

Avgörande mål – en ESO-rapport om sysselsättningspolitiska målformuleringar

Lars Calmfors

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2020:6*



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Rapportserien kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25089-1

Förord

Arbetsmarknadspolitiken är en central del av den ekonomiska politiken och mål för sysselsättningen har formulerats på olika sätt av olika regeringar genom åren. Men hur ett mätbart, adekvat och realistiskt arbetslöshets- eller sysselsättningsmål ska utformas för att styra politiken är inte självklart. Vilka grupper ska omfattas av målet? Är kvantitativa mål bättre än kvalitativa? Ska målet gälla arbetslösheten eller sysselsättningen? Eller är det snarare antalet arbetade timmar, i ekonomin eller per person, som är mest relevant? Fastställda mål för arbetsmarknadspolitiken utgör en viktig signal till väljarna och sammanfattar ofta den målsättande regeringens visioner. Samtidigt är det viktigt att målen är realistiska och har en styrande effekt på politiken. De får inte heller vara snedvridande så att åtgärder införs för att till exempel bara frisera statistiken och förbättra måluppfyllelsen.

I den här rapporten till ESO analyserar Lars Calmfors för- och nackdelar med ett antal tidigare använda och föreslagna arbetsmarknadspolitiska mål. Analysen visar att vilket mått som väljs har betydelse för bedömningen av arbetsmarknadssituationen – även om flera av måtten uppvisar stor samvariation. För att få en så god bild av läget på arbetsmarknaden som möjligt menar Calmfors att det finns ett behov av att följa flera olika indikatorer, till exempel långtidsarbetslösheten och arbetsmarknadsläget för specifika grupper, oavsett hur det övergripande målet för politiken är formulerat.

Beroende på hur coronapandemin utvecklas framöver varierar också behovet av nya kvantitativa mål för sysselsättningspolitiken. Vid en fortsatt hög smittspridning är ett preciserat mål mindre meningsfullt men, när smittspridningen avtar och ekonomin ska hitta ett nytt normalläge, kan det utgöra en viktig signal om arbetsmarknadspolitikens betydelse och skapa balans mellan olika offentligfinansiella målsättningar.

Min förhoppning är att denna rapport ska öka förståelsen av olika arbetsmarknadspolitiska mål och deras betydelse för den politik som bedrivs.

Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Anna Seim, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang svarar författaren själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i augusti 2020

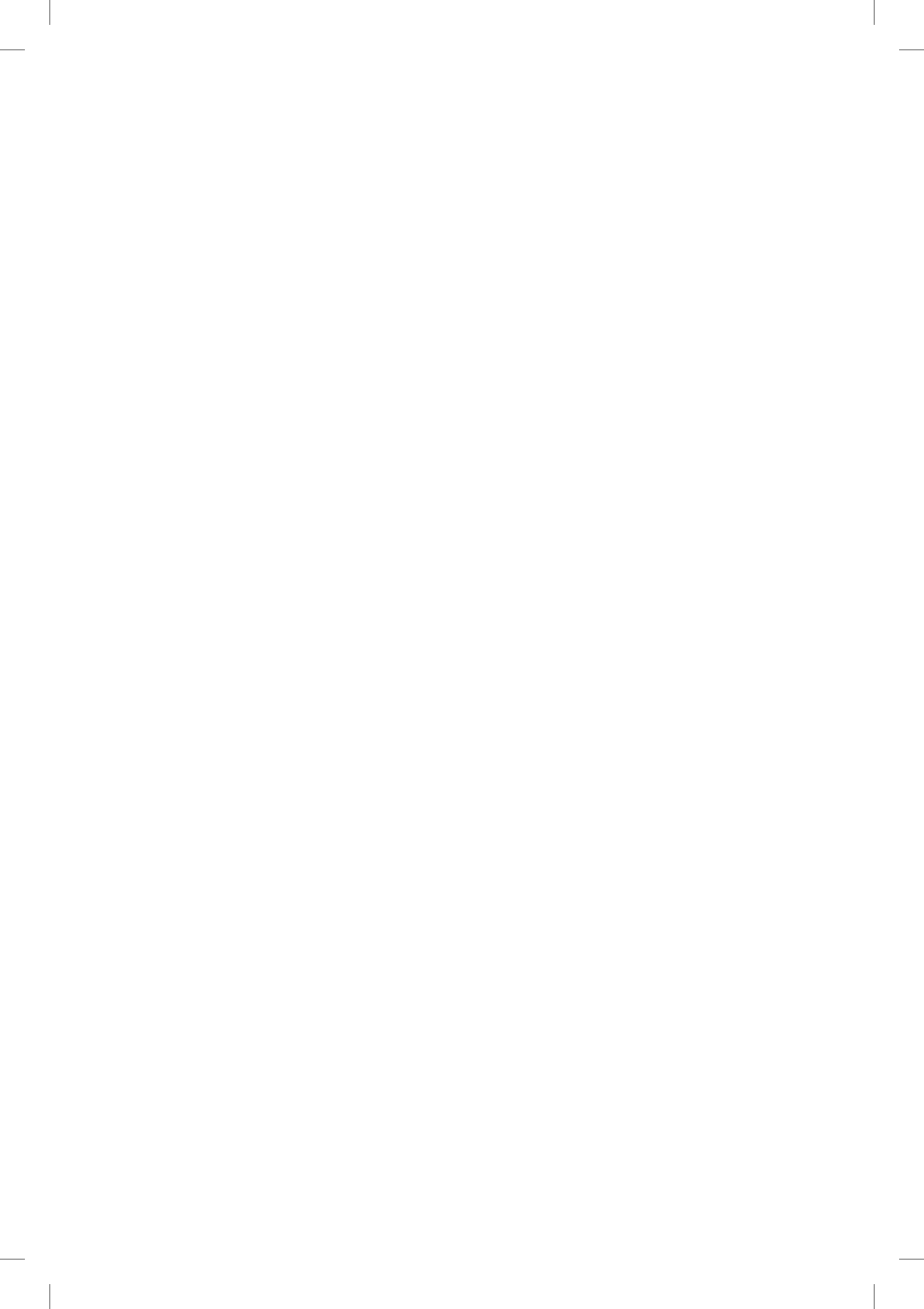
Hans Lindblad
Ordförande i ESO

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	17
1 Inledning	25
2 Varför är hög sysselsättning bra?	27
2.1 Sysselsättning och välfärd i teorin	27
2.2 Motiv för höga sysselsättningsambitioner i praktisk politik.....	29
2.3 Målkonflikter	31
3 Ansvaret för sysselsättningspolitiken	35
3.1 Sysselsättning på kort och lång sikt.....	35
3.2 Penningpolitikens mål	37
3.3 Samspelet mellan finans- och penningpolitik.....	43
4 Kvantitativa eller allmänt hållna sysselsättningspolitiska mål?	47
4.1 Olämpligt med kvantitativa sysselsättningsmål för penningpolitiken	47
4.2 För- och nackdelar med kvantitativa mål för regeringens sysselsättningspolitik.....	48
4.3 Kriterier för kvantitativa ekonomisk-politiska mål	53

5	Sysselsättningspolitiska mål i Sverige	57
5.1	Använda sysselsättningspolitiska mål	57
5.2	Föreslagna sysselsättningspolitiska mål	65
6	Olika sysselsättningspolitiska målvariabler: principiella överväganden	69
6.1	Mål för arbetslösheten.....	69
6.2	Mål för arbetslösheten i förhållande till andra länder	70
6.3	Mål för långtidsarbetslösheten	72
6.4	Mål för sysselsättningen.....	73
6.5	Mål för ”utanförskap”	77
6.6	Mål för antal arbetade timmar per person i befolkningen	77
6.7	Disaggregerade sysselsättningspolitiska mål	79
7	Jämförelser mellan olika arbetsmarknadsmått (möjliga målvariabler).....	81
7.1	Arbetslöshetsmått	81
7.2	Sysselsättningsmått	88
7.3	Jämförelse av förändringarna i sysselsättningsgrad och arbetslöshet	92
7.4	Jämförelse mellan bidragsberoende, sysselsättningsgrad och arbetslöshet.....	94
7.5	Antal arbetade timmar per person.....	95
7.6	Slutsatser om samvariationen mellan olika arbetsmarknadsmått	98
8	Sysselsättningspolitiska mål och coronakrisen	101
8.1	Inget behov av kvantitativa mål i en övergångsfas efter krisen.....	101

8.2	Kvantitativa mål efter genomgången kris	102
9	Sammanfattande slutsatser	107
9.1	Faktisk respektive långsiktigt hållbar sysselsättning	107
9.2	Fördelar med kvantitativa mål.....	108
9.3	Risker med kvantitativa mål	109
9.4	Kriterier för sysselsättningspolitiska mål.....	110
9.5	Olika sysselsättningspolitiska mål	111
9.6	Lämpliga framtida målformuleringar	115
	Referenser	119



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.

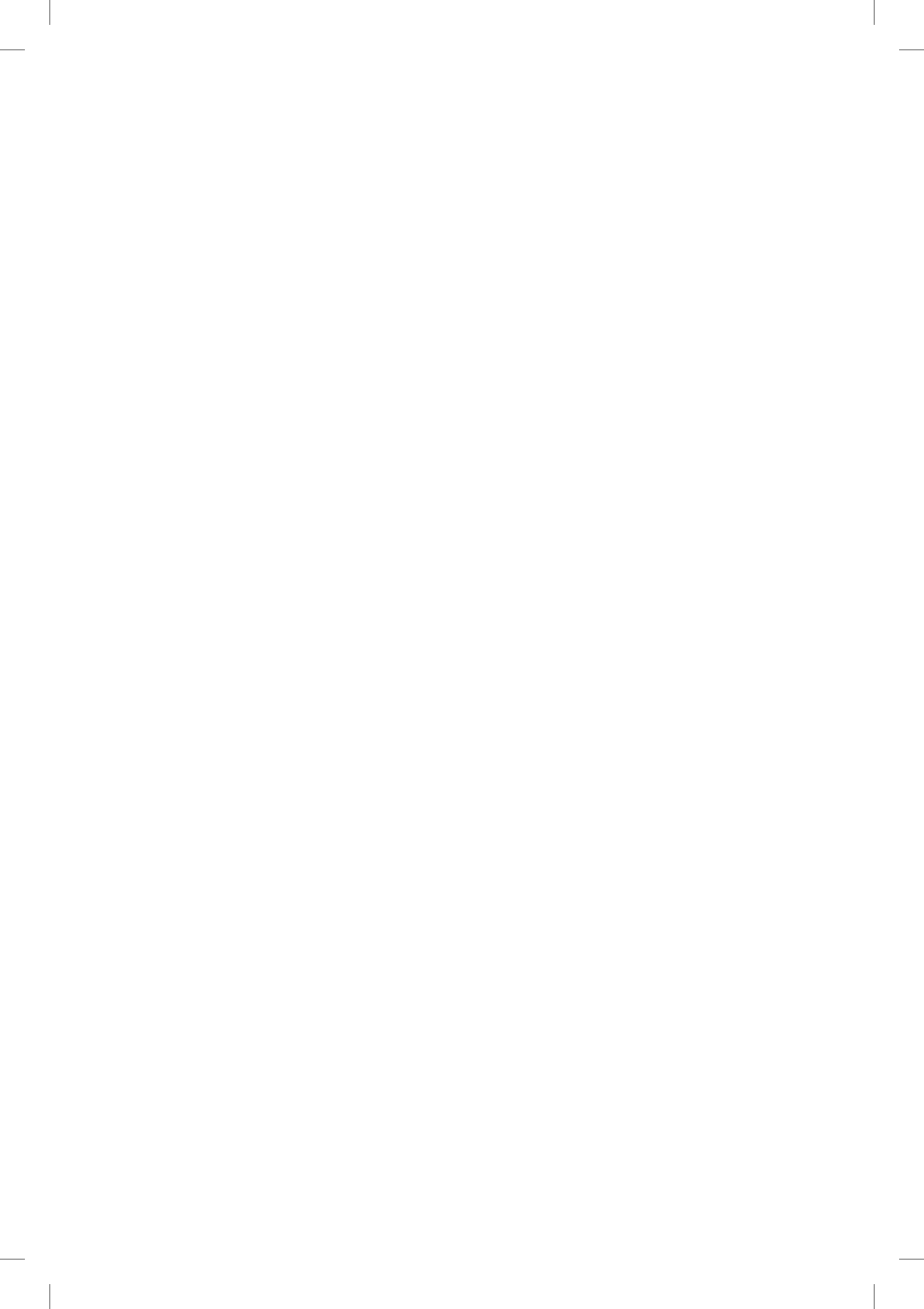
Med de ovan angivna två målen skulle sysselsättningsgraden kunna mätas med SCB:s AKU-data. Timmålet kan kompensera för den generösa AKU-definitionen av sysselsättning som innebär att en timmes arbete under undersökningsveckan räcker för att räknas som sysselsatt. Men det kan också vara motiverat med 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.



Summary

There are several fundamental motives for striving to attain high employment. Work implies higher incomes and that more needs are satisfied. Most people of working age attach a meaning to work in itself. High employment contributes to social cohesion. Finally, high employment is important for the financing of a generous welfare state. Employment policy goals can therefore be regarded as *intermediate* goals to help achieve *final* objectives of social welfare.

Advantages of numerical targets

Numerical employment policy targets for a government represent *commitments* that can help strengthen incentives to achieve high employment. The targets serve as benchmarks against which policy can be evaluated. The reputation cost of not reaching set targets implies more pressure on a government to deliver.

There may be several reasons for why a government may fail to attain a high sustainable employment level. Economic policy may be pursued *inefficiently*. With more efficient policy, it could be possible to raise employment without prejudice to other objectives. A government may also conclude that its overall policy, when decided in a discretionary way without commitments to employment policy targets, puts too much weight on other considerations. These other considerations might concern social policy, budget objectives or the interests of various pressure groups. Such an imbalance might be explained by too much weight being placed on *short-run* effects relative to long-run ones. As an example, the pros of more generous benefits for the unemployed in the form of higher incomes for them are immediate, whereas the cons in the form of higher unemployment are more distant in time.

Positive effects of employment policy actions may also be *less tangible* than adverse effects. The negative impact of less generous unemployment and other social benefits in the form of lower incomes for the non-employed is "certain" and easy to calculate, while the positive impact in the form of more transitions to employment is not as easy to "prove". This could give rise to a *status-quo bias* in employment policy.

Risks with numerical targets

Numerical targets may incentivise policy towards attaining the targets for exactly those measures that have been picked, irrespective of how well they relate to the final objectives. The critique is sometimes summarised in the form of *Goodhart's law*. It says that "when a measure becomes a target, it ceases to be a good measure". The implication is that when policy tries to control a specific measure, it often loses its relationship to the final objective that one wants to reach.

My evaluation is that the advantages of numerical employment policy targets dominate the disadvantages. This holds true especially in the situation likely to arise after the corona crisis. It will likely cause a strong deterioration of the labour market situation. Hence, there will be strong reasons for strengthening the incentives for policies leading back to high employment.

Criteria for employment policy targets

A number of criteria for employment policy targets can be defined. Targets should be *simple* so that they are easily understood by media and citizens. This requires the targets to be so well defined and transparent that goal achievement is *verifiable*. But targets should also be *adequate* so that they help achieve the final objectives. Unfortunately, there is often a conflict between, on the one hand, simplicity and verifiability and, on the other hand, adequacy. A reasonable balance between these requirements is crucial for a target's *legitimacy*, which in turn is a precondition for the existence of a reputation cost of not reaching it.

Targets must also be *enforceable*. Hence, they must be *realistic*. The *number* of targets should not be too large. Too many targets diminish each target's status and thus lower the reputation cost of not attaining it. In addition, a large number of targets could make it possible for a government to shop around among targets and always find one that is achieved. If the economy finds itself far away from the targets when formulated, it is, of course, also important to specify clearly when they are to be achieved.

Examples of employment policy targets

Various employment policy targets have been set or proposed in Sweden.

Unemployment

Targets for actual unemployment are simple, well defined and verifiable. But they are adequate only if the final objective is that "everyone who wants and can take a job should have one" and labour force participation is stable. Unemployment targets are less adequate if the final objectives are to raise incomes and consumption in the economy, to strengthen public finances, to get more people into employment because working is considered to have a value in itself or to increase social cohesion.

Targets for open unemployment of the type that applied in 1996–2006 are particularly problematic, as unemployment could be held down mechanically by increasing participation of unemployed in various labour market programmes where they are not included in the unemployment statistics. A target for unemployment as it is defined today in the labour force surveys would to some extent suffer from the same problem. Job seekers in some programmes, for example the job and development guarantee, are registered as unemployed but not potential job seekers in labour market retraining or regular education. Hence, there may be incentives to expand such programmes with the prime purpose of keeping down unemployment as it is measured. Unemployment targets may also strengthen government incentives for early retirement.

Employment

If the final objectives for employment policy concern higher incomes, the value of work in itself or strong public finances, employment targets are more adequate than unemployment targets. The risk that the formulation of targets will create incentives for formal, rather than real, attainment of objectives is much smaller. Employment cannot be raised by placement of unemployed in training and education programmes that are inefficient or by early retirement (but of course through subsidised employment which may or may not be employment-enhancing in a longer time perspective).

In 2010–18, employment rose much more than unemployment fell. This is explained by a substantial increase in labour force participation. This shows that it is of great importance for the evaluation of goal achievement whether targets concern employment or unemployment.

An important issue is which age groups employment targets should apply to. It is not appropriate to include very young people – in particular 15–19-years olds – as they should go to school. Whether or not those above 65 should be included has to do with the weight attached to public-finance considerations. In the 2001–19 period, the exact age delimitation had not, however, mattered much as the correlations between the employment rates for the age groups 15–74, 16–64, 20–64 and 25–64 years were very high.

The employment rate is usually measured with data from the labour force surveys by Statistics Sweden. The requirement for an individual to be classified as employed is very low: one hour's work during the survey week is enough. It would be more appropriate to formulate an employment target using a definition of employment requiring an income from work above a certain, not too low, threshold. It would be possible to construct such a measure of the employment rate continuously during the year on the basis of employers' monthly reports on their employees' incomes to the tax authorities.

Another issue is whether a target for the employment rate should refer to the actual or the long-run sustainable level. The liberal-conservative government's employment target 2006–14 was to raise the latter. Such a formulation is adequate when low employment depends mainly on badly functioning labour and product markets,

and thus should be addressed through structural reforms. But the long-run sustainable employment rate can be calculated in many different ways: hence a target for it is complex and its attainment is difficult to verify.

Employment will probably be low during the next few years – also post the corona crisis – mainly because of insufficient aggregate demand. This speaks in favour of targets for actual employment.

Hours worked per person in the population

Another option is a target for hours worked per person in the (whole or working-age) population. They depend not only on the employment rate but also on the share of employed who actually work (and are not on vacation, sick leave or absent for some other reason) and their working time.

A target for hours worked per capita is simple and verifiable. It is more adequate than the employment rate if the main final objective is to contribute to strong public finances: these are more related to total hours worked than to the number of employed persons. It is more adequate to measure hours worked relative to the *whole* population, and not to the working-age population, as fiscal outcomes are affected also by the latter group's share in total population. But a drawback of an hours target is that changes in the share of employed who actually work and in their working time affect the attainment of the target in the same way as changes in the employment rate even though the welfare effects may differ in many dimensions.

During the last 15 years, the correlation between hours worked per person in the population and the employment rate in the age group 15–74 years has been high, but not perfect. Hours worked have varied more.

Proposed employment targets

If the corona crisis causes a serious deterioration in the labour market situation, it would seem appropriate, once a more definite recovery is under way, for the government and the parliament to

formulate numerical employment policy targets in order to strengthen incentives for an ambitious policy.

The crisis will cause a large rise in the government debt ratio. There will be a need to reduce it again so that fiscal buffers for both anticipated future shocks (an ageing population) and unanticipated ones (new pandemics?) are restored. Numerical fiscal targets will likely receive a lot of emphasis. This strengthens the case for targets for actual labour market developments, too. First, such targets may *balance* the fiscal targets and raise the probability that the impact of fiscal policy on aggregate demand is duly considered. Second, numerical employment targets could *support* the fiscal targets by strengthening incentives for structural reforms that help raise employment and thus improve fiscal performance.

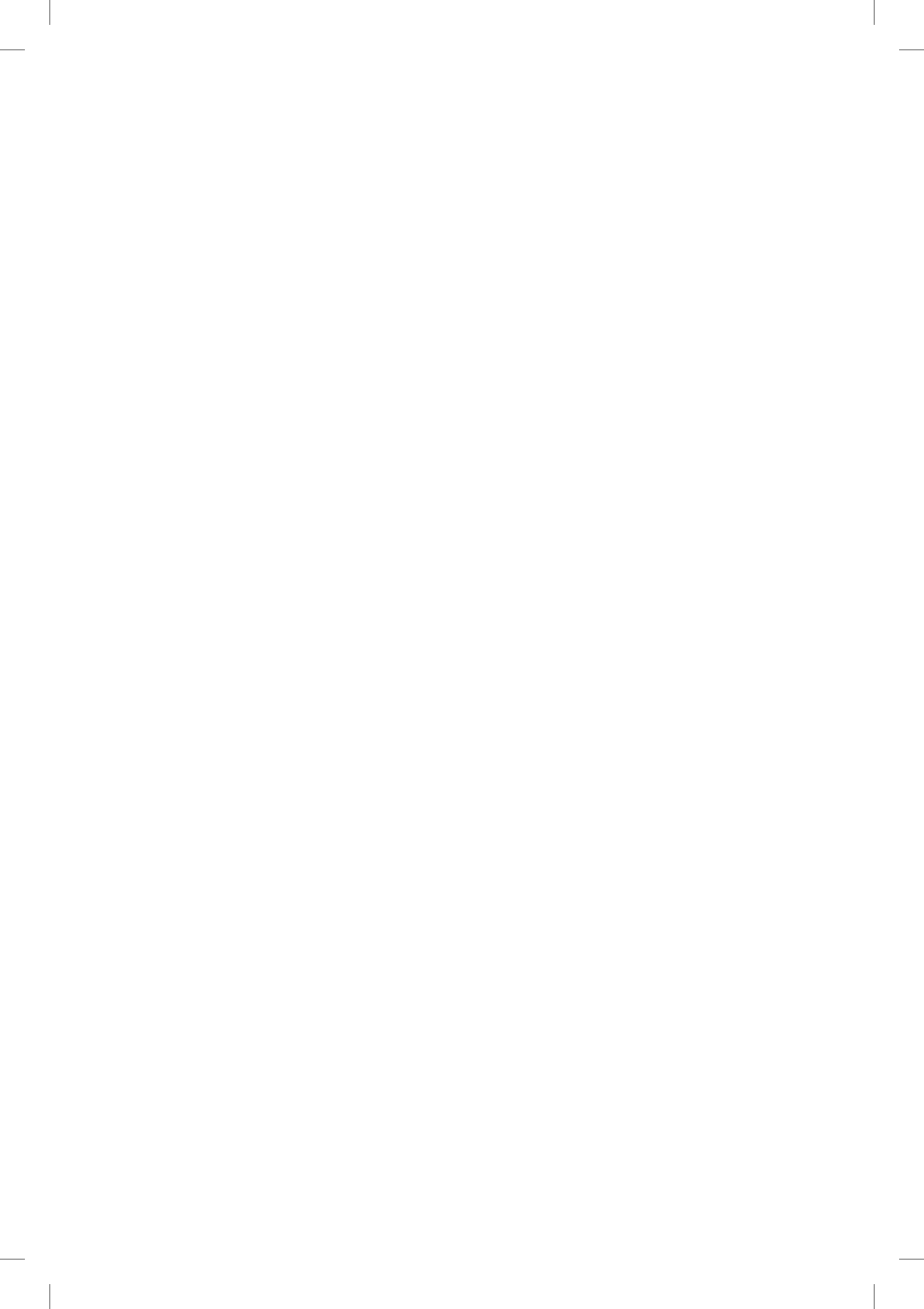
I recommend *two main employment policy targets*. One should be the employment rate for 20–68-years old. Younger persons are not encompassed as they should go to school. 68 years is the age limit where legislated employment protection ceases to apply. A second main target should be annual *hours worked per person in the whole population*. One motive for this target is the objective of strong public finances. They are more related to total hours worked than to the number of people employed.

With the two employment policy targets discussed, the employment rate could be measured by labour-force-survey data. The hours target could be seen to compensate for the generous definition of employment according to which one hour's work in the survey week is sufficient. But a narrower employment definition, according to which labour income must exceed a reasonably high threshold, could also be contemplated. This requires that new employment statistics, based on employers' monthly reports on employees' labour incomes to the tax authorities are produced. With such a stricter definition of employment, a single main target for the employment rate might perhaps be sufficient.

The main employment policy targets (or target) could be complemented with a small number of *disaggregated sub-targets*, for example for long-term unemployment and the employment gap between natives and foreign born. This could be motivated by equity and social-cohesion considerations as well as by the fact that lower long-term unemployment and higher employment among immigrants would help raise aggregate employment.

One should, however, take the risk that numerical targets could distort policy seriously. For this reason, the follow-up of the numerical targets should be accompanied by analyses of a large number of dimensions of labour market developments to make sure that attempts to achieve the main targets do not cause adverse developments in other respects. With a target for hours worked per person in the population, changes in this variable must also be decomposed. Regular additional analyses of the type described should be done by the Ministry of Finance but also by other institutions such as the National Institute of Economic Research and the Fiscal Policy Council.

Additional analyses of various labour-market indicators will also be of great importance in the case of a drawn-out transition period after the most acute corona crisis, with variations in economic activity because of the development of the pandemic, before a more definite restart of the economy. During such a transition, normal relationships between variables such as the employment rate, hours worked, share of employed in actual work and welfare dependency may be distorted because of large variations in, for example, sickness absence and short-term work. In this situation, numerical employment targets are not meaningful. Such targets should be formulated first post corona. Only then is it meaningful to discuss actual target levels.



1 Inledning

Full, eller hög, sysselsättning brukar i Sverige framhållas som det viktigaste ekonomisk-politiska målet. Redan regeringsformen slår fast att det allmänna ska ”trygga rätten till arbete”.¹ Såväl budgetpropositionen som den ekonomiska vårpropositionen innehåller regelmässigt formuleringar om betydelsen av hög sysselsättning samt resonemang och förslag om hur det ska uppnås. Det har gällt alla regeringar oberoende av politisk färg under efterkrigstiden.

Det finns en rad olika aspekter av målsättningen om hög sysselsättning. Några av de mest framträdande är:

- Vad menas mer exakt med målet om hög sysselsättning? Hur förhåller det sig till mål om låg arbetslöshet och minskat utanförskap?
- Hur fördelar sig ansvaret för att uppnå sysselsättningspolitiska mål mellan olika aktörer? Vilket ansvar har regeringen? Vilket är Riksbankens ansvar? Och arbetsmarknadsparternas?
- Bör sysselsättningspolitiska mål bara vara allmänt formulerade om att hög sysselsättning ska eftersträvas eller bör de vara kvantitativa, det vill säga siffermässigt preciserade? Och exakt vilka variabler bör de avse?

Syftet med den här rapporten är att belysa dessa frågor. Den övergripande problemställningen är hur sysselsättningspolitiska mål bäst formuleras. Bakgrunden är att kvantitativa mål för svensk sysselsättningspolitik av och till ställts upp under de senaste dryga två decennierna. Fokus kommer därför till stor del att ligga på en analys av värdet av siffermässigt preciserade mål. Samtidigt är frågorna om exakt vilka arbetsmarknadsvariabler som bör användas för

¹ Regeringsformen, 1 kap. 2 §.

att utvärdera sysselsättningspolitiken och hur ansvaret bör fördelas mellan olika aktörer alltid relevanta – även med mer allmänna målformuleringar.

Arbetsmarknadsläget har försämrats dramatiskt under den pågående coronakrisen. Det kommer att ställa sysselsättningspolitiken inför mycket stora utmaningar. Det innebär att frågan om hur sysselsättningspolitiska mål bäst formuleras kan komma att få stor aktualitet framöver.

Det finns en omfattande internationell forskningslitteratur om såväl finans- som penningpolitiska mål. Det gör det emellertid inte angående sysselsättningspolitiska mål. Rapporten utgör därför ett slags ”pionjärbete” på detta område som i första hand bygger på lärdomar från den makroekonomiska forskningen om budget- och penningpolitiska mål samt på svenska erfarenheter av olika regeringars sysselsättningspolitiska mål. Det betyder att det finns ett behov av ytterligare studier på området.

Rapporten är disponerad på följande sätt. Avsnitt 2 diskuterar varför det är bra med hög sysselsättning och hur sysselsättningspolitiska mål relaterar till sociala välfärdsfunktioner. Avsnitt 3 behandlar olika aktörers ansvar, medan avsnitt 4 fokuserar på för- och nackdelar med kvantitativa mål samt kriterier för hur sådana bäst formuleras. Avsnitt 5 ger en översikt över såväl använda som föreslagna sysselsättningspolitiska mål i Sverige. Avsnitt 6 analyserar på ett principiellt plan för- och nackdelar med olika målvariabler. Avsnitt 7 beskriver hur olika arbetsmarknadsvariabler (som målsatts eller potentiellt kan målsättas) har utvecklats över tid och hur de samvarierat. Avsnitt 8 undersöker närmare vad coronakrisen kan betyda för de sysselsättningspolitiska målformuleringarna. Slutligen summerar avsnitt 9 de viktigaste slutsatserna.

2 Varför är hög sysselsättning bra?

Ett sätt att teoretiskt analysera ekonomisk-politiskt beslutsfattande är att utgå från någon form av *social välfärdsfunktion* (samhällelig nyttofunktion). En sådan utgör en sammanvägning av olika medborgares individuella nyttofunktioner.² I de enklaste modellerna avser dessa bara en given tidsperiod och brukar ha konsumtion och fritid som argument. I mer komplicerade analyser är nyttofunktionerna intertemporala, det vill säga de inkluderar både nyttan under innevarande period och den förväntade nyttan i framtida perioder.

Ekonomisk politik består i sådana analyser av att välja värden på ett antal variabler som staten kontrollerar: skattesatser, ersättningsnivåer vid arbetslöshet och sjukdom samt nivåerna på andra transfereringar, regler för och nivåer på pensioner, omfattning av arbetsmarknadsprogram, storlek på olika typer av offentlig konsumtion och så vidare. Staten antas fatta dessa beslut på ett sådant sätt att den sociala välfärdsfunktionen maximeras under hänsynstagande till budgetrestriktionen för de offentliga finanserna och hur sysselsättning, produktion, konsumtion och så vidare bestäms. Med ett sådant synsätt behövs inga särskilda sysselsättningspolitiska mål. Men sysselsättningen påverkar förstås den samhälleliga nyttonivån.

2.1 Sysselsättning och välfärd i teorin

Hög sysselsättning i ekonomin betyder att också aggregerad produktion och inkomst, liksom aggregerad konsumtion, hamnar på höga nivåer.

² Resonemanget bortser från att politiska beslutsfattare kan vägledas av egenlystiga motiv och ägna sig åt olika typer av *rent seeking* i syfte att uppnå egna fördelar. I politiskt-ekonomiska modeller för sådant beteende påverkar effekterna på väljarnas välfärd möjligheterna till återval och därmed politikernas förväntade nytta. Se till exempel Persson och Tabellini (2002).

Sysselsättningens betydelse för välfärdsnivån i samhället kan illustreras med ett enkelt resonemang. Anta att imperfektioner på såväl produkt- som arbetsmarknader håller nere arbetskraftsefterfrågan under den nivå som skulle uppkomma vid perfekt konkurrens. Anta vidare – helt orealistiskt men för att förenkla – att alla individer är lika, att en individ är antingen sysselsatt eller arbetslös, samt att alla har lika stor sannolikhet att få de jobb som finns. Vi bortser från intertemporala aspekter. Den förväntade nyttan, V , för en representativ individ kan då skrivas:

$$V = \frac{N}{M}v(w, h) + \left(1 - \frac{N}{M}\right)u(b, 0),$$

där N är antalet sysselsatta, M befolkningen, v nyttan för en sysselsatt person, w den reala inkomsten för en sysselsatt person, h arbetstiden, u nyttan för en arbetslös person och b den reala inkomsten för en arbetslös person.³ Den förväntade nyttan är lika med den sannolikhetsvägda summan av nyttan av att vara sysselsatt och nyttan av att vara arbetslös, det vill säga sannolikheten för sysselsättning (sysselsättningsgraden, N/M) multiplicerad med nyttan av att vara sysselsatt, $v(w, h)$, plus sannolikheten för arbetslöshet (arbetslösheten, $1 - N/M$) multiplicerad med nyttan av att vara arbetslös, $u(b, 0)$.⁴ Allt annat lika innebär högre sysselsättning, N , högre förväntad nytta förutsatt att $v(w, h) > u(b, 0)$, det vill säga att nyttan av att ha ett arbete är större än nyttan av att inte ha det. Det viktigaste skälet till att det senare kan antas gälla är förstås att sysselsättning normalt innebär så mycket högre inkomst än arbetslöshet att det kompenserar för mindre "fritid". Alternativt kan man tänka sig att nyttan av sysselsättning är större än nyttan av arbetslöshet även om inkomsten skulle vara densamma därför att det förra tillståndet upplevs som mer meningsfullt (se nedan).

I verkligheten är inte alla individer lika och sannolikheten att vara sysselsatt är inte lika med sysselsättningsgraden. I så fall blir den sociala välfärdsfunktionen mer komplicerad och olika individers för-

³ Ett implicit antagande är att en individs konsumtion är lika med dennes reala inkomst.

⁴ Den angivna funktionen är en standardformulering av nyttofunktionen för en fackförening i den teoretiska arbetsmarknadslitteraturen (se till exempel Cahuc med flera 2014). En vanlig alternativ formulering är en utilitaristisk nyttofunktion som summerar alla individers nytta. Nyttofunktionen blir då i stället $V = Nv(w, h) + (M - N)u(b, 0)$. Denna formulering leder för de flesta ändamål till identiska slutsatser som formuleringen med förväntad nytta.

väntade nytta måste vägas samman. Olika individers sannolikheter att vara sysselsatta kan då antas bero positivt på sysselsättningsgraden i ekonomin på skilda och mer komplicerade sätt.⁵ Dessutom finns fler kategorier av individer än bara sysselsatta och arbetslösa. Sysselsatta kan ha ”säkra” tillsvidareanställningar, mer osäkra visstidsanställningar eller tillfälliga subventionerade anställningar. Icke sysselsatta kan vara öppet arbetslösa, deltagare i något arbetsmarknadsprogram, i utbildning, pensionärer eller utanför arbetskraften av något annat skäl. Mer realistiska sådana antaganden förändrar emellertid inte den grundläggande logiken i analysen ovan. Däremot reser de frågor om hur arbetsmarknadsläget bäst mäts.

2.2 Motiv för höga sysselsättningsambitioner i praktisk politik

De motiv för höga sysselsättningsambitioner som anförts av olika regeringar i Sverige är tämligen samstämmiga oberoende av regeringarnas politiska färg. Betydelsen av sysselsättning för individers inkomster har givetvis ofta framhållits. I sin första ekonomiska vårproposition formulerade den 2014 tillträdde S-Mp-regeringen det som ”att ha ett jobb att gå till är viktigt för att individen ska få en lön att leva på och på så vis ha frihet att bestämma över sitt liv”.⁶ I S-Mp-regeringens budgetproposition för 2020 (som förhandlats med samarbetspartierna C och L) finns formuleringen ”fler ska komma i arbete och ta del av den frihet som kommer med jobb och egen inkomst”.⁷

De citerade formuleringarna relaterar värdet av arbetsinkomst till individens frihet i en vidare mening. Det är också anmärkningsvärt hur starkt olika regeringar betonat värdet av arbete i sig, utöver att det ger en inkomst. Det gällde särskilt alliansregeringen 2006–14. I dess första budgetproposition finns till exempel följande formulering för att motivera ”arbetslinjen”: ”Att ha ett arbete handlar inte

⁵ En vanlig teorivariant är att skilja mellan *insiders* och *outsiders* på arbetsmarknaden. Redan anställda (*insiders*) har förstås en större sannolikhet att vara sysselsatta i framtiden än de som i utgångsläget saknar arbete (*outsiders*). Standardreferenser här är Blanchard och Summers (1986), Gottfries och Horn (1987) samt Lindbeck och Snower (1988). Se också Cahuc med flera (2014).

⁶ Regeringen (2015), s. 41.

⁷ Regeringen (2019), s. 21.

bara om att klara sin försörjning, utan handlar lika mycket om att kunna känna trygghet och vara del av en arbetsgemenskap. I dagens Sverige får alltför många människor känslan av att deras insats inte efterfrågas”.⁸

Resonemangen vidareutvecklades i alliansregeringens första ekonomiska vårproposition där det skrivs: ”Att ha ett arbete betyder oerhört mycket för vårt välmående. På arbetsplatsen är man del av en större social gemenskap, och får prestera, utvecklas och känna sig delaktig. Utan ett jobb ökar risken för ekonomiska, sociala och hälsomässiga problem. För enskilda människor och för välfärden i stort, är arbetets värde fundamentalt”.⁹ S-Mp-regeringen har i sina propositioner fört liknande resonemang om att ”arbete betyder gemenskap och tillhörighet”.¹⁰

Ett återkommande resonemang i regeringarnas ekonomiska propositioner är vidare behovet av förankring på arbetsmarknaden för att ”det svenska samhället ska hålla ihop” och inte stora grupper ska hamna i utanförskap. Regeringar av olika färg har använt likartade formuleringar.¹¹ Detta motiv kan kanske närmast betecknas som ett externalitetsargument: utanförskap är inte bara ett problem för dem som befinner sig i det, utan ett problem också för övriga medborgare därför att samhället blir mindre sammanhållet.

En klagörande redovisning av motiven för att eftersträva hög sysselsättning ges i LO:s kongressrapport 2016 (LO 2016). Där anförs i tur och ordning följande skäl: (i) arbete ger människor möjligheten att försörja sig själva; (ii) arbetslöshet drabbar inte bara den enskilde utan gör hela samhället fattigare, eftersom de produktiva resurserna blir underutnyttjade samtidigt som många behov blir otillfredsställda; (iii) människor mår i huvudsak bra av att arbeta; och (iv) full sysselsättning bidrar till ökad sammanhållning och minskade klyftor.

Ett ytterligare ofta framfört motiv för vikten av hög sysselsättning är behovet att klara den långsiktiga finansieringen av välfärdstjänsterna. Formuleringar av detta slag förekommer i nästan alla

⁸ Regeringen (2006), s. 15.

⁹ Regeringen (2007), s. 15.

¹⁰ Se till exempel Regeringen (2014), s. 27, och Regeringen (2015), s. 41.

¹¹ Citatet i föregående mening är från alliansregeringens ekonomiska vårproposition 2013 (Regeringen 2013, s. 23). S-Mp-regeringens första budgetproposition 2014 innehöll formuleringen: ”Att fler kvinnor och män finner ett jobb är avgörande för att hålla ihop Sverige.” (Regeringen 2014, s. 27).

ekonomiska propositioner. Ett exempel är alliansregeringens första ekonomiska vårproposition som konstaterar att ”en avgörande faktor för att resurserna till välfärdstjänsterna skall öka är att antalet arbetade timmar i det privata näringslivet ökar, eftersom det ökar skattebasen och skatteintäkterna”.¹² Ett annat exempel är S-Mp-regeringens budgetproposition för 2020 (i samarbete med C och L) som slår fast att ”hög sysselsättning är grunden för att finansiera vår gemensamma välfärd”.¹³ De finanspolitiska hållbarhetsanalyserna i de ekonomiska vårpropositionerna innehåller också regelmässigt resonemang om och beräkningar av hur viktig hög sysselsättning är för finansieringen av den utbyggnad av välfärdstjänsterna som krävs när befolkningen åldras.¹⁴

2.3 Målkonflikter

Ett sätt att se på sysselsättningsmål är som *intermediära* mål, det vill säga som mål vilka syftar till att uppnå mer grundläggande, överordnade, mål. Intermediära mål kan därför ses som delmål vilka approximerar den sociala välfärdsfunktion som statsmakterna vill maximera.

Med den enkla sociala välfärdsfunktionen i avsnitt 2.1 innebär högre sysselsättning, under i övrigt oförändrade förhållanden, en högre samhällelig välfärd. Problemet är emellertid att högre sysselsättning oftast inte kommer till stånd under i övrigt oförändrade förhållanden utan i regel kräver ekonomisk-politiska förändringar som också påverkar den samhälleliga välfärdsnivån.

Med den antagna välfärdsfunktionen är det naturligt att tänka sig att en sänkning av inkomsten för arbetslösa, b , leder till högre sysselsättning. Enligt standardmodeller för löneförhandlingar sker det genom att reallönen blir lägre än annars skulle vara fallet (därför att arbetstagarnas förhandlingsposition gentemot arbetsgivarna försvagas när inkomsten för dem som inte har arbete faller). En ytterligare mekanism kan vara att arbetslösas drivkrafter att söka efter arbete förstärks.¹⁵ En på detta sätt åstadkommen sysselsättnings-

¹² Regeringen (2007), s. 24.

¹³ Regeringen (2019), s. 30.

¹⁴ Se Calmfors (2020) för en översikt av dessa hållbarhetsanalyser. Finanspolitiska rådet (2008) innehåller den kanske tydligaste argumentationen för att sysselsättningspolitiska mål bör härledas från överväganden om finanspolitisk hållbarhet (se också avsnitt 5.2 nedan).

¹⁵ Se till exempel Cahuc med flera (2014).

ökning behöver förstås inte öka den samhälleliga nyttonivån enligt den sociala välfärdsfunktionen. Å ena sidan är sysselsättningsökningen i sig välfärdshöjande men, å andra sidan, tenderar inkomstminskningarna för både arbetslösa och sysselsatta att minska den samhälleliga nyttan. Det föreligger med andra ord en mållkonflikt.

I en mer realistisk analys är det lätt att peka på många andra konflikter mellan sysselsättningsmål och övriga ekonomisk-politiska mål. Följande är några exempel:

- Jobbskatteavdrag har sannolikt positiva sysselsättningseffekter genom att stärka incitamenten för arbete och/eller bidra till lägre lönenivå utan att för den skull minska inkomsterna för vare sig sysselsatta (efter skatt) eller icke sysselsatta.¹⁶ Men minskade skatteintäkter gör det svårare att finansiera de offentliga utgifterna på både kort och lång sikt.¹⁷ Dessutom ökar inkomstspridningen i samhället när inkomstgapet mellan sysselsatta och icke sysselsatta blir större.¹⁸
- Subventionerade anställningar leder, trots undanträngningseffekter på osubventionerad sysselsättning, antagligen till fler jobb, men innebär samtidigt budgetkostnader som på både kort och lång sikt kan ställa krav på högre skatter eller lägre offentliga utgifter för andra ändamål.¹⁹
- En allmänt mer expansiv finanspolitik under en period kan öka sysselsättningen på kort sikt, samtidigt som den försämring av de offentliga finanserna som blir följdén minskar det stabiliseringspolitiska handlingsutrymmet, och därmed kanske också sysselsättningen, i framtiden.

¹⁶ Se till exempel Benmarker med flera (2014) och Laun (2019).

¹⁷ Huruvida den omfördelning av intäkter från offentlig till privat sektor som sker ska betraktas som ett problem eller inte beror förstås på hur man värderar användningen av intäkterna i de två sektorerna. Finanspolitiska rådet (2008, 2010a) diskuterade det svenska jobbskatteavdragets självfinansieringsgrad. Se också Laun (2017, 2019). Regeringar är inte alltid tydliga med de mållkonflikter som föreligger. Ett avskräckande exempel är resonemangen i en rapport från Finansdepartementet (2010) som argumenterar dels för att jobbskatteavdrag är bra för sysselsättningen, dels för att högre sysselsättning förbättrar de offentliga finanserna. Även om båda påståendena stämmer, så följer inte därav att jobbskatteavdrag stärker de offentliga finanserna eftersom rapporten samtidigt visar på en självfinansieringsgrad långt under 100 procent. Se också Calmfors (2012a).

¹⁸ Se Pareliussen med flera (2018).

¹⁹ Se Forslund (2018, 2019) och von Simson (2019) angående sysselsättningseffekterna av subventionerade anställningar.

- Högre åldersgränser i pensionssystemet (för tidigaste uttag av ålderspension och ålder från vilken garantipension betalas ut) samt striktare villkor för förtidspensionering (rätt till aktivitets- och sjukersättning) påverkar sysselsättningen positivt men kan samtidigt ha negativa välfärdskonsekvenser för dem som av olika skäl vill använda sig av systemen.²⁰ Lägre förmånsnivåer stärker incitamenten för fortsatt arbete men innebär lägre levnadsstandard för dem som pensioneras.²¹

²⁰ Se Laun och Palme (2017) angående vad som påverkat äldres arbetskraftsdeltagande i Sverige.

²¹ Denna målkonflikt diskuteras ingående av Sysselsettingsutvalget (2019) i Norge.



3 Ansvar för sysselsättningspolitiken

En central fråga är *ansvarsfördelningen* i sysselsättningspolitiken. Regering och riksdag har det övergripande ansvaret. Men samtidigt har ansvar delegerats till andra institutioner och myndigheter. En politiskt oberoende Riksbank utformar penningpolitiken. Arbetsförmedlingen kan inom vissa – ganska snäva – ramar fatta självständiga beslut om arbetsmarknadsprogram. Dessutom brukar arbetsmarknadens parter anses ha ett delansvar för sysselsättningen eftersom den påverkas av de kollektivavtal om löner och andra anställningsvillkor som ingås.

3.1 Sysselsättning på kort och lång sikt

En viktig distinktion är den mellan kort- och långsiktiga arbetsmarknadsutfall. Avsnitten 6 och 7 diskuterar i vilka termer arbetsmarknadsläget bäst utvärderas: sysselsättning, arbetslöshet, ”utanförskap”, antal arbetade timmar och så vidare. I detta avsnitt talar jag för enkelhets skull bara mer vagt om ”sysselsättning” på olika tids horisonter utan att för den skull föregripa den senare diskussionen.

Det vedertagna synsättet är att det finns en *långsiktigt hållbar sysselsättningsnivå* som den faktiska sysselsättningen på kort sikt varierar runt beroende på konjunkturläget. Denna nivå kan också benämnas potentiell sysselsättning, strukturell sysselsättning, jämviktssysselsättning eller naturlig sysselsättning.²² I teoretiska modeller definieras den långsiktigt hållbara sysselsättningen på två olika sätt. Det ena är som en hypotetisk långsiktig jämvikt i en situation då effekterna av alla tillfälliga störningar ebbat ut och inflationen är

²² Motsvarande begrepp används för arbetslösheten och antalet arbetade timmar.

den förväntade. Det andra sättet är som den genomsnittliga sysselsättningen i en ekonomi som kontinuerligt utsätts för störningar som härrör från en given sannolikhetsfördelning.²³

Det är också en vedertagen uppfattning att variationer i efterfrågan normalt inte påverkar den långsiktigt hållbara sysselsättningsnivån. Den vanliga synen är att den i stället huvudsakligen bestäms av reala faktorer som arbets- och produktmarknadernas funktions sätt.²⁴ Dessa påverkas i sin tur av regeringens *strukturpolitik*. Den kan avse ersättningssystemen för arbetslösa och andra icke sysselsatta, omfattningen och utformningen av olika arbetsmarknadsprogram, reglerna för anställningsskydd, skattesystemet, konfliktregler och andra omständigheter som påverkar arbetsmarknadsparternas relativa förhandlingsstyrka, regleringar som påverkar graden av konkurrens på olika produktmarknader och så vidare. Det finns emellertid också argument för att framför allt stora och långvariga variationer i efterfrågan kan ha en effekt på den långsiktigt hållbara sysselsättningen (se avsnitt 3.2).

Även arbetsmarknadens parter brukar anses ha ett ansvar för den långsiktigt hållbara sysselsättningen. Olika sätt att förhandla kan ge olika höga löneökningar. Enligt den så kallade Calmfors-Driffillhypotesen leder såväl samordnade avtalsförhandlingar som decentraliserade förhandlingar på företagsnivå till lägre reala lönekostnader, och därmed högre sysselsättning, än förhandlingar på branschnivå.²⁵

Givet förhandlingssystemet kan arbetsmarknadsparternas sysselsättningsambitioner vara av stor betydelse. Det är ett vanligt resonemang när man diskuterar hur den lönenormerande industrin i rådande avtalssystem ska bestämma *märket* för löneökningarna i hela ekonomin. Enligt den så kallade inflationsmålsmodellen för lönebildningen, bör parterna förhandla fram lönekostnadsökningar under (över) det rådande utrymmet (summan av långsiktig förädlingsvärdeprisökning och produktivitetsökning i näringslivet) om de

²³ Beskrivningen ovan följer Svensson (2014). Den långsiktigt hållbara sysselsättningen är den sysselsättning som uppkommer i en så kallad stationär jämvikt. Den första definitionen ovan avser en deterministisk stationär jämvikt och den andra en stokastisk stationär jämvikt. Båda jämvikterna har egenskapen att olika variabler antingen är konstanta eller växer i samma takt över tiden (i det förra fallet kontinuerligt, i det senare i genomsnitt).

²⁴ Detta är standardantaganden i grundläggande läroböcker som Layard med flera (2006), Cahuc med flera (2014) och Blanchard med flera (2015).

²⁵ Se Calmfors och Driffill (1988) jämte Calmfors med flera (2019).

vill öka den strukturella (långsiktigt hållbara) sysselsättningen.²⁶ Vidare spelar minimilönernas nivå stor roll: i den mån dessa överstiger lågutbildades produktivitet, blir följden låg sysselsättning bland dessa.²⁷

3.2 Penningpolitikens mål

Regeringsformen stipulerar att Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken.²⁸ Enligt riksbankslagen är målet för bankens verksamhet ”att upprätthålla ett fast penningvärde”.²⁹ Riksbanken har definierat detta som ett inflationsmål på två procent per år mätt med förändringstakten för KPIF (konsumentprisindex med fast ränta).

Sysselsättningen

Riksbankslagen innehåller inte något om att Riksbanken ska ta realekonomiska hänsyn. Det gör däremot den proposition om en mer självständig Riksbank som den dåvarande socialdemokratiska regeringen lämnade till riksdagen 1997 (Riksbankspropositionen 1997). Enligt den ska Riksbanken också ”utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och *hög sysselsättning*” (min kursivering).³⁰ Riksbankens operationalisering av detta är att den ”förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, strävar efter att stabilisera produktion och sysselsättning runt långsiktigt hållbara utvecklingsbanor”.³¹ Detta kan tolkas som att banken vid sidan av inflationsmålet har ett mål att hålla sysselsättning och produktion så nära dessas långsiktigt hållbara nivåer som möjligt. En sådan penningpolitik brukar betecknas som en *flexibel inflationsmålspolitik*

²⁶ Detta synsätt har utvecklats i Gottfries (2010) och i många av Konjunkturinstitutets lönebildningsrapporter (till exempel Konjunkturinstitutet 2017). Se också Arbetsmarknadsökonomiska rådet (2015), Gottfries (2019) och Calmfors med flera (2019).

²⁷ Detta har under senare år diskuterats särskilt i samband med den lägre sysselsättningsgraden för utomeuropeiska invandrare än för inrikes födda. Se till exempel Calmfors med flera (2018) samt Ek och Skedinger (2019).

²⁸ Regeringsformen, 9 kap. 13 §.

²⁹ Riksbankslagen, 2 §.

³⁰ Se s. 1.

³¹ Denna formulering återges regelmässigt i Riksbankens penningpolitiska rapporter (till exempel Riksbanken 2020).

och tillämpas av i stort sett alla centralbanker med inflationsmål.³² I praktiken innebär detta att någon form av en så kallad Taylorregel för styrräntan följs: denna sätts då så att realräntan beror positivt på sysselsättningsgapet (produktionsgapet), det vill säga skillnaden mellan den faktiska och den långsiktigt hållbara nivån, samt på skillnaden mellan faktisk inflation och inflationsmål.³³ Realräntan påverkar efterfrågan i ekonomin genom sina effekter på konsumtionen och investeringarna samt på växelkursen och därmed också på exporten och importen.

Skälet till att Riksbanken, och de flesta andra centralbanker, strävar efter att hålla sysselsättning och produktion vid långsiktigt hållbara nivåer är att det enligt vedertagen teori – och som framgår redan av språkbruket – inte systematiskt går att avvika i någon riktning från dessa, samt att de normalt inte påverkas av efterfrågan (se avsnitt 3.1). En centralbank förfogar enligt detta synsätt inte över några instrument som har effekt på den långsiktigt hållbara sysselsättningen (produktionen). Däremot påverkar penningpolitiken den faktiska sysselsättningen på kort och medellång sikt och kan därför användas för att motverka konjunktursvängningar runt den långsiktigt hållbara nivån. En välkänd slutsats från den tidiga forskningslitteraturen om penningpolitikens så kallade tidsinkonsistensproblem är att om centralbanken strävar efter att uppnå högre sysselsättning än vad som är långsiktigt hållbart, så kommer inflationen systematiskt att överstiga inflationsmålet (*inflation bias*).³⁴

Riksbanksutredningen (2019) innehåller en översikt av hur sysselsättnings- och/eller produktionsmål behandlas i andra länders centralbankslagstiftning. Mål om sysselsättning nämns explicit i Australien, Kanada, Norge, Nya Zeeland, Storbritannien och USA. Euroområdet och Japan har mer allmänna formuleringar om att penningpolitiken ska stödja den ekonomiska politikens allmänna inriktning. Riksbanksutredningens förslag är att sådana hänsyn explicit ska föras in i den svenska centralbankslagstiftningen. Mer precist föreslår man formuleringen: ”Utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet ska Riksbanken också bidra till en balanserad utveckl-

³² Se till exempel Svensson (2010, 2014) och Riksbanksutredningen (2019).

³³ Taylorregeln finns beskriven i alla moderna läroböcker i makroekonomi. Ett exempel är Mankiw (2019).

³⁴ Standardreferenserna är Kydland och Prescott (1977), Barro och Gordon (1983a, 1983b) samt Rogoff (1985).

ing av produktion och sysselsättning (realekonomisk hänsyn)".³⁵ Avsikten är att banken ska beakta konjunkturella variationer i produktion och sysselsättning, det vill säga stabilisera dessa variabler runt deras långsiktigt hållbara nivåer. Enligt utredningen är skillnaden mellan förslaget och Riksbankens nuvarande förhållningssätt obetydlig. Men man menar att en tydligare lagstiftning underlättar utvärdering av penningpolitiken och därmed förbättrar möjligheterna till ansvarsutkrävande.

Teorin bakom olika penningpolitiska målformuleringar

Under de två senaste decennierna har det utvecklats en omfattande teoretisk forskningslitteratur om hur centralbanker bör utforma penningpolitiken. Forskningen bygger på så kallade nykeynesianska modeller som betonar existensen av såväl reala imperfektioner på produkt- och/eller arbetsmarknaderna (någon form av monopolistisk konkurrens) och nominella trögheter som gör att priser och/eller löner endast långsamt anpassar sig till makroekonomiska störningar. I denna modellvärld antas centralbanken maximera en intertemporal social välfärdsfunktion (det förväntade nuvärdet av ett representativt hushålls nytta, som beror på konsumtion och fritid, under alla framtida perioder). Under vissa förutsättningar kan hushållets nytta i varje period representeras av en kvadratisk funktion av skillnaden mellan olika variablers faktiska värden och deras långsiktiga jämviktsvärden.³⁶

I många tidiga nykeynesianska modeller för penningpolitik antogs att nominella priser, men inte nominella löner, var trögrörliga. Under denna förutsättning kan den samhälleliga nyttan i en period representeras av en kvadratisk så kallad förlustfunktion med inflation och något mått på aktivitetsgap (skillnaden mellan faktisk ekonomisk aktivitetsnivå, till exempel sysselsättningsnivå, och långsiktigt hållbar nivå) som argument – och där större förluster innebär lägre nytta.³⁷ Skälet till att inflationen (egentligen dess avvikelse från sitt långsiktiga jämviktsvärde) påverkar välfärden negativt är att

³⁵ S. 700.

³⁶ Mer exakt deras värden i en stationär jämvikt. Se Erceg med flera (2000), Woodford (2003), Benigno och Woodford (2012) samt Debortoli med flera (2017). Se också fotnot 23 ovan.

³⁷ Se Woodford (2003) respektive Svensson (2010). Förlustfunktionen är av typen $L = \pi^2 + \alpha x^2$, där L är förlusten, π inflationen, x aktivitetsgapet och α aktivitetsgapets relativa vikt i funktionen.

högre – oväntade – prisförändringar, till följd av att det tar tid innan många företag kan ändra sina priser, snedvrider relativpriserna, och därmed produktionsstrukturen, jämfört med en situation med perfekt prisorrlighet. Därmed försämras resursallokeringen i ekonomin. Det leder till en nyttoförlust.

Det är förvånande att så många av de nykeynesianska modellerna fokuserar på nominella stelheter i prisbildningen, men antar perfekt rörlighet för nominella löner, eftersom (banan för) kollektivavtalade löner ofta fastställs för fleråriga avtalsperioder. Detta synsätt strider också mot de traditionella antagandena i äldre keynesiansk analys, och som fortfarande är standard i de mest använda läroböckerna i makroekonomi, om perfekt prisorrlighet men nominell lönestelhet.³⁸ Det har emellertid kommit allt fler nykeynesianska modeller som antar att både löner och priser är nominellt trögrörliga.³⁹ Med dessa antaganden har det, i analogi med resonemangen ovan, visats att den samhällseliga nyttan i en period kan representeras av en kvadratisk förlustfunktion med löneinflationen (eller dess avvikelse från den långsiktigt hållbara nivån) som ytterligare argument utöver prisinflation och aktivitetsgap. I mer komplicerade modeller kommer ännu fler målvariabler att ingå i den approximerade nyttofunktionen.⁴⁰

Som diskuterades i avsnitt 3.1 för de flesta centralbanker en flexibel inflationsmålpolitik. Det innebär att de försöker stabilisera både (pris)inflation och aktivitetsnivå, det vill säga de vägleds av en målfunktion där dessa båda variabler ingår. En vanlig slutsats i den tidigare nykeynesianska litteraturen, som betonade nominella stelheter i prisbildningen, har varit att betydligt större vikt ska läggas vid inflationen än aktivitetsnivån.⁴¹ Slutsatsen kan emellertid bli en annan när hänsyn tas också till nominella stelheter i lönebildningen. Så till exempel finner Bortoli med flera (2017) att en enkel målfunktion med bara (pris)inflation och aktivitetsgap som argument

³⁸ Se till exempel Blanchard med flera (2015) och Mankiw (2019).

³⁹ Exempel på sådana modeller är Erceg med flera (2000), Blanchard och Galí (2010) samt Debortoli med flera (2017). Förlustfunktionen kan i dessa modeller skrivas som $L = \pi^2 + \alpha x^2 + \beta w^2$, där i tillägg till variablerna i fotnot 37 w är löneinflationen (eller dess avvikelse från sitt långsiktiga jämviktsvärde) och β löneinflationens relativa vikt. Icke förväntad löneinflation har negativa välfärdseffekter därför att den leder till lönespridning och därmed till en samhällsekonomiskt ineffektiv variation i utbudet av arbetskraft mellan olika delarbetsmarknader.

⁴⁰ Välfärdsriteriet i Smets och Wouters (2007) innehåller mer än 90 målvariabler.

⁴¹ Se till exempel Woodford (2003) samt Blanchard och Galí (2007).

ger en betydligt högre samhällslig välfärd om båda variablerna har ungefär samma vikt än om (pris)inflationen har en mycket större vikt.⁴² Resultatet beror på att stabilisering av aktiviteten också innebär stabilisering av löneinflationen. Författarna menar att deras analys ger stöd för det ”duala” mandat som den amerikanska centralbanken, *Federal Reserve*, har och som brukar tolkas som att den lägger ungefär lika stor vikt vid stabilisering av aktivitetsnivån och stabilisering av inflationen.⁴³

Ett annat argument för att penningpolitiken bör lägga stor vikt vid stabilisering av aktivitetsnivån är att en minskning av sysselsättningen under den långsiktigt hållbara nivån till följd av *persistens-effekter* kan bli bestående under lång tid. Det kan vara fråga om att arbetslösa förlorar produktivitet, demoraliseras och därför söker mindre energiskt efter arbete eller diskrimineras statistiskt av arbetsgivarna (eftersom de i genomsnitt kan antas ha lägre produktivitet än arbetssökande som kommer från en annan anställning). Det kan också finnas *insider-outsider*-mekanismer i lönebildningen, till exempel därför att fackföreningar lägger större vikt vid dem som står närmare arbetsmarknaden än vid dem som står längre bort och därför förhandlar fram löner som är för höga för att också de senare ska få jobb.⁴⁴ Erfarenheterna från Sverige under de senaste decennierna visar också att de faktiska prisstegringarna under långa perioder kan understiga de förväntade, vilket sannolikt betyder att den faktiska reallönenivån blir högre, och sysselsättningen därför lägre, än vad arbetsmarknadsparterna eftersträvar.⁴⁵

Mått på aktivitetsnivån

De nykeynesianska modellerna för lämplig penningpolitik fokuserar oftast på vilken vikt som ska läggas vid det mått på aktivitetsnivå som används. Däremot ägnas sällan något intresse åt hur aktivitetsnivån bäst ska mätas. Olika modeller använder olika mått: produkt-

⁴² Resultatet ligger i linje med analysen i Erceg med flera (2000) som visar att en målfunktion för centralbanken med både inflation och produktionsgap som argument resulterar i högre samhällslig välfärd än en målfunktion med bara inflation som argument. Skillnaden är större ju mer stela nominallönerna är i förhållande till priserna.

⁴³ Se också Svensson (2014) och Riksbanksutredningen (2019).

⁴⁴ Se till exempel Blanchard och Summers (1986), Gottfries och Horn (1987) samt Lindbeck och Snower (1988).

⁴⁵ Se särskilt Svensson (2014). Detta diskuteras också av Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015).

ionsgap, sysselsättningsgap, arbetslöshetsgap och gap i totalt antal arbetade timmar. Valet av mått tycks vara modellspecifikt.

Ett undantag är Svenssons (2014) mer allmänna diskussion av penningpolitik och sysselsättning. Han konstaterar att det inte spelar någon större roll för penningpolitiken om den baseras på sysselsättnings- eller arbetslöshetsgap under förutsättning att arbetskraftsdeltagandet varierar ganska lite över konjunkturcykeln. Svensson anför sedan några pragmatiska, snarare än teoribaserade, argument för att det är bättre att fokusera på arbetsmarknads- än produktionsgap. Ett första skäl är att ”det är *full sysselsättning* som är den ekonomiska politikens främsta mål, inte till exempel full produktion”.⁴⁶ Ett andra skäl är att det är betydligt lättare att beräkna långsiktigt hållbara sysselsättnings- och arbetslöshetsnivåer än potentiell produktion.

Penningpolitiken och den långsiktigt hållbara sysselsättningen

En lite märklig omständighet i de nykeynesianska standardmodellerna är att de i regel inte förklarar variation i (ofrivillig) arbetslöshet utan endast (frivilligt valda) variationer i arbetade timmar eller sysselsättning.⁴⁷ Ett vanligt antagande, som också kan tyckas förvånande, är att den långsiktigt hållbara aktivitetsnivån sammanfaller med den samhällsekonomiskt optimala nivån trots monopolistisk konkurrens på både produkt- och arbetsmarknaden: priser sätts av företag som konkurrerar med produkter som är imperfekta substitut för varandra och löner av hushåll som utför arbetskraftstjänster som också är imperfekta substitut för varandra. Ett standardantagande är att regeringen genom optimalt utformade subventioner lyckas få de långsiktigt hållbara aktivitetsnivåerna (som skulle uppnås med perfekt rörliga priser och löner) att sammanfalla med de samhällsekonomiskt optimala. Detta antagande strider mot observationen att regeringar nästan alltid ställer upp betydligt mer ambitiösa långsiktiga mål för sysselsättningen än vad som tidigare uppnåtts.

Analyserna av penningpolitikens utformning i de nykeynesianska modellerna bygger nästan undantagslöst på förutsättningen att efterfrågan inte kan påverka den långsiktigt hållbara sysselsättning-

⁴⁶ S. 24.

⁴⁷ Två betydelsefulla undantag är Blanchard och Galí (2010) samt Galí (2016).

en. Men persistenseffekter skulle teoretiskt kunna vara så starka att detta sker. Det brukar kallas för *hysteresis*. Galí (2016) analyserar konsekvenserna av detta fenomen för penningpolitikens utformning i en nykeynesiansk *insider-outsider*-modell. Lönen på varje delarbetsmarknad antas sättas så att den förväntade sysselsättningen är lika med ett vägt genomsnitt av det samhällsekonomiskt optimala antalet sysselsatta och antalet sysselsatta föregående period (antalet *insiders*). Författaren visar sedan att en enkel penningpolitisk handlingsregel som bara tar hänsyn till (pris)inflation och BNP-ökning innebär en större avvikelse från den optimala politiken ju större vikt som läggs vid insiders i lönebildningen.⁴⁸ Han visar dessutom att om räntesättningen också får styras av den faktiska arbetslöshetens nivå, så uppnås en högre samhällelig nyttonivå.

En annan möjlighet är att det inte finns någon entydig nivå för den långsiktigt hållbara sysselsättningen utan att den kan ligga inom ett *intervall*.⁴⁹ I så fall bör centralbanken vid sidan av andra mål sträva efter att uppnå den högsta sysselsättningsnivån inom detta intervall. En målformulering för penningpolitiken som står i överensstämmelse med detta är den som gäller för den amerikanska centralbanken, *Federal Reserve*, vilken ska ”effektivt främja målen *maximal* sysselsättning, stabila priser och måttliga långa räntor” (min kursivering).⁵⁰

3.3 Samspelet mellan finans- och penningpolitik

Riksbankens penningpolitik är inte den enda typ av ekonomisk politik som påverkar efterfrågan. Det gör också finanspolitiken, det vill säga förändringar av skatter och offentliga utgifter. Därmed påverkar finanspolitiken också den faktiska sysselsättningens variationer runt den långsiktigt hållbara sysselsättningen.

⁴⁸ Denna handlingsregel är en variant av den Taylorregel som diskuterades i avsnitt 3.1 och har använts för att beskriva ECB:s räntepolitik.

⁴⁹ Detta har diskuterats särskilt av Holden (2017). Bhaskar (1990) är en tidig modell som ger detta resultat. I modellen antas sysselsatta löntagares nytta bero på både reallönen och relativlönen. Dessutom karakteriseras löntagarna av förlustaversion, det vill säga nyttoförlusten av en löneminskning i förhållande till den allmänna lönenivån är större än nyttovinsten av en lika stor löneökning. Lönenivån, och därmed den långsiktigt hållbara sysselsättningen, kommer därför att bero på den *förväntade* allmänna lönenivån. Olika förväntningar kan ge olika stabila jämvikter. Farmer (2013) har utvecklat liknande modeller. Holden (2004) visar att låg inflation i kombination med löneavtal som bara kan ändras om parterna är överens är en annan mekanism som kan ge upphov till ett intervall för jämviktssysselsättningen.

⁵⁰ *Federal Reserve Act*, Section 2A.

Man brukar skilja mellan finanspolitikens automatiska stabilisatorer och diskretionär (aktiv) finanspolitik. Med automatiska stabilisatorer menas de svängningar i den offentliga sektorns finansiella sparande som, även i frånvaro av diskretionära beslut, uppkommer när BNP-gapet varierar över konjunkturen främst därför att skatteintäkterna (men också utbetalningarna av till exempel arbetslöshetsersättning och försörjningsstöd) varierar. Ibland talar man också om halvautomatiska stabilisatorer i form av variationer i arbetsmarknadsprogrammets omfattning som mer eller mindre regelmässigt beslutas när konjunkturen svänger. Den diskretionära finanspolitikens impuls till efterfrågan brukar mätas som förändringen i det strukturella finansiella sparandet, det vill säga sparandet om konjunkturläget varit normalt (noll i BNP-gap).

Den internationellt etablerade synen på ansvarsfördelningen i efterfrågepolitiken har sedan början av 1990-talet varit att under rörlig växelkurs ska penningpolitiken ha huvudansvaret för konjunkturstabiliseringen.⁵¹ Ett skäl är penningpolitiken enligt vedertagna makromodeller då är mer effektiv än finanspolitiken. Räntesänkningar stimulerar direkt inhemsk efterfrågan men effekten antas bli förstärkt av att de också leder till depreciering av valutan. En expansiv finanspolitik som ökar inhemsk efterfrågan antas däremot medföra en appreciering av valutan.⁵²

Flera andra nackdelar med diskretionär finanspolitik brukar också framhållas. En är att den politiska beslutsprocessen i regering och parlament i regel tar längre tid än beslutsfattandet i centralbanken och att åtgärder därför lätt blir feltajmade.⁵³ En annan nackdel med expansiva finanspolitiska beslut i en lågkonjunktur är att de kan vara svåra att återta i en högkonjunktur och följaktligen lätt leder till permanenta försvagningar av de offentliga finanserna. Konsensusuppfattningen före den globala finanskrisen som bröt ut 2008 var därför att regeringar bör avstå från aktiv finanspolitik och nöja sig med att låta de automatiska stabilisatorerna verka. Man har också betonat att det vid konjunktursvängningar som beror på variationer i efterfrågan inte finns någon motsättning mellan att

⁵¹ Se till exempel Regeringen (2011a) och Finanspolitiska rådet (2018).

⁵² Se till exempel Blanchard med flera (2015), Krugman och Obstfeld (2018) samt Mankiw (2019) för läroboksframställningar.

⁵³ De snabba besluten om finanspolitiska åtgärder under coronakrisen i såväl Sverige som många andra länder stämmer dock inte med denna bild.

använda penningpolitiken för att stabilisera aktivitetsnivån och att använda den för att stabilisera inflationen.

Den globala finanskrisen och efterföljande recession samt även de senaste årens erfarenheter med låga eller negativa räntor i många länder har emellertid föranlett ett omtänkande.⁵⁴ Det har blivit allt mer uppenbart att det finns situationer där penningpolitiken inte räcker till om man vill vidta stimulansåtgärder på grund av att man befinner sig vid eller nära ett räntegolv. Det har lett till en kraftigare betoning av att diskretionära finanspolitiska stimulanser ibland är önskvärda – förutsatt att den offentliga skuldsättningen är låg i utgångsläget. Finanspolitiska åtgärder kan också, till skillnad från penningpolitiska, riktas mer selektivt mot framför allt delar av ekonomin som producerar för hemmamarknaden om man vill det. Coronakrisen är ett övertydligt exempel på en situation med en bred enighet bland både ekonomer och politiker om att penningpolitiken inte är tillräcklig utan där det krävs mycket kraftfulla finanspolitiska insatser. Dessa hade varit nödvändiga även om det funnits stora marginaler att sänka räntenivån: finanspolitiken har i denna situation spelat en ren försäkringsroll genom direktstöd som håller uppe företags och hushålls inkomster, något som penningpolitiken inte kan göra.

⁵⁴ I viss mån påverkades redan regeringens redogörelse till riksdagen för det finanspolitiska ramverket omedelbart efter den globala finanskrisen (Regeringen 2011). Frågan om rollfördelningen mellan finans- och penningpolitik berörs emellertid inte i den senaste ramverkskrivelsen (Regeringen 2018). Detta kritiserades av Finanspolitiska rådet (2018).



4 Kvantitativa eller allmänt hållna sysselsättningspolitiska mål?

En central fråga är om sysselsättningspolitiska mål bör vara *kvantitativa* (siffersatta) eller *allmänt hållna* (till exempel full eller hög sysselsättning). Nedan diskuteras först mycket kort målen för penningpolitiken. Men huvudfokus läggs på de mål som regeringar ställer upp för sin egen ekonomiska politik.

4.1 Olämpligt med kvantitativa sysselsättningsmål för penningpolitiken

Det finns en närmast total konsensus i den nationalekonomiska professionen om att penningpolitiken bör ha siffersatta mål för inflationen. Enigheten förefaller lika fullständig om att en centralbank inte bör ha ett kvantitativt mål för sysselsättningen (eller något annat aktivitetsmått som arbetslösheten). I stället förordas i regel en mer allmän målformulering av typen att sysselsättningen (arbetslösheten) ska stabiliseras runt sin långsiktigt hållbara (alternativt jämvikts- eller potentiella) nivå.⁵⁵ Detta hindrar förstås inte centralbanker från att basera sin politik på uppskattningar av denna nivå, men dessa slås inte fast i några grundläggande måldokument.

Det finns flera skäl till att man i målformuleringen för en centralbank inte vill siffersätta den långsiktigt hållbara sysselsättningsnivån. En anledning är svårigheterna att uppskatta den. Olika bedömningar kommer alltid att ge olika resultat. Ett annat skäl är att denna sysselsättningsnivå inte är konstant över tid. För det första påverkas den av strukturella förändringar i ekonomin. Sådana kan till exempel avse befolkningens sammansättning med avseende på ålder, etnicitet och

⁵⁵ Se till exempel Svensson (2014), Holden (2017) och Riksbanksutredningen (2019).

utbildning, eftersom sysselsättningsgraden skiljer sig kraftigt åt mellan olika socioekonomiska grupper. Förändringar i branschstruktur och graden av internationell konkurrens (hur globaliseringsprocessen utvecklas) kan också spela in.

För det andra är regeringens *strukturpolitik* av central betydelse för den långsiktigt hållbara sysselsättningen. Som diskuterades i avsnitt 3.1 kan regeringen påverka den genom förändringar av skattesystem, socialförsäkringar, arbetsmarknadsprogram, produktmarknadsregleringar, konfliktregler på arbetsmarknaden och så vidare. Även arbetsmarknadsparternas agerande är av betydelse: såväl i vilka former som de väljer att löneförhandla som vilka avvägningar de gör mellan å ena sidan löneökningar och å andra sidan sysselsättning samt företagsvinster.

4.2 För- och nackdelar med kvantitativa mål för regeringens sysselsättningspolitik

Sedan början av 1990-talet har det blivit allt vanligare världen över med av regeringar självpåtagna finanspolitiska regler om kvantitativa budgetmål. Dessa har tillkommit för att motverka tidigare tendenser till stora budgetunderskott och växande offentlig skuldsättning (så kallad *deficit bias*). Såväl EU:s regler som det svenska överskotts-målet är exempel på detta.⁵⁶

Liksom centralbankernas inflationsmål syftar budgetmål till att stärka långsiktiga hänsynstaganden i förhållande till mer kortsiktiga. Det kan vara fråga om bristande insikt om de långsiktiga konsekvenserna av budgetunderskott, politiker som försöker ”köpa” röster från oinformerade väljare genom offentliga utgiftsökningar eller skattesänkningar, politiska partier som vill passa på att gynna sin väljarbas medan de sitter vid makten, regeringar som ger efter för påtryckningar från olika intressegrupper som inte ser till det allmännas bästa, tidsinkonsistensproblem därför att en expansiv finanspolitik framstår som sysselsättningsskapande så länge förväntningarna i ekonomin inte anpassats till den eller nedprioritering av framtida generationers intressen.⁵⁷

⁵⁶ Calmfors (2020) innehåller en översikt över budgetmålen i de nordiska länderna.

⁵⁷ Se till exempel Calmfors och Wren-Lewis (2011) samt Calmfors (2016) för mer utförliga diskussioner av dessa mekanismer och referenser till forskningen.

När finanspolitiken förs *diskretionärt*, det vill säga baseras på löpande beslut som inte vägleds av något regelsystem, finns risken att kortsiktiga överväganden får alltför stort spelrum. Åtaganden om att uppnå bestämda budgetmål utgör en form av *självbindning* som ska stärka drivkrafterna att ta långsiktiga hänsyn: ju tydligare målen är, desto större blir anseendeförlusten (*reputation cost*) av att misslyckas med att nå dem. En sådan mekanism kan understödjas av offentlig utvärdering av politiken mot de uppsatta målen av det slag som finanspolitiska råd utför.⁵⁸

Man kan föra ett analogt resonemang om kvantitativa sysselsättningsmål. Då ser man dem som ett sätt att genom tydliga åtaganden från en regering stärka incitamenten för en effektiv sysselsättningspolitik. För detta talar att sysselsättningsmål regelmässigt sätts högre än den faktiska sysselsättningen när de formuleras. Siffermål kan utgöra en signal till alla delar av en regering och offentlig förvaltning om hur hög prioritet sysselsättningspolitiken bör ha. De skapar vidare tydliga riktmärken (*benchmarks*) att utvärdera politiken mot. Det kan bidra till ett starkare opinionstryck på en regering att verkligen försöka uppnå hög sysselsättning.

Ett möjligt synsätt är att tydliga sysselsättningspolitiska mål är en metod för att motverka tendenser till alltför låg långsiktigt hållbar sysselsättning (en *non-employment bias*). Sådana kan uppkomma helt enkelt därför att den ekonomiska politiken inte förs på ett effektivt sätt. En regering befinner sig kanske inte på sin ”produktionsmöjlighetskurva”, det vill säga det kan vara möjligt att genom mer effektiv politik öka den långsiktigt hållbara sysselsättningen utan att ge avkall på andra mål.

Men det är också tänkbart 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 vissa sysselsättningsmål. Dessa andra överväganden kan vara socialpolitiska (som motiverar generösa stöd till arbetslösa, sjukskrivna, förtidspensionerade och personer som aldrig etablerat sig på arbetsmarknaden i kombination med otillräckliga aktiveringskrav), budgetpolitiska (som begränsar anslag till effektiva arbetsmarknads-

⁵⁸ Se till exempel Debrun (2009), Debrun med flera (2011), Calmfors (2016) och Regeringen (2018) angående betydelsen av anseendeförluster. Calmfors (2020) innehåller en översikt av hur de finanspolitiska råden i Danmark, Finland, Island och Sverige arbetar.

och utbildningsprogram) eller strävanden efter att av ideologiska skäl tillgodose, eller i varje fall inte utmana, fackliga intressen (som innebär lagar om anställningsskydd och konfliktregler vilka ger facket en stark förhandlingsposition gentemot arbetsgivarsidan).⁵⁹ En sådan obalans kan – liksom tendenser till alltför stora budgetunderskott – 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 högre inkomster för dem omedelbart, medan nackdelarna i form av högre arbetslöshet kommer längre fram i tiden. Konfliktregler som minskar fackets relativa förhandlingsstyrka har på kort sikt uppenbara negativa effekter för löntagarna i form av lägre löneökningar: positiva sysselsättningseffekter uppstår först på längre sikt.

Man kan också resonera utifrån hur *påtagliga* olika effekter är. Negativa effekter av exempelvis mindre generösa arbetslöshets- och andra sociala ersättningar i form av lägre inkomster för icke sysselsatta är ”säkra” och lätta att beräkna exakt, medan de positiva effekterna i form av fler och snabbare övergångar till sysselsättning inte kan ledas i bevis lika konkret utan kräver statistiska analyser som är svårare att förstå – och dessutom alltid kommer att ge varierande resultat beroende på den exakta metodiken.⁶⁰ En sådan skillnad i hur konkreta olika effekter är, kan ge upphov till en *status-quo-bias* i sysselsättningspolitiken: en psykologisk obenägenhet att genomföra arbetsmarknadsreformer som skulle få bred acceptans om de positiva sysselsättningseffekter som uppstår kunde garanteras i förväg.⁶¹ Enligt ett kompletterande synsätt kan en politisk majoritet *ex ante*

⁵⁹ Den vikt som tillmäts andra mål än sysselsättningspolitiska kan skilja sig åt mellan olika regeringar. Så till exempel kan socialdemokratiskt ledda regeringar tänkas lägga större vikt vid socialpolitiska mål och fackliga intressen än borgerliga regeringar. Också de senare kan förstås vara påverkade av ideologiska motiv på ett sätt som skulle kunna leda till sämre arbetsmarknadsutfall. Ett möjligt exempel är privatisering av arbetsmarknadspolitiken där det finns visst (men begränsat) stöd för att privata aktörer är mindre effektiva än statliga (se till exempel Crépon 2018).

⁶⁰ De flesta arbetsmarknadsekonomer vet hur svårt det är att övertyga icke-specialister om att det finns en mycket omfattande empirisk forskningslitteratur som finner att mer generös arbetslöshetsersättning (högre kompensationsgrad och längre maximal ersättningsperiod) leder till längre arbetslöshetstider. Två bra översikter av den internationella forskningen på området är Tatsiramos och van Ours (2014) samt Andersen med flera (2015). Nielsen Arendt och Schultz-Nielsen (2019) summerar evidens från de nordiska länderna om att mer generösa sociala ersättningar för icke västerländska kvinnor innebär färre övergångar till arbete.

⁶¹ Forskning i psykologi har betonat betydelsen av olika effekters synlighet för människors attitydbildning. Se till exempel Krosnick med flera (1993), Trope och Liberman (2003) och Fabrigar med flera (2005).

motsätta sig reformer som den ex post skulle acceptera, även om de aggregerade vinsterna är kända, men det inte går att i förväg identifiera exakt vilka personer som blir vinnare respektive förlorare.⁶²

Man skulle också kunna se siffersatta mål för den faktiska sysselsättningen som ett sätt för en regering att balansera siffersatta mål för de offentliga finanserna. Argumentet är då att en rent diskretionär beslutsprocess för sysselsättningspolitiken kan leda till att överväganden om sysselsättningen förlorar i vikt i förhållande till överväganden om budgetsaldot där det finns ett tydligare åtagande. Det skulle kunna innebära att det i vissa lägen inte förs en tillräckligt efterfrågestimulerande finanspolitik.⁶³ Sannolikheten för det kan tänkas minska om det finns ambitiösa kvantitativa mål också för sysselsättningspolitiken. Men den andra sidan av detta är förstås att en regering som är ovillig att genomföra strukturreformer som ökar den långsiktigt hållbara sysselsättningen kan frestas till en alltför expansiv finanspolitik och därmed till överdriven offentlig skuldsättning.⁶⁴

En mer prosaisk tolkning är slutligen att ambitiösa sysselsättningspolitiska mål kan utgöra ett partipolitiskt verktyg för att vinna val. Målen fungerar då som signaler till väljarna om vad ett parti vill utträta i regeringsställning. Denna tolkning behöver inte stå i motsats till resonemangen ovan. Tydliga sysselsättningsmål kan både spela en valtaktisk roll och stärka incitamenten för en politik som ökar sysselsättningen när ett val har vunnits.

Kvantitativa mål kan också snedvrider politiken

En välkänd fara med kvantitativa mål – på alla områden – är att de kan styra politiken mot att uppnå just målet för de mått som valts, oberoende av hur väl de senare är relaterade till de överordnade mål som man egentligen vill uppnå. Det innebär en risk för att viktiga dimensioner inte beaktas. Detta anfördes av alliansregeringen 2006–14 som ett viktigt skäl till att den – till skillnad från den tidigare

⁶² Se Fernandez och Rodrik (1991).

⁶³ Finanspolitiska rådet (2009, 2010a, 2010b) kritiserade alliansregeringens finanspolitik under den globala finanskrisen 2008–10 på just denna grund. Se också Calmfors (2008, 2012b) samt Calmfors och Wren-Lewis (2011).

⁶⁴ Denna risk kan vara särskilt stor om penningpolitiken styrs av ett strikt inflationsmål. Agell med flera (1996) analyserar denna situation.

socialdemokratiska regeringen – avstod från siffersatta sysselsättningspolitiska mål.⁶⁵

Kritiken mot kvantitativa mål sammanfattas ibland i form av *Goodharts lag*. Den säger att ”varje observerad regelbundenhet tenderar att kollapsa så fort den utnyttjas för kontrolländamål”. 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. En alternativ formulering är att ”när ett mått blir ett mål, så upphör det att vara ett bra mått”.⁶⁶ Goodharts ursprungliga formulering gällde de mått på penningmängden som man i Storbritannien på 1970- och 1980-talen försökte styra i syfte att kontrollera inflationen.

Ett exempel på Goodharts lag på det sysselsättningspolitiska området är hur mål för den öppna arbetslösheten, alltså arbetslösheten exklusive deltagande i olika arbetsmarknadsprogram, kan leda just till att sådana program expanderar, trots att det överordnade målet förmodligen är att få fler i arbete: i så fall förändras det samband mellan öppen arbetslöshet och sysselsättning som tidigare gällt. Sådana risker utgör ett starkt argument för vikten av att följa upp siffersatta sysselsättningsmål med en analys av många olika indikatorer på arbetsmarknadsläget för att säkerställa att inte den explicita målformuleringen snedvrider politiken.

En ytterligare aspekt på kvantitativa sysselsättningspolitiska mål för regeringens politik gäller eventuella effekter på andra aktörers drivkrafter att bidra till hög sysselsättning. Man kan föra olika resonemang om hur arbetsmarknadsparterna skulle kunna påverkas av mer bindande åtaganden från regeringens sida om att uppnå ambitiösa arbetsmarknadsmål. Om det väntas ske genom en mer expansiv finanspolitik som stimulerar efterfrågan och leder till en kronappreciering, kan industrins parter bli mer återhållsamma i sin märkessättning samtidigt som incitamenten för högre löneökningar ökar i mer hemmamarknadsinriktade branscher. Om parterna i stället förväntar sig att regeringen ska genomföra mer av strukturella reformer för att nå målen kan parternas beteende bero på vilka slags reformer man räknar med: fackens incitament för återhållsamhet skulle kunna förstärkas om man till exempel befarar att arbetslöshetsförsäkringen

⁶⁵ Se till exempel Regeringen (2007, 2008).

⁶⁶ Formuleringen härrör från Strathern (1997). Se också Goodhart (1975) och Muller (2018).

ska göras mindre generös, men försvagas om man i stället tror på bättre utbildningsmöjligheter för sina medlemmar.

Liknande resonemang kan föras om penningpolitiken. Om ambitiösa kvantitativa sysselsättningsmål leder till en mer efterfrågestimulerande finanspolitik kanske Riksbanken väljer en högre räntenivå. Men om mer strukturella reformer genomförs, kan det bli möjligt för banken att föra en mer expansiv politik utan att inflationsmålet överskrids.

4.3 Kriterier för kvantitativa ekonomisk-politiska mål

Det finns en omfattande litteratur om hur kvantitativa mål för de offentliga finanserna bör formuleras. Den kan utgöra en bra utgångspunkt också för vilka kriterier som bör ställas upp för kvantitativa sysselsättningspolitiska mål. Standardreferensen angående budgetmål är Kopits och Symansky (1998).⁶⁷ Deras kriterier för goda sådana mål kan sammanfattas på följande sätt:

- Målen bör vara *väldefinierade* så att det inte råder oklarhet om exakt vad de avser och under vilka förhållanden som de ska nås.
- Målen bör vara *transparenta* så att det går att i efterhand *verifiera* huruvida de uppfyllts eller inte.
- Målen bör vara *enkla*. Det krävs för att de ska förstås av såväl politiker som media och medborgare. Det senare är en förutsättning för att det ska vara förenat med en anseendekostnad att inte uppnå målen så att det skapas ett politiskt tryck på att verkligen göra detta.
- Målen bör vara *adekvata* så att de verkligen bidrar till att uppfylla de överordnade mål som man egentligen är intresserad av.
- Om flera mål ställs upp samtidigt, bör de vara *konsistenta* med varandra så att det inte föreligger konflikter dem emellan vilka gör det omöjligt att uppnå samtliga.

⁶⁷ Se till exempel Calmfors (2005, 2016 och 2017a), Andrlé med flera (2015) och Caselli med flera (2018) för senare analyser.

- Målen bör ha viss *flexibilitet* så att de kan anpassas till situationer som inte kunnat förutses. En möjlighet är tydliga undantagsklausuler som anger när målavvikelser är motiverade.
- Målen ska vara ”*enforceable*”. Det kan närmast översättas med att det ska vara möjligt att *verkställa* en politik så att målen nås. Det betyder att regeringen ska ha betydande *operationell kontroll* över målvariabeln. Målen bör också vara *realistiska*, det vill säga möjliga att uppnå. Ett helt orealistiskt mål har förmodligen ingen, eller i varje fall, mycket liten styrande effekt. Däremot är det möjligt att realistiska mål kan leda till bättre utfall än som skulle uppnås utan dem även om de inte uppfylls.⁶⁸ Det kan vara bra med stadganden om i vilken takt målen ska nås vid avvikelser och mekanismer, till exempel någon form av sanktion som i EU:s finanspolitiska regelsystem, om detta inte sker i tillfredsställande takt.

Man kan lägga till att mål av samma dignitet inte bör vara *alltför många*. Många mål urholkar varje enskilt måls status och därmed den anseendekostnad som är förknippad med att inte uppnå det. Dessutom kan många mål göra det möjligt för en regering att ”shoppa runt” bland dem och i regel hitta åtminstone något som man uppnår.⁶⁹ Däremot kan det förstås vara ändamålsenligt att bryta ner ett mål för till exempel hela den offentliga sektorns finansiella sparande i delmål för olika delsektorer.⁷⁰

Ett ytterligare krav kan vara att ekonomisk-politiska mål ska vara rimligt *stabila* över tiden. Mål som ändras ofta riskerar att förlora i legitimitet och tyngd. Det ska förstås inte hindra omformuleringar om grundläggande förhållanden ändras. Så till exempel kan det vara lämpligt för ett land som velat minska sin offentliga skuldsättning kraftigt att, när det väl uppnåtts, välja mindre ambitiösa budgetmål. Om ekonomin befinner sig långt från målet när det formuleras, är det förstås också viktigt att tydligt ange när det ska uppnås.

⁶⁸ Caselli med flera (2018) fann att EU:s budgetmål lett till starkare budgetutfall än som annars skulle ha varit fallet trots att målen många gånger inte nåtts.

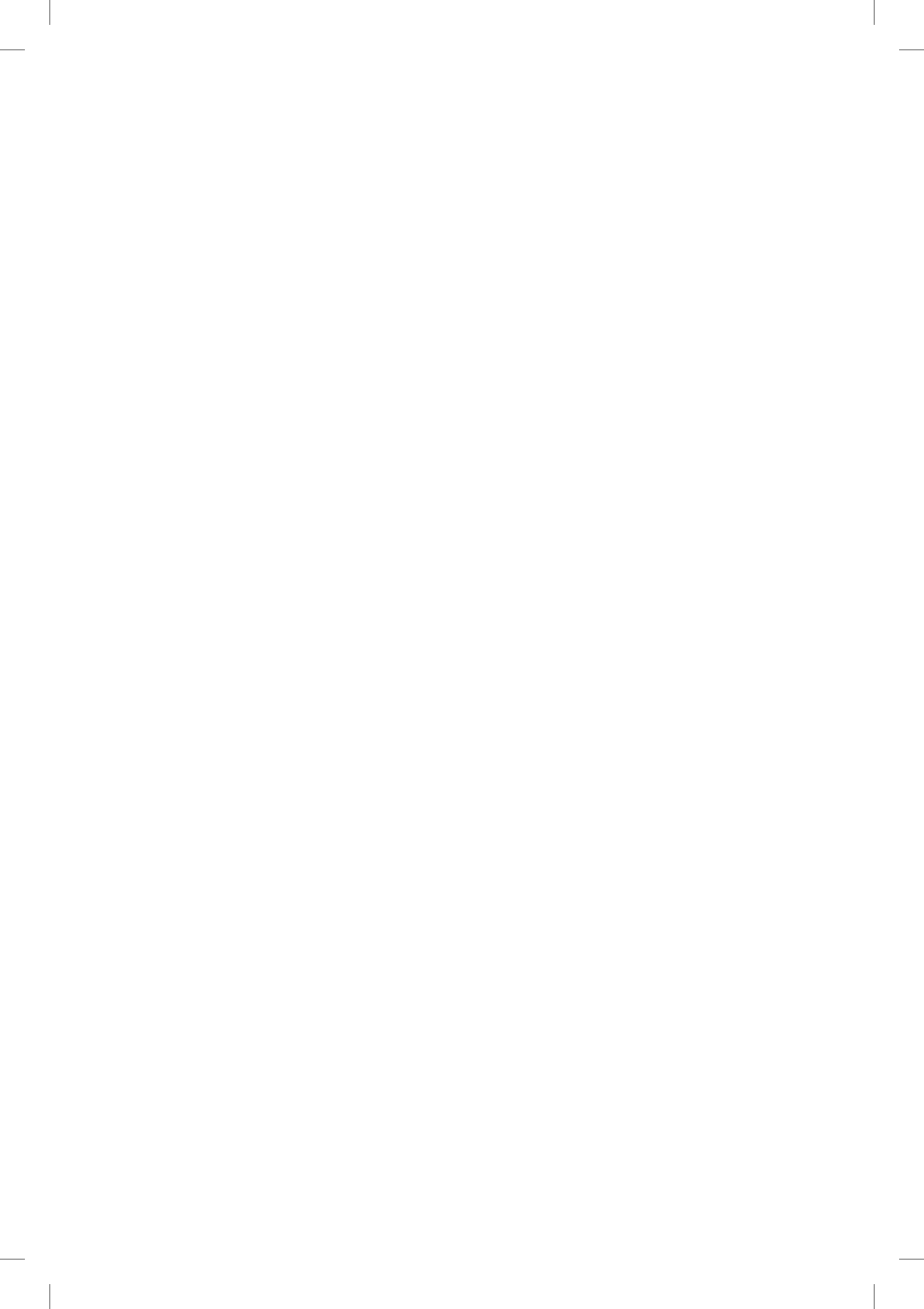
⁶⁹ Detta har diskuterats av bland andra Andrieu med flera (2015) och Calmfors (2017a). En återkommande kritik av alliansregeringens budgetpolitiska mål från Finanspolitiska rådet var att så många indikatorer på måluppfyllelsen användes att det alltid gick att hitta någon som visade måluppfyllelse (se till exempel Finanspolitiska rådet 2011).

⁷⁰ Ett exempel är Finlands budgetmål: det finns ett budgetmål för hela den offentliga sektorn och dessutom delmål för stat, kommunsektor och socialförsäkringsfonder (Calmfors 2020).

Det är i praktiken inte möjligt att formulera budgetpolitiska mål som uppfyller samtliga ovan angivna kriterier. Flera av kriterierna kan strida mot varandra. Det gäller i synnerhet kriterierna om att målen ska vara å ena sidan väldefinierade, verifierbara samt enkla och å andra sidan adekvata. Ett uppenbart exempel gäller frågan om budgetmål ska avse det faktiska saldot eller det strukturella (alltså saldot rensat för konjunktur- och engångseffekter). Ett mål för det faktiska budgetsaldot uppfyller den första typen av kriterier men riskerar att inte vara adekvat eftersom uppnående av det kan leda till en procyklisk finanspolitik som förstärker konjunktursvängningarna. Det strukturella saldot är ett mer adekvat (lämpligt) mått på den underliggande finanspolitiken, men kan vara svårt för många att förstå. Dessutom kan det beräknas på många sätt, vilket kan öppna för missbruk.

”Rätt” balans mellan enkelhet och lämplighet kan vara avgörande för ett måls *legimitet*. Generellt gäller att ju mer komplicerat ett mål är, desto större är kraven på att måluuppfyllelsen utsätts för en kompetent och oberoende extern granskning vilken uppfattas som legitim av medborgarna.

De ovan diskuterade kriterierna för budgetmål bör vara tillämpliga också för kvantitativa sysselsättningspolitiska mål. Kriterierna används i avsnitt 6 för att utvärdera olika sådana mål.



5 Sysselsättningspolitiska mål i Sverige

Detta avsnitt redovisar sysselsättningspolitiska mål som antingen använts eller föreslagits i Sverige.

5.1 Använda sysselsättningspolitiska mål

Tabell 5.1 sammanfattar de sysselsättningspolitiska mål som ställts upp av svenska regeringar sedan mitten av 1990-talet.

Den socialdemokratiska regeringen 1994–2006

Det första siffersatta sysselsättningspolitiska målet ställdes upp av Göran Perssons regering i mars 1996. Den då avgivna regeringsförklaringen (Regeringen 1996a) inleds med följande formulering:

”Att minska arbetslösheten är den främsta och allt annat överskuggande uppgiften för min regering. Målet är att Sverige år 2000 skall ha halverat den öppna arbetslösheten till 4 procent.”

Motiven bakom målet och hur det skulle kunna nås utvecklades sedan i en särskild sysselsättningsproposition som antogs av riksdagen.⁷¹ Målet avsåg alltså den öppna arbetslösheten, inte den totala. Det betyder att deltagande i arbetsmarknadsprogram exkluderades. Dessutom räknades inte heltidsstuderande som söker arbete in. Graden av måluppfyllelse följdes fortlöpande upp i budget- och vårpropositioner. Något förvånande innehåller ingen av dessa någon precisering av vilken åldersgrupp som omfattades. Men eftersom måluppfyllelsen utvärderades utifrån de publicerade siffrorna i

⁷¹ Regeringen (1996b).

SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU), som under denna tid gällde åldersgruppen 16-64 år, bör det ha varit denna som åsyftades.

Fyraprocentmålet för den öppna arbetslösheten blev bestående under hela Göran Perssons regeringstid, alltså ända fram till alliansregeringens tillträde 2006. Men i budgetpropositionen för 1999 kompletterades arbetslöshetsmålet med både ett sysselsättningsmål och ett mål för minskat bidragsberoende.⁷² Sysselsättningsmålet avsåg andelen sysselsatta av befolkningen 20–64 år och sattes till 80 procent.⁷³ Målet skulle uppnås 2004 men blev bestående ända fram till regeringsskiftet 2006. Endast reguljärt sysselsatta, inte deltagare i arbetsmarknadsprogram, inkluderades. Detta motiverades med vikten av att minska trycket på de offentliga försäkringssystemen och att stärka de offentliga finanserna. Av detta skäl gjorde propositionen klart att målet var ”att öka den reguljära sysselsättningen, främst inom den *privata* sektorn” (min kursivering)⁷⁴, även om det siffersatta målet inte gjorde någon åtskillnad mellan privat och offentlig sysselsättning. Åldersgruppen 16–19 år omfattades inte av målet med motiveringen att ungdomar i denna ålder i första hand borde utbilda sig.

Målet för minskat bidragsberoende var att antalet helårspersoner som försörjs genom sociala ersättningar och bidrag, det vill säga ”ersättningar vid ohälsa, arbetslöshet, deltagande i arbetsmarknadsåtgärder och socialbidrag skulle minska från drygt en miljon 1997 till 800 000 till år 2004”.⁷⁵ Det angivna motivet för att komplettera sysselsättningsmålet på detta sätt var att ökad sysselsättning inte behöver leda till en lika stor minskning av bidragsberoendet därför att en del som övergår i sysselsättning kan förbli beroende av sociala ersättningar. Enligt budgetpropositionen kunde det därför förutom högre sysselsättning krävas ”aktiva åtgärder, utbildning, effektivare rehabilitering m.m.” om bidragsberoendet ska minska.⁷⁶

⁷² Regeringen (1998). Sysselsättningsmålet preciseras i bilaga 4.

⁷³ På sikt angavs det ännu mer ambitiösa, men också vagare, målet full sysselsättning. Se till exempel Regeringen (2005), s. 26.

⁷⁴ Ibid., bilaga 4, s. 13.

⁷⁵ Till ersättning vid ohälsa räknades sjukpenning, rehabiliteringsersättning, arbetsskadeersättning, förtidspension och sjukbidrag. Personer som fick ålders- eller delpension, föräldrapenning, barnbidrag och studiebidrag räknades inte in i den målsatta gruppen som försörjs genom sociala ersättningar och bidrag.

⁷⁶ Regeringen (1998), bilaga 4, s. 14.

Det i 1999 års budgetproposition uppställda målet för minskat bidragsberoende följdes aldrig upp och omnämns inte heller i senare ekonomiska propositioner. Det verkar helt enkelt ha ”glömts bort” och således inte ha fått någon ekonomisk-politisk betydelse. I stället lanserades i 2001 års ekonomiska vårproposition ett mål om att socialbidragsberoendet skulle reduceras med hälften från 1999 till 2004. Mer exakt skulle antalet socialbidragstagare, omräknat till helårspersoner, minska från cirka 115 000 till cirka 57 500.⁷⁷ Till skillnad från det ovan nämnda målet för det totala bidragsberoendet följdes socialbidragsmålet återkommande upp och kan därför ha spelat en ekonomisk-politisk roll.⁷⁸ När målet infördes, framhöll regeringen att ”måluppfyllelsen hänger intimt samman med möjligheten att få ett jobb och har därför en stark koppling till regeringens sysselsättningsmål”.⁷⁹ Samtidigt var målet inte något entydigt sysselsättningsmål eftersom beroendet av (kommunala) socialbidrag också kan reduceras genom mer generösa statliga bidrag och ersättningar (bostadsbidrag, barnbidrag, studiestöd och så vidare) eller högre och mer lättillgänglig a-kassa.⁸⁰

Tabell 5.1 Olika regeringars sysselsättningspolitiska mål

Variabel	Tidsperiod	Mål	Åldersgrupp	Precisering	Grundläggande politikdokument
<i>Öppen arbetslöshet</i>	1996–2006	4 procent	16–64 år	Deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder innefattades inte. Avsåg ursprungligen år 2000 men kom också att gälla 2000–06. Heltidsstuderande som söker arbete räknades inte som arbetslösa.	Regeringen (1996a, 1996b)
<i>Reguljär sysselsättningsgrad</i>	1999–2006	80 procent	20–64 år	Deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder räknades inte in. Avsåg ursprungligen 2004 men kom att gälla till 2006.	Regeringen (1998)

⁷⁷ Se Regeringen (2001a, 2001b).

⁷⁸ Se till exempel Regeringen (2005).

⁷⁹ Regeringen (2001a), s. 16.

⁸⁰ Detta framhålls också av statsminister Göran Persson i en intervju (Mellin 2001).

Variabel	Tids-period	Mål	Ålders-grupp	Precisering	Grundläggande politikdokument
<i>Antal helårspersoner som försörjs genom sociala ersättningar</i>	1999–2004	800 000 helårspersoner		Helårspersoner som försörjs genom socialbidrag, ersättning vid ohälsa, arbetslöshetsersättning, eller deltagande i arbetsmarknadsåtgärd. Målet avsåg 2004 (och skulle jämföras med 1 miljon helårspersoner 1997). Målet antogs kunna uppnås via målet för reguljär sysselsättning. Målet följdes aldrig upp och omnämns bara i 1998 års ekonomiska vårproposition.	Regeringen (1998)
<i>Antal helårspersoner som försörjs genom socialbidrag</i>	2001–06	Halvering (till 57 700) från nivån på 115 400 år 1999		Avsåg ursprungligen 2004 men kom att gälla också 2005–06.	Regeringen (2001a, 2001b)
<i>Varaktig sysselsättning</i>	2007–14	Ska öka	2007–2010: 15–64 år; 2011–2014: 15–74 år.*	Den varaktiga sysselsättningen ska öka genom minskat utanförskap (fler som arbetar). Ska ske genom lägre sjukfrånvaro, lägre arbetslöshet och ökat arbetskraftsdeltagande. Dessutom ska antalet arbetade timmar per person som arbetar öka. Varaktig sysselsättning definierades som den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt eller som sysselsättningsnivån över en konjunkturcykel.	Regeringen (2007, 2008a)

Variabel	Tids-period	Mål	Ålders-grupp	Precisering	Grundläggande politikdokument
<i>Sysselsättningsgrad</i>	2011–20	Väl över 80 procent	20–64 år	Nationellt mål till 2020 inom EU:s Europa-2020-strategi. Avser kvinnor och män. Gäller all sysselsättning, inte bara reguljär. Målet torde i stort sett ha varit okänt i den svenska ekonomisk-politiska diskussionen.	Regeringen (2011b, 2011c, 2019b)
<i>Andel i utanförskap</i>	2011–20	Väl under 14 procent	20–64 år	Nationellt mål till 2020 inom EU:s Europa-2020-strategi. Avser kvinnor och män. Utanförskap definieras som summan av personer utanför arbetskraften (utom heltidsstuderande), långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna. Politikdokumenten innehåller ingen definition av de olika kategorierna utan hänvisar bara till AKU. Målet torde i stort sett ha varit okänt i den svenska ekonomisk-politiska diskussionen.	Regeringen (2011b, 2011c, 2019b)
<i>Arbetslöshet</i>	2014–18	Lägst i EU	15–74 år**	Målet ska uppnås genom att antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ökar. Målet avsåg 2020. Arbetslöshet och sysselsättningsgrad i åldersgruppen 15–74 år är sedan 2017 två av fem ekonomiska välbefindningsindikatorer vars utveckling redovisas årligen.	Regeringen (2014a, 2014b)
<i>Sysselsättning</i>	2019–	Hög		Arbetslöshet och sysselsättningsgrad i åldersgruppen 15–74 år är sedan 2017 två av fem ekonomiska välbefindningsindikatorer vars utveckling redovisas årligen.	Regeringen (2019a, 2019b, 2019c)

Anm: *Enligt uppföljningarna av sysselsättningspolitiken i de ekonomiska vårpropositionerna. **Enligt jämförelserna med andra länder i de ekonomiska propositionerna.

Alliansregeringen 2006–14

Alliansens viktigaste valfråga inför riksdagsvalet 2006 var att öka sysselsättningen och minska utanförskapet. Men man valde ändå vid regeringstillträdet att inte ställa upp några kvantitativa mål för sysselsättningspolitiken. I budgetpropositionen för 2008 formulerades i stället sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift som ”att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans”.⁸¹ I senare ekonomiska propositioner används formuleringar som att ”den varaktiga sysselsättningen” eller ”sysselsättningsnivån i genomsnitt över en konjunkturcykel” ska öka.⁸² Alliansregeringen såg dessa målformuleringar som mer ambitiösa än den tidigare socialdemokratiska regeringens ovan beskrivna arbetslöshets- och sysselsättningsmål.⁸³

Alliansregeringen tog uttryckligen avstånd från kvantitativa sysselsättningspolitiska mål i allmänhet och från den tidigare regeringens mål i synnerhet. Ett skäl som angavs var att sådana mål kan snedvrída incitamenten för sysselsättningspolitiken (en argumentation i samklang med Goodharts lag).⁸⁴ Man pekade särskilt på att arbetslöshetsmålet kunde uppfyllas ”genom att arbetslösa personer flyttade till arbetsmarknadspolitiska program” och att sysselsättningsmålet hade liknande problem ”eftersom även personer som är frånvarande från en anställning – t.ex. sjukfrånvarande, föräldralediga eller tjänstlediga för studier – räknas som sysselsatta” trots att de inte är i arbete.⁸⁵ En annan kritik var att den faktiska sysselsättningen kan öka utan att den varaktiga sysselsättningen (den långsiktigt hållbara sysselsättningen med min terminologi i avsnitt 3) gör det. Det kan enligt argumentationen bero på att efterfrågan tillfälligt ökar till följd av en bättre konjunktur eller en expansiv finans- eller penningpolitik. Slutligen framhölls att aggregerade mål inte kan användas för att styra sysselsättningsfrämjande åtgärder till de mest prioriterade grupperna.⁸⁶

I stället för kvantitativa sysselsättningspolitiska mål förordade alliansregeringen en bred belysning av arbetsmarknadssituationen i

⁸¹ Regeringen (2007), s. 47.

⁸² Se till exempel Regeringen (2008a), s. 61, och Regeringen (2008b), s. 11.

⁸³ Se till exempel Regeringen (2008a).

⁸⁴ Se avsnitt 4.2. Argumentet formulerades som att ”målen ger incitament att utnyttja egenheter i statistiken för att nå måluppfyllelse” (Regeringen 2008a, s. 62).

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Se till exempel Regeringen (2007, 2008a, 2008b).

många olika dimensioner med hjälp av ett stort antal indikatorer på hur många som befinner sig i olika arbetsmarknadstillstånd, hur länge de befinner sig där och hur flödena ser ut mellan olika tillstånd. En sådan redovisning, något kuriöst benämnd ett sysselsättningspolitiskt ramverk, inkluderades också från och med år 2009 i de ekonomiska vårpropositionerna.

De nationella reformprogrammen

Att utarbeta så kallade nationella reformprogram har sedan 2011 varit obligatoriskt för EU:s medlemsstater inom ramen för den gemensamt antagna Europa-2020-strategin. Den syftade till att uppnå ett antal mål på olika områden, bland annat för sysselsättning och social delaktighet, till år 2020. I enlighet med åtagandena inom strategin ställde alliansregeringen, trots sin kritiska syn på kvantitativa sysselsättningspolitiska mål, upp två sådana mål i reformprogrammen.

Alliansregeringens sysselsättningsmål inom ramen för Europa-2020-strategin blev ”att eftersträva en höjning av sysselsättningsgraden till väl över 80 procent för kvinnor och män i åldrarna 20–64 till år 2020”.⁸⁷ Målet var således mycket likt den tidigare socialdemokratiska regeringens sysselsättningsmål förutom att det inte bara skulle uppnås totalt utan även för kvinnor och män var för sig. Dessutom avsåg målet all sysselsättning, inte bara reguljär sådan. I tillägg till den siffermässiga preciseringen angavs att höjningen av sysselsättningsgraden främst skulle ”ske i grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden, såsom unga och utrikes födda, och genom att motverka långa tider utan arbete”.⁸⁸

Målet för social delaktighet, som också kan ses som ett sysselsättningspolitiskt mål formulerades som att ”minska andelen kvinnor och män 20–64 år som är utanför arbetskraften (utom heltidsstudier), långtidsarbetslösa eller långtidssjukskrivna till väl under 14 procent 2020”.

De i det nationella reformprogrammet 2011 formulerade sysselsättningspolitiska målen har kvarstått oförändrade i såväl allians-

⁸⁷ Regeringen (2011c), s. 28.

⁸⁸ Regeringen (2011c), s. 29.

regeringens senare som i den år 2014 tillträdande S-Mp-regeringens nationella reformprogram.⁸⁹ Men såväl programmen som målen där torde vara i stort sett helt okända i den svenska ekonomisk-politiska diskussionen. Det verkar därför osannolikt att de har haft någon inverkan på sysselsättningspolitiken. Reformprogrammen förefaller vara ett exempel på en EU-process som saknar förankring på nationell nivå (nationellt ägarskap i EU-jargong).

S-Mp-regeringen 2014-?

S-Mp-regeringens tillträde 2014 innebar en ny formulering av de sysselsättningspolitiska målen. Regeringsförklaringen slog fast målet att ”antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ska öka så mycket att Sverige når lägst arbetslöshet i EU år 2020”.⁹⁰ En nästan likalydande formulering återfinns i budgetpropositionen för 2015.⁹¹ Målformuleringen baserade sig på det vallöfte som Socialdemokraterna utställde i valrörelsen 2014. Det går i sin tur tillbaka på Stefan Löfvens inledningsanförande vid den socialdemokratiska partikongressen 2013 där målet framställdes som ett delmål på väg mot full sysselsättning.⁹²

Formellt kvarstod målet om EU:s lägsta arbetslöshet under hela mandatperioden 2014–18 samtidigt som arbetslösheten i allt fler EU-länder sjönk under den i Sverige. Men i regeringsförklaringen 2019 – efter januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centern och Liberalerna – finns målet inte längre med.⁹³ Där finns bara en allmän formulering om att ”alla som kan jobba ska jobba”, vilket kan tolkas som ett allmänt mål om full sysselsättning. I den ekonomiska vårpropositionen 2019 liksom i budgetpropositionen för 2020 finns endast formuleringar om att en hög sysselsättning (sgrad) ska uppnås.⁹⁴

I den ekonomiska vårpropositionen 2020, mitt under den allmänna ekonomiska turbulens som genererats av coronakrisen, saknas – av naturliga skäl – sysselsättningspolitiska målsättningar av

⁸⁹ Se till exempel Regeringen (2019b).

⁹⁰ Regeringen (2014a).

⁹¹ Regeringen (2014b), s. 38.

⁹² Se till exempel Carp och Stenberg (2013).

⁹³ Regeringen (2019a).

⁹⁴ Regeringen (2019b), s. 20 respektive Regeringen (2019c), s. 32.

tidigare slag; fokus är i stället begränsat till att ”minska antalet förlorade arbetstillfällen” (min kursivering), även om det också sägs att arbetslösheten är ett samhällsproblem som måste lösas med fortsatta reformer bortom den pågående pandemin.⁹⁵

Sedan 2017 har regeringen i de ekonomiska vårpropositionerna redovisat hur ett stort antal välståndsindikatorer utvecklas. Indikatorerna är totalt 16: fem är ekonomiska, fem miljömässiga och sex sociala. Av de fem ekonomiska avser två arbetsmarknaden: arbetslösheten respektive sysselsättningsgraden för personer 15–74 år.

5.2 Föreslagna sysselsättningspolitiska mål

Tabell 5.2 listar några förslag om kvantitativa sysselsättningspolitiska målformuleringar som framförts i den ekonomisk-politiska debatten.

Finanspolitiska rådet (2008) var kritiskt mot att alliansregeringen inte hade några siffersatta sysselsättningspolitiska mål. Man argumenterade för en tydligare samordning mellan sysselsättnings- och budgetpolitiska mål. Utgångspunkten var att tydliga sysselsättningspolitiska mål borde stödja ambitionerna om hållbara offentliga finanser.⁹⁶ Rådet menade att kravet på långsiktig finanspolitisk hållbarhet innebar implicita mål för hur mycket befolkningen ska arbeta. Från ett offentligfinansiellt perspektiv skulle det enligt rådets argumentation vara mest relevant att ange ett mål för det totala antalet arbetade timmar per person i befolkningen. Ett sådant överordnat mål kunde sedan kombineras med delmål för till exempel sysselsättningsgrad, andel av befolkningen i arbete och genomsnittlig ålder för inträde på respektive utträde från arbetsmarknaden. Rådet kunde också tänka sig liknande siffersatta mål för enskilda grupper, till exempel utrikes födda.

Vänsterpartiet (2011) argumenterade i sin ekonomiska vårmotion detta år för att full sysselsättning (”alla som vill och kan arbeta ska ha ett jobb”) borde vara det överordnade målet för den ekonomiska politiken. Man föreslog ”medelfristiga” siffersatta sysselsättningsmål som innebar att den totala arbetslösheten (inte den öppna) skulle vara 4 procent och sysselsättningsgraden 80 procent

⁹⁵ Regeringen (2020), s. 10 respektive s. 11.

⁹⁶ Se också avsnitt 2.2.

inom fem år, alltså år 2016. Siffrorna gällde åldersgruppen 16–64 år. I båda fallen var det fråga om betydande förändringar i förhållande till år 2011. Vänsterpartiets grundläggande utgångspunkt var att stärka de sysselsättningspolitiska målen betydelse i förhållande till både överskottsmålet för de offentliga finanserna och inflationsmålet för penningpolitiken. Enligt partiets förslag borde även riksbankslagen revideras så att Riksbanken får ett dualt mandat där ett mål om att bidra till full sysselsättning ges samma vikt som målet om prisstabilitet: penningpolitiken borde understödja det föreslagna siffersatta målet om en sysselsättningsgrad på 80 procent.⁹⁷

Tabell 5.2 Förslag om kvantitativa sysselsättningspolitiska mål i debatten

	Arbetslöshetsmål	Sysselsättningsmål	Mål för arbetade timmar per person i befolkningen	Andra mål
<i>Finanspolitiska rådet (2008)</i>		Siffersatt delmål för total sysselsättningsgrad	Överordnat siffersatt mål	Siffersatta delmål för andel av befolkningen i arbete, genomsnittlig ålder för inträde på respektive utträde från arbetsmarknaden. Eventuellt liknande mål för enskilda grupper, till exempel utrikes födda.
<i>Vänsterpartiet (2011)</i>	4 procent för åldersgruppen 16–64 år 2016	80 procent för åldersgruppen 16–64 år 2016		
<i>LO (2015)</i>	2–4 procent (oklart för vilken åldersgrupp)	Minst 85 procents sysselsättningsgrad för 20–64-åringar		Minimera skillnader i arbetslöshet och sysselsättningsgrad mellan olika grupper (definierade utifrån kön, etnicitet, geografi, utbildningsnivå och social bakgrund).
<i>Finanspolitiska rådet (2016)</i>				Separata mål för olika grupper, till exempel bättre arbetsmarknadsintegration av asylinvandrare, snabbare arbetsmarknadsinträde för unga och successivt höjd pensionsålder.
<i>Moderaterna (2017)</i>		500 000 fler sysselsatta 2025		Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda (i åldersgruppen 15–74 år) ska halveras till 2025 (från utgångsläget 8,5 procentenheter)

⁹⁷ Se även avsnitt 3.2.

I sin kongressrapport 2016 menar LO att sysselsättningspolitikens överordnade mål borde vara ”full, hög och jämn sysselsättning” (LO 2016). Man vill ha ett målintervall för arbetslösheten på 2–4 procent inom vilken den skulle tillåtas röra sig beroende på konjunktursituationen. Det framgår emellertid inte av rapporten vilken åldersgrupp som avses.⁹⁸ Samtidigt vill man ha ett mål för sysselsättningsgraden för 20–64-åringar på minst 85 procent. LO-rapporten fokuserar i hög grad på skillnaderna i arbetsmarknadssituation mellan olika grupper. Därför vill man komplettera de kvantitativa målen för total arbetslöshet och sysselsättning med en mer allmänt hållen målformulering om att skillnaderna i arbetslöshet och sysselsättningsgrad mellan olika grupper (definierade utifrån kön, etnicitet, geografi, utbildningsnivå och social bakgrund) ska minimeras.

Finanspolitiska rådet (2016) kritiserade den dåvarande regeringens mål om EU:s lägsta arbetslöshet 2020 och menade att det vore bättre med separata mål för olika grupper. Sådana mål skulle kunna gälla förbättrad arbetsmarknadsintegration av asylinvandrare, snabbare inträde på arbetsmarknaden för unga och successivt höjd pensionsålder.

Moderaterna föreslog i sin ekonomiska vårmotion 2017 två jobb-mål.⁹⁹ Det ena målet var att 500 000 nya jobb skulle tillskapas fram till 2025. Till detta år skulle också skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda i åldersgruppen 15–74 år, som 2017 var 8,5 procentenheter, halveras.¹⁰⁰

⁹⁸ Det går inte heller att läsa ut indirekt från de diagram som omgärdar resonemangen eftersom åldersgrupperna i dem varierar: 15–64 år, 16–64 år och 20–64 år.

⁹⁹ Moderaterna (2017).

¹⁰⁰ Se också Calmfors (2017b).



6 Olika sysselsättningspolitiska målvariabler: principiella överväganden

Avsnitt 5 redovisade kvantitativa mål för olika arbetsmarknadsvariabler som antingen satts upp av regeringarna eller som föreslagits i den ekonomisk-politiska debatten. Detta avsnitt ger principiella synpunkter på såväl dessa som andra tänkbara målvariabler. Dessa utvärderas bland annat med hjälp av de kriterier för kvantitativa ekonomisk-politiska mål som diskuterades i avsnitt 4.3. Analysen avser i första hand regeringens sysselsättningspolitiska mål.

6.1 Mål för arbetslösheten

Ett siffersatt mål för arbetslösheten är väldefinierat, transparent och därmed verifierbart. Det är också enkelt. Det är adekvat om det överordnade målet är att ”alla som vill och kan arbeta ska ha ett jobb” och dessutom befinner sig i arbetskraften, det vill säga är antingen sysselsatta eller registrerade som aktiva arbetssökande. Däremot är ett arbetslöshetsmål mindre adekvat om det föreligger stora *discouraged-worker*-effekter, det vill säga om många ofrivilligt icke sysselsatta avstår från arbetssökande därför att jobbchanserna upplevs som små. Det är också mindre adekvat om de överordnade målen är att öka inkomster och konsumtion i samhället, att bidra till bättre offentliga finanser, att få fler i jobb därför att arbete anses ha ett värde i sig och att öka den sociala sammanhållningen.

Mål för öppen arbetslöshet av det slag som gällde 1996–2006 (se tabell 5.1) är särskilt problematiska, eftersom den rent mekaniskt kan hållas nere genom att fler arbetslösa deltar i arbetsmarknads-

program och därmed inte räknas in i arbetslöshetsstatistiken¹⁰¹. Ett mål för arbetslösheten som den definieras idag i SCB:s arbetskraftsundersökningar skulle delvis lida av liknande problem. Arbetsökande som får praktik eller befinner sig i jobb- och utvecklingsgarantin räknas som arbetslösa, men det gör däremot inte potentiellt arbetsökande i vare sig arbetsmarknads- eller reguljär utbildning. Det senare kan skapa incitament för att expandera utbildning främst i syfte att hålla nere arbetslöshetsciffrorna. Arbetslöshetsmål kan också skapa drivkrafter för förtidspensionering (beviljande av sjuk- och aktivitetsersättning), liksom förstås för mer användning av anställningsstöd (se också diskussionen av sysselsättningsmål i avsnitt 6.4).

Mål för den *faktiska* arbetslösheten kan uppnås genom såväl politik som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, och därmed den *långsiktigt hållbara* (strukturella) arbetslösheten, som politik som enbart påverkar efterfrågan. Det senare kan ha både för- och nackdelar. Om en svag arbetsmarknadssituation främst beror på låg efterfrågan och penningpolitiska stimulanser inte räcker till för att stabilisera arbetsmarknaden, kan det vara önskvärt med mål för faktiska arbetsmarknadsvariabler som kan bidra till en expansiv finanspolitik. Men om hög arbetslöshet i stället främst beror på strukturella problem riskerar mål för den faktiska arbetslösheten att leda till en alltför expansiv finanspolitik som kan hota de budgetpolitiska målen utan att för den skull vara långsiktigt effektiv.

6.2 Mål för arbetslösheten i förhållande till andra länder

Under 2014–18 var S-Mp-regeringens sysselsättningspolitiska mål att till 2020 uppnå EU:s lägsta arbetslöshet (se tabell 5.1).¹⁰² Även ett sådant mål är väldefinierat, transparent, verifierbart och enkelt trots att det inte – i förväg – är siffermässigt preciserat. Men ett

¹⁰¹ Detta var också en ofta framförd kritik mot detta arbetslöshetsmål och särskilt då under perioden 1996–98 då detta mål inte kompletterades av något sysselsättningsmål. Se till exempel Regeringen (2007, 2008). Min bild är att regeringen under 1999–2006, då båda målen gällde, fokuserade mer på arbetslöshets- än sysselsättningsmålet i sin kommunikation.

¹⁰² Detta mål kritiserades av bland andra Calmfors (2015) och Finanspolitiska rådet (2015, 2016).

huvudproblem är återigen hur adekvat det är. Här gäller samma invändningar som ovan mot att målet avser arbetslöshet.¹⁰³

Till detta kommer frågan om hur lämpligt det är med ett mål *relativt* andra länder. Ett argument för ett sådant mål är att det kan korrigera för konjunkturutvecklingen och därmed skulle kunna fungera som ett mål för den långsiktigt hållbara arbetslösheten. Det gäller i den mån som den svenska konjunkturutvecklingen följer den i EU. Så behöver emellertid inte vara fallet, eftersom konjunkturen i Sverige även påverkas av såväl inhemska makroekonomiska störningar som Riksbankens penningpolitik och regeringens finanspolitik. Och om syftet är konjunkturrensning vore det mer adekvat att relatera den svenska arbetslösheten till den genomsnittliga i EU än att kräva att den ska vara lägre än i *alla* andra EU-länder (eftersom utvecklingen i ett enskilt land – det som vid en viss tidpunkt hamnar lägst av övriga EU-länder – kan styras av mycket speciella faktorer).¹⁰⁴

Man skulle också kunna tänka sig att ett mål för arbetslösheten relativt andra länder får avse den strukturella arbetslösheten. Så utvärderade i viss mån Finanspolitiska rådet (2015, 2016) sysselsättningspolitikens måluppfyllelse.

En grundläggande invändning mot att formulera mål relativt andra länder är emellertid att ”nyttan” av ett visst arbetsmarknadsutfall (bidraget till att uppnå mer överordnade mål) beror på arbetsmarknadsvariabelns nivå i sig (dess absoluta värde) och inte på dess förhållande till motsvarande arbetsmarknadsvariabler i andra länder. Nyttoförlusterna av hög arbetslöshet i Sverige kan inte antas bli mindre bara därför att arbetslösheten är hög också på andra håll.

Man kan också rikta två andra typer av kritik mot målet om EU:s lägsta arbetslöshet: (i) eftersom måluppfyllelsen beror på arbetsmarknadsutvecklingen inte bara i Sverige utan också i andra EU-länder, minskar regeringens operationella kontroll av hur väl målet nås; (ii) när målet formulerades var arbetslösheten flera procentenheter högre i Sverige än i landet med lägst arbetslöshet i EU och

¹⁰³ S-Mp-regeringen kompletterade arbetslöshetsmålet med ett bivillkor om att det skulle uppnås genom ”att antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ökar” (se avsnitt 5.1). Det är emellertid oklart vilken tyngd denna vagare tilläggsformulering hade: den spelade ingen större roll i den sysselsättningspolitiska debatten under 2014–18.

¹⁰⁴ Se avsnitt 7.1 nedan.

målet framstod därför som orealistiskt. Det senare bör ha minskat dess styrande effekt.¹⁰⁵

Den valda målformuleringen visar också att det kan vara önskvärt med någon form av flexibilitet, eventuellt i form av en så kallad *undantagsklausul* som i förväg gör klart att det finns situationer då ett sysselsättningspolitiskt mål inte kan uppnås. Under åren efter 2014 tog Sverige emot ett mycket större antal flyktinginvandrare per capita än andra EU-länder, vilket ytterligare minskade möjligheterna att uppnå målet om EU:s lägsta arbetslöshet. Om en målavvikelse enbart (vilket inte var fallet under denna period) skulle bero på sådana exceptionella omständigheter, bör den betraktas som rimlig.

6.3 Mål för långtidsarbetslösheten

Ett alternativ – eller komplement – till mål för den samlade arbetslösheten kan vara mål för långtidsarbetslösheten (som andel av arbetskraften), där denna kan definieras på olika sätt beroende på vilken tidsgräns man väljer för att en person ska anses som långtidsarbetslös. En sådan målformulering är enkel, väldefinierad, transparent och verifierbar. Den är adekvat i vissa avseenden, men inte i andra. Å ena sidan är konsekvenserna i form av inkomstförlust, brist på välbefinnande och påverkan på framtidsutsikter långt värre av långtids- än korttidsarbetslöshet för den enskilda individen. För samhället i stort är följderna för den sociala sammanhållningen mycket större. Å andra sidan är den *direkta* kopplingen till inkomst- och konsumtionsnivå i samhället i stort och de offentliga finanserna begränsade. Men det kan finnas ett viktigt indirekt samband eftersom förändringar i långtidsarbetslösheten kan antas ha mycket större effekter på den långsiktigt hållbara sysselsättningen än förändringar i korttidsarbetslösheten.¹⁰⁶

Ett problem är att utvecklingen för långtidsarbetslösheten släpar efter den för arbetslösheten (och sysselsättningen) i stort. Det betyder att sittande regering har dålig operationell kontroll över långtids-

¹⁰⁵ När målet infördes 2014 var arbetslösheten för personer 15–74 år enligt Eurostat 7,9 procent i Sverige, vilket var 2,9 procentenheter högre än i dåvarande EU-land med lägst arbetslöshet (Tyskland). År 2018 var arbetslösheten i Sverige 6,3 procent, vilket översteg arbetslösheten i Tjeckien, som då hade den lägsta siffran i EU, med hela 4,1 procentenheter. Se också avsnitt 7.1.

¹⁰⁶ Se till exempel Ball (2014), Svensson (2014), Galí (2016) och Holden (2017).

arbetslösheten som till stor del kan påverkas av arbetslösheten under tidigare regeringar.

6.4 Mål för sysselsättningen

Under perioden 1999–2006 ställde den dåvarande regeringen upp ett mål för den reguljära sysselsättningsgraden för 20–64-åringar på 80 procent som komplement till målet om fyra procents öppen arbetslöshet (se avsnitt 5.1). Deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder räknades inte som sysselsatta. Även ett sådant mål är väldefinierat, transparent, verifierbart och enkelt. Det är mer adekvat än ett arbetslöshetsmål om de överordnade målen har att göra med inkomstnivå, finansiering av offentliga utgifter och social sammanhållning samt om det anses välfärdshöjande i sig att vara sysselsatt i förhållande till att inte vara det (oberoende av om en icke sysselsatt person tillhör arbetskraften eller inte), eftersom dessa mål är mer knutna till sysselsättning än registrerad arbetslöshet.¹⁰⁷

Reguljär eller total sysselsättningsgrad

En fråga gäller skillnaden mellan mål för den reguljära sysselsättningsgraden och mål för den totala. Det senare måttet inkluderar också dem som har sysselsättning med hjälp av olika anställningsstöd. Vilken formulering som är mest adekvat beror återigen på vilka överordnade mål som man vill prioritera. Om betoningen är på inkomstnivå och inkomstskillnader i samhället, så är sysselsättningen inklusive subventionerad sådan mer relevant. Om fokus i stället ligger på de offentliga finanserna, är den reguljära sysselsättningsgraden en lämpligare målvariabel, eftersom anställningssubventioner har en statsfinansiell kostnad.

Sysselsättningsgrad eller antal personer i sysselsättning

Ett av de sysselsättningspolitiska mål som Moderaterna föreslog 2017 var att sysselsättningen i åldersgruppen 15–74 år skulle öka med

¹⁰⁷ Regeringen (1998), bilaga 4, betonar just sådana värden med sysselsättning.

500 000 personer till 2025.¹⁰⁸ Även ett sådant mål är i viss mening väldefinierat, transparent, verifierbart och enkelt. Men det är mindre adekvat än ett mål för sysselsättningsgraden, eftersom en stor ökning av antalet sysselsatta personer kan komma till stånd utan att sysselsättningsgraden blir högre om befolkningen växer starkt, till exempel genom stor invandring. De överordnade målen har mer att göra med *andelen* av befolkningen i sysselsättning än med *antalet* personer som är det. Ett mål för *förändringen* är också mindre lämpligt än ett mål för *nivån* om en avvikelse ska skapa ett opinionstryck, eftersom det förra kräver att medborgarna minns från vilket år man ska räkna. Dessutom är det svårare att tolka innebörden av ett visst antal personer i (ökad) sysselsättning än av en viss sysselsättningsgrad (som ger bättre information om den enskildes sannolikhet att ha ett jobb).

Mål för långsiktigt hållbar sysselsättning

Alliansregeringen 2006–14 formulerade inte några kvantitativa sysselsättningspolitiska mål (förutom dem som skrevs in i de nationella reformprogrammen vilka skickades till EU, men som knappast spelade någon roll i den svenska ekonomisk-politiska diskussionen). Däremot formulerade man ett mål om att den varaktiga sysselsättningen (det som här benämnts den långsiktigt hållbara sysselsättningen) skulle *öka*.¹⁰⁹ Ett sådant mål är mer adekvat än ett mål för den faktiska sysselsättningen när låg sysselsättning främst beror på strukturella problem i ekonomin som har med arbets- och produktmarknadernas funktionssätt att göra (se diskussionen om mål för den faktiska arbetslösheten i avsnitt 6.1 ovan). Däremot fungerar en sådan målformulering sämre i lägen då låg sysselsättning beror på efterfrågebortfall som inte kan hanteras av penningpolitiken.¹¹⁰

¹⁰⁸ Det tycks vara lockande för svenska politiker att formulera mål om ökad sysselsättning i jämna hundratusental. Den förste som gjorde det var centerledaren, och senare statsministern, Thorbjörn Fälldin: i 1973 års valrörelse var målet 100 000 nya jobb och i 1976 års 400 000 (Svenning 2012).

¹⁰⁹ Se avsnitt 5.1.

¹¹⁰ Se också avsnitt 3.3.

Men ett mål för den långsiktigt hållbara sysselsättningsgraden är komplicerat och saknar transparens.¹¹¹ Detta mått kan beräknas på många olika sätt och det finns ingen konsensus om vilket som är det bästa. Följaktligen är ett mål för detta sysselsättningsbegrepp inte väldefinierat och måluppfyllelsen därför svår att verifiera. Ett möjligt alternativ är att målsätta den genomsnittliga sysselsättningsgraden över ett visst antal år (ett glidande medelvärde för ett tidsfönster av given längd). Ett sådant mål är väldefinierat, transparent, verifierbart och enkelt men har nackdelen att en sittande regering har bristande kontroll över måluppfyllelsen eftersom den även kan bero på utfallen under tidigare regeringar.¹¹² Längden på tidsfönstret bör motsvara längden på konjunkturcykeln om måluppfyllelsen inte ska påverkas av konjunktursvängningar, men då uppstår problemet att cyklernas längd kan variera. Den genomsnittliga sysselsättningsgraden över en konjunkturcykel behöver inte heller sammanfalla med den långsiktigt hållbara nivån.¹¹³

Hur mycket arbete krävs för att räknas som sysselsatt?

Ett generellt problem för alla sysselsättningsmått är hur mycket en person ska arbeta för att räknas som sysselsatt. I SCB:s arbetskraftsundersökningar räcker det med att en person arbetar en timme under undersökningsveckan för att hen ska räknas som sysselsatt. Det är ett lågt ställt krav. Dessutom räknas sjukskrivna, föräldralediga, tjänstlediga för studier och anställda på semester som sysselsatta trots att dessa inte befinner sig *i arbete*.

¹¹¹ En oklarhet i alliansregeringens formulering var att den inte var tydlig om huruvida den gällde sysselsättningen i antal personer eller sysselsättningsgraden. Sannolikt avsågs det senare.

¹¹² Detta problem uppstår också när överskottsmålet utvärderas ex post genom en jämförelse med ett tillbakablickande genomsnitt. Det kan vara en förklaring till att denna jämförelse inte tilldelats någon operationell betydelse för politiken. Enligt det finanspolitiska ramverket (Regeringen 2018) är det avvikelser från det bedömda strukturella sparandet under innevarande eller nästa år som ska ligga till grund för eventuella korrigerande åtgärder (se också Calmfors 2020).

¹¹³ Holden (2017) argumenterar för att summan av BNP-gap över en konjunkturcykel är negativ. Liknande problem som de ovan diskuterade uppstår om man försöker beräkna den långsiktigt hållbara sysselsättningsgraden med hjälp av ett Hodrick-Prescott-filter. Det är en metod för att dekomponera en tidsserie i en trend och en cyklisk del genom att göra en avvägning mellan trendens jämnhet och dess anpassning till tidsseriens faktiska värden. En sådan avvägning kan göras på olika sätt.

En mer meningsfull avgränsning kan vara att inkomsten av arbetska överstiga en viss nivå. Så görs till exempel när *förvävarsarbete*, baserat på data från Skatteverket (inkomstdeklarationer och arbetsgivarnas kontrolluppgifter) definieras i den årliga registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS).¹¹⁴

Om man vill ha ett mått på hur stor del av befolkningen som vid en viss tidpunkt aktivt bidrar till produktionen av varor och tjänster i ekonomin kan det mätas av *andelen i arbete*. Skillnaden mot sysselsättningsgraden är att sjukskrivna, föräldralediga samt anställda som är frånvarande på grund av semester eller andra skäl då exkluderas.

Vilken åldersgrupp?

Det idag oftast använda måttet för sysselsättningen avser åldersgruppen 15–74 år. Andra åldersavgränsningar som brukar användas är 16–64, 20–64 och 25–64 år. Ett starkt argument för att inte inkludera 15–19-åringar är att dessa bör gå i skolan. Ett liknande resonemang kan föras även för 20–24-åringar, eftersom det är önskvärt att en betydande del av dem skaffar sig högskoleutbildning (och inte uppenbart att arbete vid sidan av studierna är eftersträvänsvärt). Frågan om 65–74-åringar bör ingå är svårare. Från offentligfinansiell utgångspunkt är hög sysselsättning också i denna åldersgrupp önskvärd. Det bidrar till högre inkomster och konsumtion i ekonomin. Men avvägningen mot fritid är inte självklar, eftersom pension utan samtidigt arbete uppenbarligen värdesätts högt av många: en vanlig kvällstidningsrubrik handlar just om hur man ska kunna sluta arbeta och gå i pension så tidigt som möjligt. Och negativa sociala konsekvenser av att inte få arbeta måste bedömas som mindre allvarliga för äldre som önskar göra det än för yngre.

¹¹⁴ Befolkningen 16–64 år delas in i 24 olika grupper för vilka olika gränsvärden för löneinkomsten, beroende på bland annat kön och ålder, tillämpas (SCB 2020). I en studie av flyktinginvandrarers arbetsmarknadssituation i Sverige definierar Ruist (2018) en person som sysselsatt om hen har en inkomst från arbete, företagande och kapitalägande som överstiger 40 procent av motsvarande medianinkomst för inrikes födda män i åldern 20–50 år. I en studie för Norge definieras invandrare som sysselsatta under ett år om de har högre arbets- än bidragsinkomster (Bratsberg med flera 2019).

6.5 Mål för ”utanförskap”

Ett annat möjligt mål avser omfattningen av ”utanförskap”. Det finns ingen exakt definition av detta begrepp. I den svenska regeringens arbetsmarknadsmål inom ramen för EU:s Europa-2020-strategi har utanförskap definierats som summan av personer utanför arbetskraften (utom heltidsstuderande), långtidsarbetslösa och långtids-sjukskrivna (se tabell 5.1) och mål har ställts upp för detta aggregat. År 1998 formulerades vidare ett mål för antalet helårspersoner som försörjdes genom sociala ersättningar. Åren 2001–06 fanns också ett mål för socialbidragsberoendet.

Utanförskapsmål av detta slag är enkla. De kan också göras väldefinierade, transparenta och verifierbara.¹¹⁵ Frågan är emellertid hur adekvata de är. Det gäller särskilt mål för hur många (hur stor andel av befolkningen) som försörjs genom sociala ersättningar. Det kan visserligen ses som ett välfärds mål i sig att människor ska försörja sig genom eget arbete och inte vara bidragsberoende. Och minskat sådant har positiva offentligfinansiella effekter. Men ett uppenbart problem är att antalet personer som försörjs genom sociala ersättningar kan minskas genom skärpta kvalificeringsregler utan att för den skull fler nödvändigtvis blir sysselsatta.

6.6 Mål för antal arbetade timmar per person i befolkningen

Ett möjligt mål – som inte använts, men som föreslogs av Finanspolitiska rådet (2008) – skulle kunna avse antalet arbetade timmar per person och år i befolkningen (antingen totalt eller avseende den åldersgrupp som betraktas som ”arbetsför”). Förutom att vara enkelt, väldefinierat, transparent och verifierbart är ett sådant mål mer adekvat än de ovan diskuterade alternativen om man ser det främsta överordnade målet som att bidra till goda offentliga finanser: skatteintäkterna avhänger ju av det totala antalet arbetade timmar i

¹¹⁵ En brist i utanförskapsmålen inom ramen för Europa-2020-strategin är emellertid att de nationella reformprogrammen inte är tydliga angående exakt hur de ingående grupperna definieras. Liksom i avsnitt 6.4 kan man också hävda att mål för *andelen* personer i en viss situation är lättare att relatera till än mål för *antalet* personer.

ekonomin.¹¹⁶ Dessa beror ju inte bara på hur många som är i sysselsättning utan också på i vilken utsträckning sysselsatta personer verkligen är i arbete (och inte är sjukskrivna, föräldralediga och så vidare) samt hur många arbetstimmar personerna i arbete utför.

Generellt gäller:

$$\frac{H}{P} = \frac{N}{P} \times \frac{A}{N} \times \frac{H}{A},$$

där H är antalet arbetade timmar i ekonomin, P befolkningen, N antalet sysselsatta personer och A antalet personer i arbete. Ekvationen säger att antalet arbetade timmar per person i befolkningen är lika med produkten av sysselsättningsgraden, andelen sysselsatta i arbete och arbetstiden för dem som är i arbete.

Hur adekvat ett mål för arbetade timmar per person i befolkningen är beror på hur man väger inkomst (konsumtion) mot fritid, hur man värderar deltagande i arbetslivet i sig, vilka fördelningshänsyn som tas och vilken betydelse som offentligfinansiella hänsyn tillmäts. Så fort man beaktar fler aspekter än den sistnämnda, så bör välfärdseffekterna av fler arbetade timmar per person i befolkningen skilja sig åt beroende på vilken av de tre komponenterna i ekvationen ovan som förändras. Det borde betraktas som mer positivt om sysselsättningen till följd av samhällsekonomiskt lönsamma utbildningssatsningar ökar bland personer som vill arbeta, men som tidigare haft för låg produktivitet för att vara anställningsbara till rådande lönenivå, än om fler sjukskrivna som av hälsoskäl inte vill – och inte bör – jobba kommer i arbete. Likaså bör välfärdseffekten av en första timme i arbete för en tidigare icke sysselsatt skilja sig från effekten av en ytterligare arbetstimme för en redan sysselsatt.

¹¹⁶ Från offentligfinansiell synpunkt vore det ännu mer adekvat att målsätta antalet arbetade timmar i privat sektor i förhållande till befolkningen, eftersom det bara är dessa som ger ett nettobidrag till de offentliga finanserna. Dessutom borde egentligen hänsyn tas till lönenivåerna eftersom skatteintäkterna beror också på dessa. Antalet arbetade timmar per person i hela befolkningen är närmare relaterat till de offentligfinansiella konsekvenserna än antalet arbetade timmar per person i åldersför ålder, eftersom en större total befolkning i förhållande till den del av befolkningen som arbetar innebär en större försörjningsbörda.

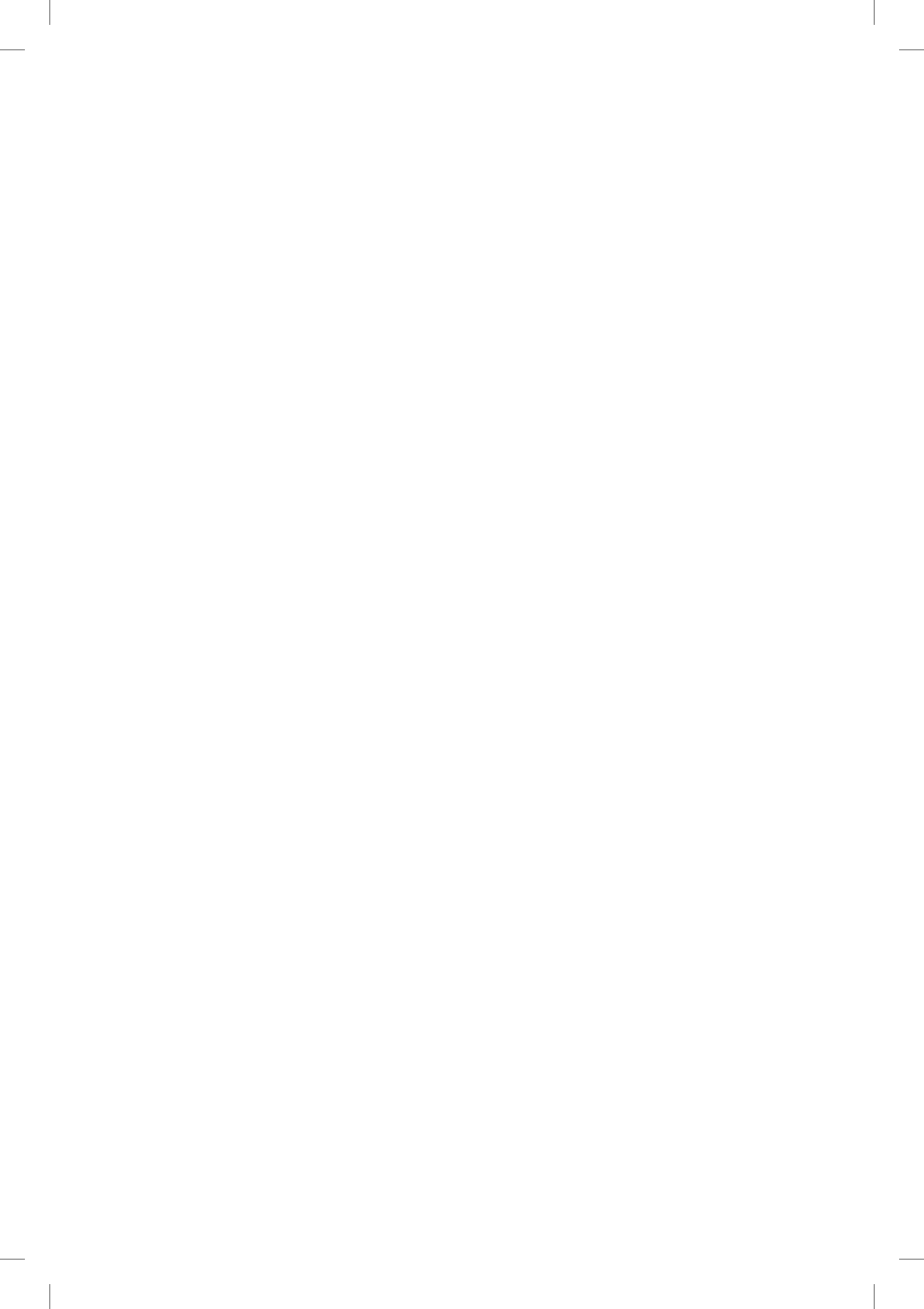
6.7 Disaggregerade sysselsättningspolitiska mål

En sista fråga gäller om det bör formuleras *disaggregerade* sysselsättningspolitiska mål, det vill säga mål för enskilda befolkningsgrupper. Flera sådana disaggregerade mål har föreslagits (se tabell 5.2 ovan). LO (2015) ville kombinera mål för total arbetslöshet och sysselsättningsgrad med en strävan att minimera skillnaderna mellan olika socioekonomiska grupper. Man redovisade visserligen inte några konkreta sådana målformuleringar men innebörden torde vara att arbetslösheten/sysselsättningen i varje grupp ska ligga så nära genomsnittet i hela ekonomin som möjligt. Moderaterna (2017) föreslog att ett aggregerat sysselsättningsmål kombineras med ett explicit mål för skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda.

Man kan uppfatta disaggregerade mål på flera sätt. Generellt kan de tolkas som ett uttryck för starkare fördelningspolitiska ambitioner än när man enbart har aggregerade mål. Ett mål om att minska (eliminera) skillnaden i sysselsättningsgrad mellan män och kvinnor kan motiveras från jämställdhetssynpunkt. Disaggregerade mål kan också ses som adekvata delmål för att uppnå aggregerade mål om de fokuserar på de grupper där det finns störst potential att öka sysselsättningen. Det skulle kunna bidra till en mer effektiv fokusering av insatser på just dessa grupper.

Ett problem med arbetsmarknadsmål för många olika grupper kan emellertid vara att målens styrande effekt urholkas därför att varje mål då sannolikt tillmätts mindre intresse i den ekonomiskpolitiska diskussionen. Det förefaller därför viktigt att begränsa antalet disaggregerade mål till endast något enstaka (eller möjligen några få). Det är också svårt att tro att sådana mål skulle kunna få samma tyngd i form av riktmärken som aggregerade mål. Det talar emot att enbart använda sådana mål.¹¹⁷ De bör i stället användas som komplement till aggregerade mål.

¹¹⁷ Ett ytterligare potentiellt problem är att mål för enskilda gruppers sysselsättning skulle kunna uppnås genom undanträngning av arbetstillfällen för andra grupper.



7 Jämförelser mellan olika arbetsmarknadsmått (möjliga målvariabler)

Avsnitt 6 diskuterade principiella för- och nackdelar med mål för olika arbetsmarknadsvariabler. Men det spelar också roll hur dessa empiriskt samvarierar. Det här avsnittet analyserar tidigare samvariation mellan olika potentiella målvariabler. Detta kan ge värdefull kunskap om både lämpliga målformuleringar och olika arbetsmarknadsmåtts allmänna informationsvärde. Samtidigt kan valet av målvariabel ha effekt på samvariationen därför att incitamenten för olika politik påverkas. Det är ett skäl till att historiska samband inte behöver gälla i framtiden.

7.1 Arbetslöshetsmått

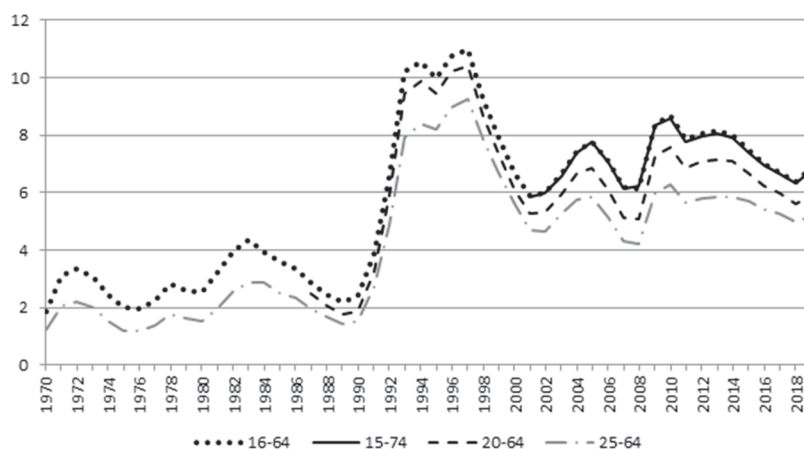
Arbetslöshet beroende på åldersgrupp

Figur 7.1 visar hur arbetslösheten i SCB:s arbetskraftsundersökningar har utvecklats enligt fyra olika mått som skiljer sig åt med avseende på åldersavgränsningarna: 16–64, 15–74, 20–64 respektive 25–64 år.¹¹⁸ Arbetslöshetskurvan ligger högst för 16–64- och 15–74-åringar: dessa sammanfaller praktiskt taget. Den lägsta kurvan avser 25–64-åringar. 20–64-åringar ligger däremellan. Relationen mellan kurvorna speglar det välkända faktum att arbetslösheten är högre för yngre än äldre åldersgrupper.

¹¹⁸ Arbetskraftsundersökningarna är urvalsundersökningar och ger de officiella måtten på arbetslöshet och sysselsättning i Sverige. Som arbetslösa räknas personer som inte har något arbete under undersökningsveckan men som sökt arbete under de senaste fyra veckorna och kunde arbeta undersökningsveckan eller börja inom två veckor. Även personer som har fått ett arbete som börjar inom tre månader men uppfyller villkoren i föregående mening omfattas. Heltidsstuderande som sökt arbete och kunnat arbeta ingår. Se Häkkinen Skans (2019).

De fyra tidsserierna har följt varandra väl. Enligt tabell 7.1 ligger alla korrelationskoefficienter nära 1. Den lägsta korrelationskoefficienten är den mellan åldersgrupperna 25–64 år och 15–74 år, men den är ändå så hög som 0,92. Slutsatsen är att den exakta åldersavgränsningen för arbetslöshetsmättet inte verkar ha någon större betydelse.

Figur 7.1 Arbetslöshet för fyra olika åldersgrupper, procent av arbetskraften i gruppen



Källa: AKU, SCB.

Tabell 7.1 Korrelationsmatris för arbetslöshet i olika ålderskategorier, 2001–19

	15–74	16–64	20–64	25–64
15–74	1,00			
16–64	1,00	1,00		
20–64	0,98	0,99	1,00	
25–64	0,92	0,93	0,97	1,00

Källor: AKU, SCB och egna beräkningar.

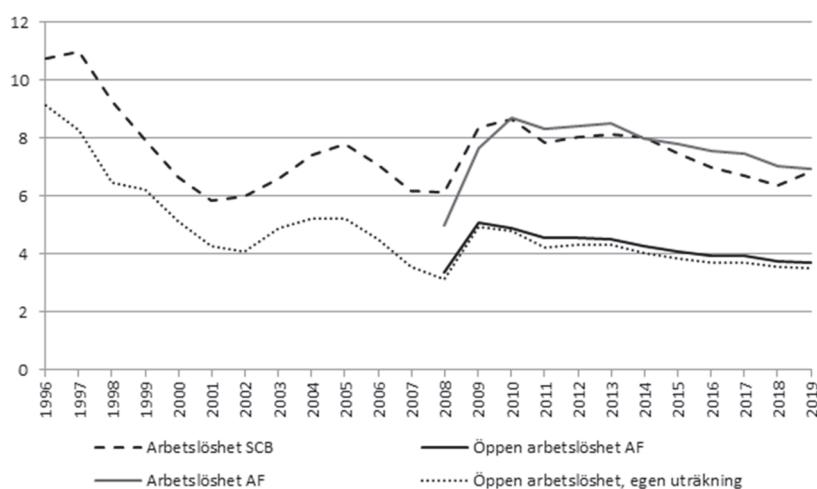
Öppen respektive total arbetslöshet

Figur 7.2 jämför arbetslösheten för personer 16–64 år enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) och enligt Arbetsförmedling-

en.¹¹⁹ Dessutom visas den öppna arbetslösheten, det vill säga arbetslösheten när deltagare i arbetsmarknadsprogram exkluderas. AKU- och Arbetsförmedlingssiffrorna för den totala arbetslösheten har samvarierat väl. Men också den öppna och den totala arbetslösheten har rört sig likartat. Bilden bekräftas av de höga korrelationskoefficienterna i tabell 7.2.

Figur 7.2 ger inte stöd för att det mål för den öppna arbetslösheten som gällde 1996–2006 skulle ha lett till en *systematisk* annorlunda utveckling för detta mått än för den totala arbetslösheten. Den enda anomalin är att den öppna arbetslösheten fortsatte att falla (ner mot fyraprocentmålet) mellan 2001 och valåret 2002, trots att den totala arbetslösheten vände uppåt. Det kan tyda på att arbetsmarknadsprogrammen då användes för att hålla nere siffrorna för den öppna arbetslösheten.

Figur 7.2 Total respektive öppen arbetslöshet, 16–64 år, procent av arbetskraften



Anm: Öppet arbetslösa, egen uträkning, har beräknats genom att dividera årsgenomsnittet för Arbetsförmedlingens månadssiffror för öppen arbetslöshet med SCB:s siffror för antal personer i arbetskraften under året.

Källor: AKU, SCB; Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

¹¹⁹ Arbetsförmedlingens mått på arbetslösa är registerbaserat och mäter inskrivna arbetslösa vid förmedlingen. Dessa omfattar både öppet arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadsprogram med aktivitetsstöd i åldersgruppen 20–64 år. Som öppet arbetslösa definieras även personer som arbetar mindre än åtta timmar i veckan i genomsnitt under en månad. De flesta av dessa räknas som sysselsatta i SCB:s arbetskraftsundersökningar. Förmedlingsstatistiken omfattar inte personer som söker jobb utan att vara inskrivna vid förmedlingen. Dessa är främst ungdomar. Se Häkkinen Skans (2019).

Tabell 7.2 Korrelationsmatris för olika arbetslöshetsmått, 16–64 år, 2008–19

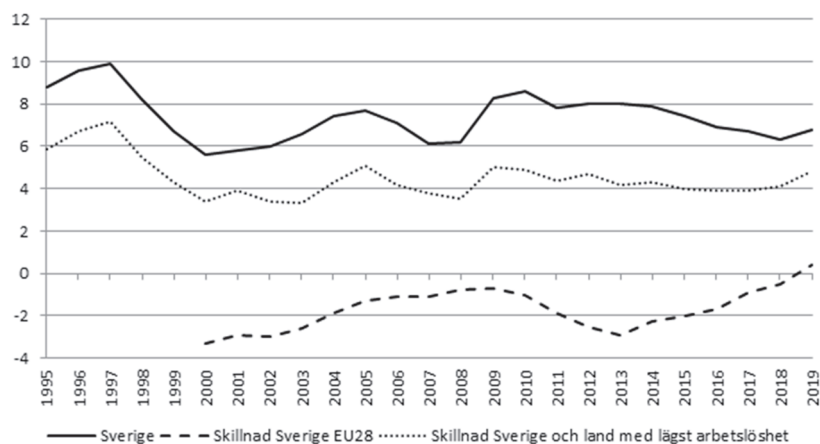
	Arbetslöshet SCB	Öppen arbets- löshet AF	Arbetslöshet AF	Öppen arbets- löshet, egen uträkning
Arbetslöshet SCB	1,00			
Öppen arbetslöshet AF	0,95	1,00		
Arbetslöshet AF	0,83	0,79	1,00	
Öppen arbetslöshet, egen uträkning	0,95	1,00	0,77	1,00

Källor: AKU, SCB; Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Arbetslöshet i Sverige och EU

Figur 7.3 visar arbetslösheten i Sverige, skillnaden i arbetslöshet mellan Sverige och hela EU samt skillnaden i arbetslöshet mellan Sverige och det EU-land som har lägst arbetslöshet. Det spelar stor roll om Sverige jämförs med hela EU eller det EU-land som har lägst arbetslöshet. Över perioden 2000–19 som helhet har skillnaden mot EU som helhet minskat: Sverige har gått från lägre arbetslöshet än EU till ungefär samma. Samtidigt har det varit relativt stora svängningar i differensen. Skillnaden gentemot EU-landet med lägst arbetslöshet har däremot varit ganska konstant. Under den visade perioden skulle uppenbarligen förändringar i måluppfyllelsen för ett relativt arbetslöshetsmål gentemot övriga EU ha bedömts mycket olika beroende på om jämförelsen hade gjorts med hela EU eller landet med lägst arbetslöshet.

Figur 7.3 Arbetslöshet i Sverige jämte skillnad mot EU, 15–74 år, procent av arbetskraften respektive procentenheter



Källor: Eurostat och egna beräkningar.

Arbetslösheten i Sverige och skillnaden i arbetslöshet mot EU-landet med lägst arbetslöshet har enligt figur 7.3 samvarierat väl. Tabell 7.3 visar en korrelationskoefficient på nästan 0,8 för de två tidsserierna. Det främsta undantaget gäller 2014–18 då denna skillnad förblev i stort sett oförändrad samtidigt som arbetslösheten i Sverige föll med nästan två procentenheter. Korrelationskoefficienten mellan arbetslösheten i Sverige och skillnaden till arbetslösheten i EU som helhet är så låg som 0,14.

Tabell 7.3 Korrelationsmatris för arbetslöshet i Sverige och skillnad i arbetslöshet gentemot EU, 2000–19

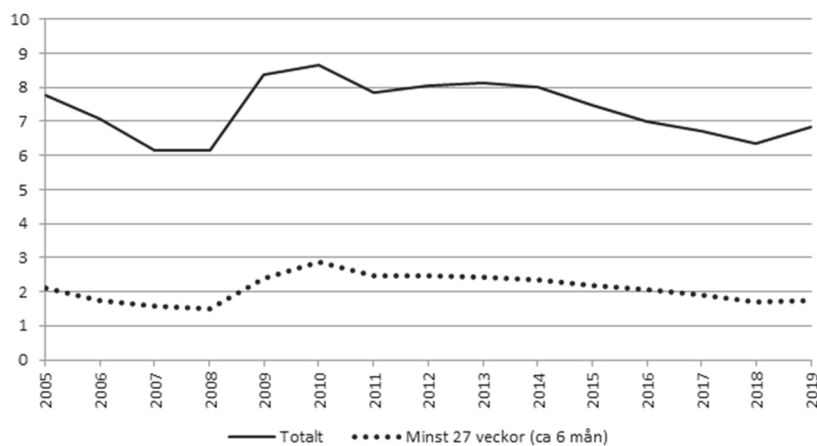
	Sverige	Skillnad Sverige EU28	Skillnad Sverige och land med lägst arbetslöshet
Sverige	1,00		
Skillnad Sverige EU28	0,14	1,00	
Skillnad Sverige och land med lägst arbetslöshet	0,78	0,46	1,00

Källor: Eurostat och egna beräkningar.

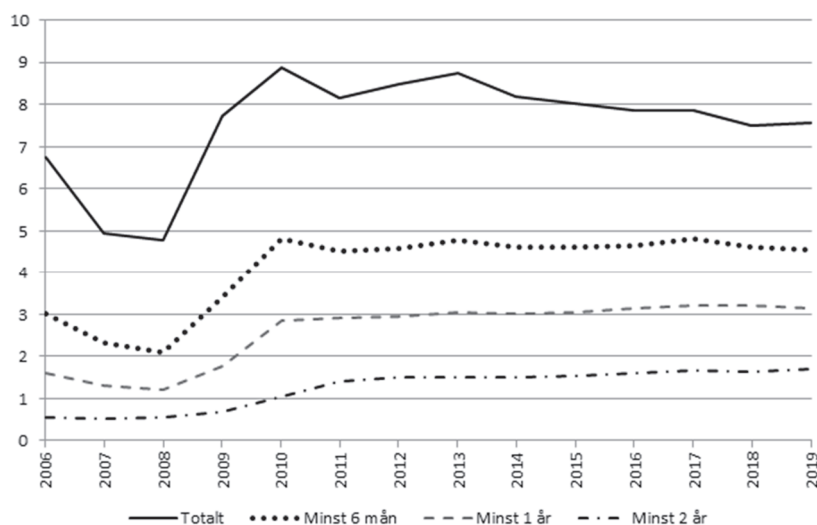
Långtidsarbetslöshet

Figur 7.4 visar total arbetslöshet och långtidsarbetslöshet (minst ett halvår) enligt SCB:s AKU-data. Även om variationerna förstås är mindre i långtids- än i den totala arbetslösheten, utvecklas de två tidsserierna ganska likartat. Det är inte förvånande eftersom också ganska kortvarig arbetslöshet här definieras som långvarig. Figur 7.5, som i stället använder data från Arbetsförmedlingen, ger en delvis annan bild. Här är långtidsarbetslösheten betydligt mer trögrörlig. Det gäller särskilt arbetslösheten för personer med de längsta arbetslöshetstiderna. Så till exempel fortsatte andelen arbetslösa med en längre arbetslöshetstid än två år att öka under hela perioden 2013–18 trots ett betydande fall i den totala arbetslösheten under dessa år. Det visar att den totala arbetslösheten och långtidsarbetslösheten inte behöver samvariera. Det kan därför finnas anledning att särskilt följa upp långtidsarbetslöshetens utveckling. Ett skäl är att sådan arbetslöshet har större välfärdskostnader än korttidsarbetslöshet, ett annat att förändringar i långtidsarbetslösheten kan ge information om den långsiktigt hållbara arbetslöshetens utveckling.

Figur 7.4 Total arbetslöshet och långtidsarbetslöshet enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar, 16–64 år, procent av arbetskraften



Figur 7.5 Total arbetslöshet och långtidsarbetslöshet enligt Arbetsförmedlingen, procent av arbetskraften

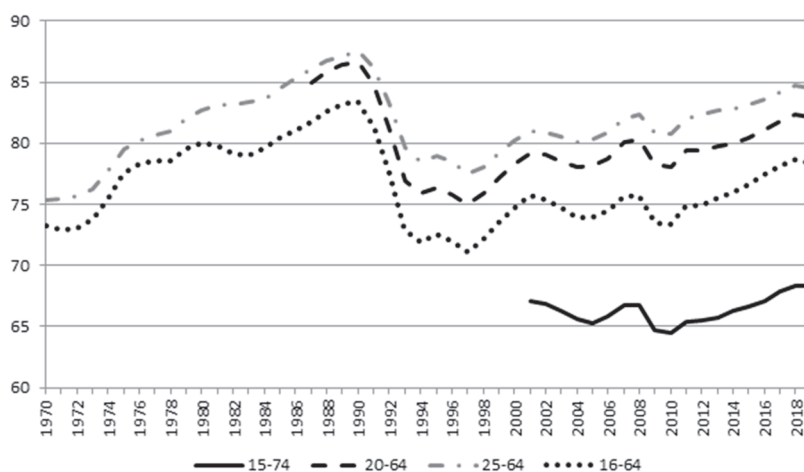


7.2 Sysselsättningsått

Sysselsättningsgrad beroende på åldersavgränsning

Figur 7.6 visar sysselsättningsgraden enligt arbetskraftsundersökningarna för samma åldersavgränsningar som för arbetslösheten i Figur 7.1.¹²⁰ Sysselsättningsgraden är högst för 25–64-åringar. Den blir successivt lägre för grupperna 20–64, 16–64 och 15–74 år. Detta speglar sysselsättningsmönstren för ungdomar och äldre. Liksom för arbetslösheten är samvariationen i tidsserierna för de olika åldersgrupperna stor även om kurvorna ligger på olika nivåer. Det framgår också av de höga korrelationskoefficienterna i tabell 7.4. Korrelationerna är dock något svagare än de var för arbetslösheten i tabell 7.1. Återigen är korrelationen minst mellan 25–64-åringar och 15–74-åringar. Men den övergripande slutsatsen är att det inte spelar någon större roll för bedömningen av sysselsättningsgradens utveckling vilken av de fyra åldersavgränsningarna som görs.

Figur 7.6 Sysselsättningsgrad för fyra olika åldersgrupper, procent av befolkningen i gruppen



Källa: AKU, SCB.

¹²⁰ Enligt arbetskraftsundersökningarna är en person sysselsatt om hen arbetar minst en timme under undersökningsveckan eller är frånvarande från ett arbete på grund av till exempel sjukdom, föräldraledighet eller semester. Deltagare i ett arbetsmarknadsprogram som får lön definieras också som sysselsatta. Se Häkkinen Skans (2019).

Tabell 7.4 Korrelationsmatris för sysselsättningsgraden i olika ålderskategorier, 2001–19

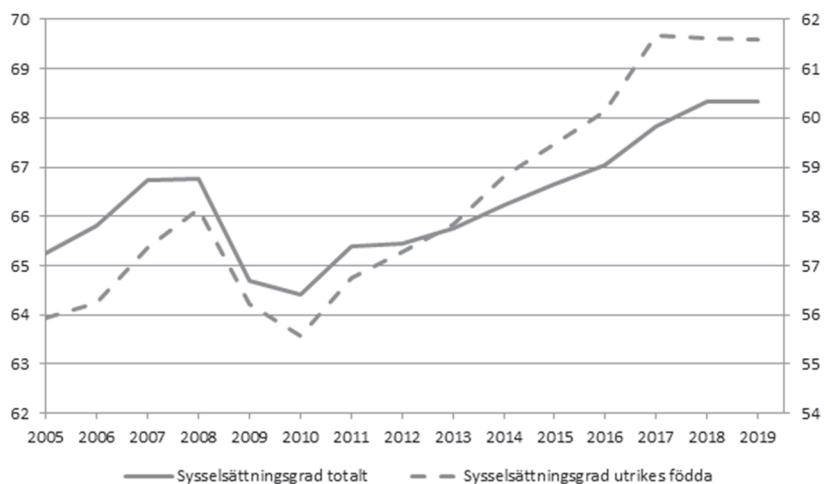
	15–74	16–64	20–64	25–64
15–74	1,00			
16–64	0,93	1,00		
20–64	0,86	0,97	1,00	
25–64	0,73	0,92	0,97	1,00

Källor: AKU, SCB och egna beräkningar.

Sysselsättningsgrad totalt och för utrikes födda

Figur 7.7 visar att sysselsättningsgraden för utrikes födda sedan 2005 rört sig åt samma håll som den totala sysselsättningsgraden, men att rörelserna varit större. Det återspeglas i figur 7.8. Där framgår att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda med viss eftersläpning minskat när den totala sysselsättningsgraden ökat och vice versa. Det är konsistent med det välkända mönstret att sysselsättningen generellt varierar mer för marginella grupper (*outsiders*) än för mer etablerade grupper (*insiders*). I figuren bryts detta mönster bara under 2017–19 då skillnaden i sysselsättningsgrad ökar trots en fortsatt uppgång i inrikes föddas sysselsättning. Detta är sannolikt en effekt av att den stora asylinvandringen under 2015 först efter viss tid påverkat det registrerade antalet utrikes födda.

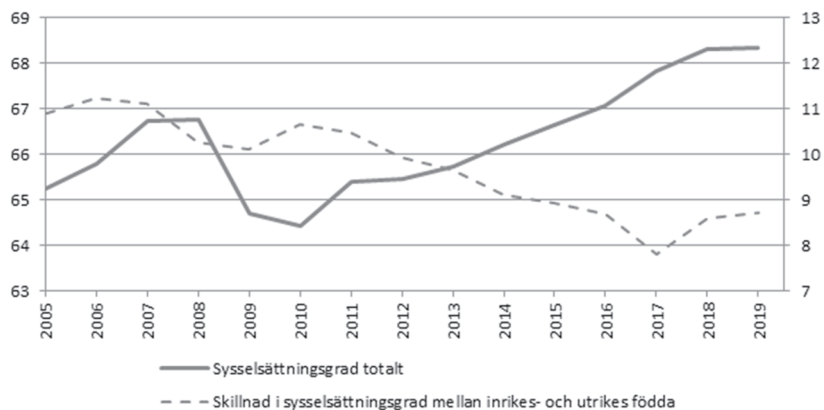
Figur 7.7 Sysselsättningsgrad totalt och för utrikes födda, 15–74 år, procent av befolkningen i gruppen



Anm: Den totala sysselsättningsgraden visas på vänster axel, sysselsättningsgraden för utrikes födda på höger axel.

Källa: AKU, SCB.

Figur 7.8 Total sysselsättningsgrad och skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda, 15–74 år



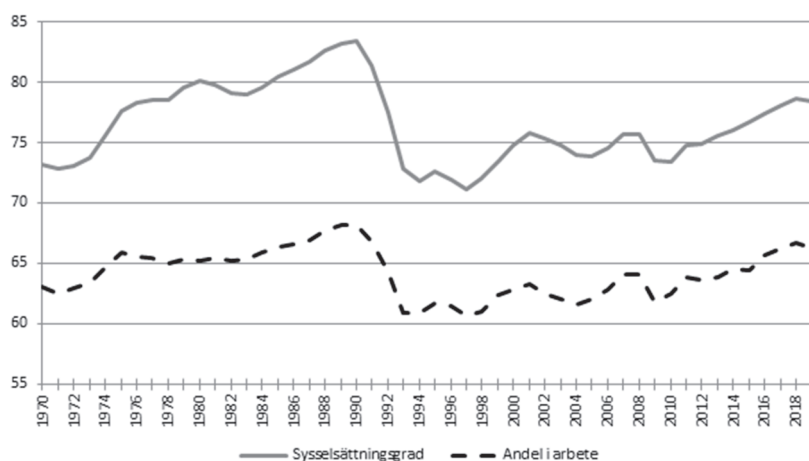
Anm: Den totala sysselsättningsgraden i procent av befolkningsgruppen visas på vänster axel, skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda i procentenheter på höger axel.

Källa: AKU, SCB.

Sysselsättningsgrad och andel av befolkningen i arbete

Figur 7.9 jämför hur sysselsättningsgraden och andelen av befolkningen i arbete (då frånvarande under hela undersökningsveckan på grund av sjukskrivning, föräldradidighet, semester eller annan orsak exkluderats) 16–64 år har utvecklats. Samvariationen mellan de två tidsserierna har varit stor. Det gäller särskilt de senaste två decennierna. Tabell 7.5 visar att bilden är ungefär densamma om man gör andra åldersavgränsningar.

Figur 7.9 Andel i arbete och sysselsättningsgrad, 16–64 år, procent av befolkningen i gruppen



Källa: AKU, SCB.

Tabell 7.5 Korrelation mellan andel i arbete och sysselsättningsgrad i olika ålderskategorier, 2001–19

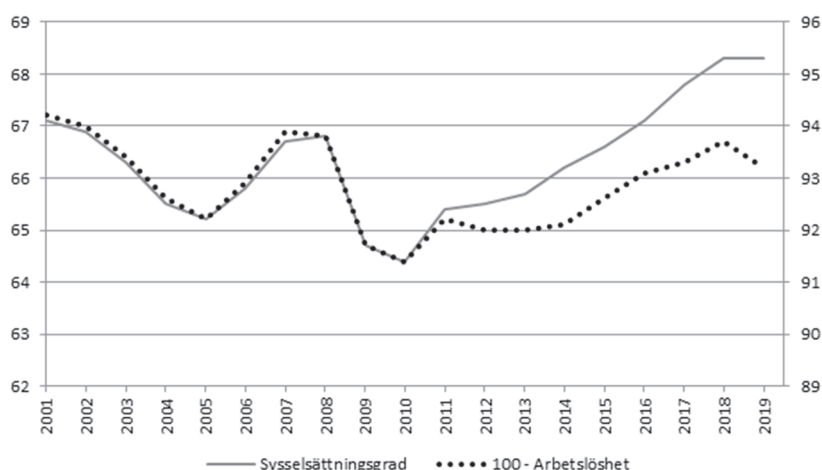
15–74	0,89
16–64	0,94
20–64	0,95
25–64	0,96

Källor: AKU, SCB och egna beräkningar.

7.3 Jämförelse av förändringarna i sysselsättningsgrad och arbetslöshet

Figurerna 7.10 och 7.11 jämför förändringarna i sysselsättningsgrad och arbetslöshet för 15–74-åringar respektive 25–64-åringar. För att underlätta jämförelsen visas sysselsättningsgraden, alltså sysselsättningens procentandel av *befolkningsgruppen*, och sysselsättningens procentandel av arbetskraften i åldersgruppen, det vill säga *100 – arbetslösheten*. Den senare variabeln benämns *icke-arbetslösheten*. Under perioden 2001–11 var det stor samvariation mellan de två måtten för båda de visade åldersgrupperna. För 15–74-åringar var den nästan perfekt. Men därefter har sysselsättningsgraden stigit betydligt mer än icke-arbetslösheten, det vill säga sysselsättningsgraden har ökat avsevärt mer än arbetslösheten har minskat. Det gäller i ännu högre grad för 25–64-åringar än för 15–74-åringar. Förklaringen är att ökningen av sysselsättningsgraden sammanfallit med en betydande ökning av arbetskraftsdeltagandet.

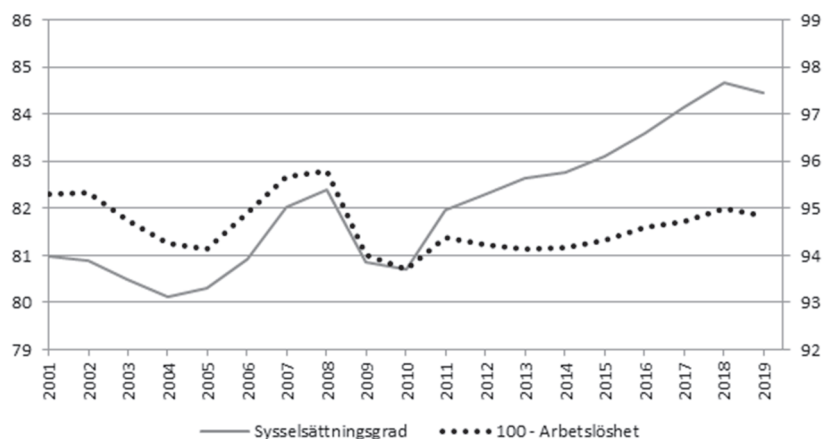
Figur 7.10 Sysselsättningsgrad och icke-arbetslöshet, 15–74 år



Anm: Sysselsättningsgraden är sysselsättningen i procent av befolkningen i åldersgruppen och visas på vänster axel. Icke-arbetslösheten är 100 – arbetslösheten i procent av arbetskraften i åldersgruppen och visas på höger axel.

Källor: AKU, SCB och egna beräkningar.

Figur 7.11 Sysselsättningsgrad och icke-arbetslöshet, 25–64 år



Anm: Sysselsättningsgraden är sysselsättningen i procent av befolkningen i åldersgruppen och visas på vänster axel. Icke-arbetslösheten definieras som 100 – arbetslösheten i procent av arbetskraften i åldersgruppen och visas på höger axel.

Källor: AKU, SCB och egna beräkningar.

Sett över hela perioden 2001–19 visar tabell 7.6 en förhållandevis hög (negativ) korrelation mellan sysselsättningsgrad och arbetslöshet i åldersgruppen 15–74 år, medan korrelationen är låg i åldersgruppen 25–64 år. Korrelationerna i de övriga två åldersgrupperna ligger mellan dessa ytterlighetsvärden. Slutsatsen blir att utvecklingen av sysselsättningsgrad och arbetslöshet har gett relativt lika signaler för den bredaste åldersgruppen (fast betydligt mindre lika under senare år), men inte alls för den smalaste gruppen som utesluter såväl äldre över 64 år som yngre under 25 år.

Tabell 7.6 Korrelation mellan sysselsättningsgrad och arbetslöshet i olika ålderskategorier, 2001–19

15–74	-0,77
16–64	-0,49
20–64	-0,40
25–64	-0,16

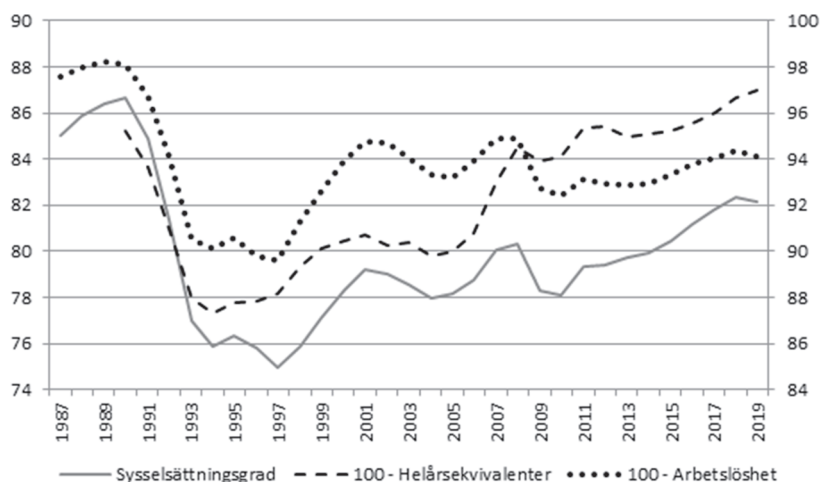
Källor: AKU, SCB och egna beräkningar.

7.4 Jämförelse mellan bidragsberoende, sysselsättningsgrad och arbetslöshet

Antalet helårsekvivalenter som försörjs genom bidrag och sociala ersättningar (i åldersgruppen 20–64 år) har använts som mått på utanförskapet.¹²¹ Figur 7.12 jämför därför utvecklingen av detta mått på bidragsberoende med sysselsättningsgrad och arbetslöshet. Mer precist jämförs sysselsättningsgraden, 100 – arbetslösheten (icke-arbetslösheten) och 100 – procentandelen helårsekvivalenter som försörjs genom bidrag och sociala ersättningar (*icke-bidragsberoendet*).

Fram till år 2000 rör sig de tre tidsserierna ganska likartat. 2006–08 (efter alliansregeringens tillträde) ökar emellertid icke-bidragsberoendet kraftigt (bidragsberoendet minskar), vilket avviker från utvecklingen av de övriga två variablerna. Skillnaden i utveckling är särskilt tydlig i förhållande till arbetslösheten.

Figur 7.12 Icke-bidragsberoende, sysselsättningsgrad och icke-arbetslöshet, 20–64 år, procent



Anm: Sysselsättningsgraden är sysselsättningen i procent av befolkningen i åldersgruppen och visas på vänster axel. Icke-arbetslösheten definieras som 100 – arbetslösheten i procent av arbetskraften i åldersgruppen och visas på höger axel. Icke-bidragsberoendet är 100 – bidragsberoendet. Det senare definieras som andelen helårsekvivalenter som försörjs med sociala ersättningar och bidrag i procent av befolkningen i åldersgruppen och visas på vänster axel.

Källa: SCB.

¹²¹ Se avsnitten 5.2 och 6.5.

Tabellerna 7.7 och 7.8 visar en förhållandevis hög (negativ) korrelation mellan bidragsberoende och sysselsättningsgrad. Korrelationen mellan bidragsberoende och arbetslöshet är lägre. Det gäller särskilt perioden 2001–19 (tabell 7.8).

Tabell 7.7 Korrelationsmatris för bidragsberoende, arbetslöshet och sysselsättningsgrad, 20–64 år, 1990–2019

	Helårsekvivalenter	Arbetslöshet	Sysselsättningsgrad
Helårsekvivalenter	1,00		
Arbetslöshet	0,58	1,00	
Sysselsättningsgrad	-0,74	-0,88	1,00

Anm: Se figur 7.12 angående definitionen av bidragsberoende.

Källor: SCB och egna beräkningar.

Tabell 7.8 Korrelationsmatris för bidragsberoende, arbetslöshet och sysselsättningsgrad, 20–64 år, 2001–19

	Helårsekvivalenter	Arbetslöshet	Sysselsättningsgrad
Helårsekvivalenter	1,00		
Arbetslöshet	0,18	1,00	
Sysselsättningsgrad	-0,75	-0,44	1,00

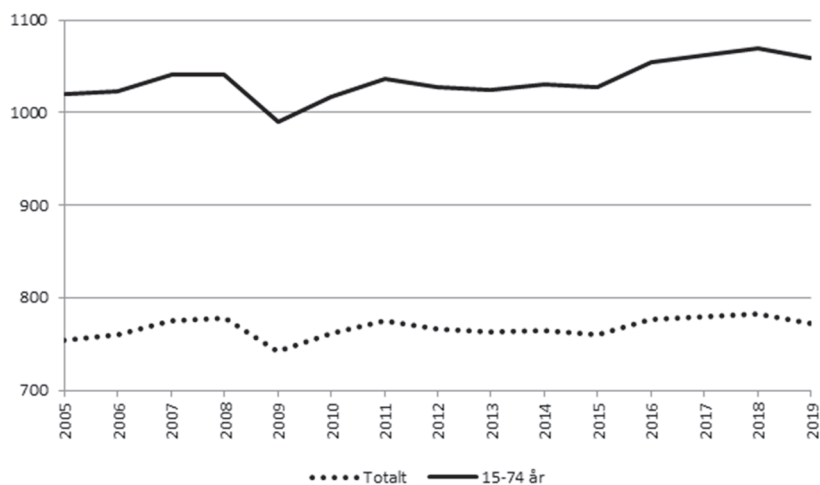
Anm: Se figur 7.12 angående definitionen av bidragsberoende.

Källor: SCB och egna beräkningar.

7.5 Antal arbetade timmar per person

En sista sysselsättningspolitisk målvariabel, som diskuterades i avsnitt 6.6, är antalet arbetade timmar per person i befolkningen. Figur 7.13 visar det årliga antalet arbetade timmar per person i åldersgruppen 15–74 år respektive per person i hela befolkningen. Båda måtten har haft en uppåtående trend. År 2019 var nivåerna 1 060 respektive 772 timmar.

Figur 7.13 Arbetade timmar per person och år i befolkningen

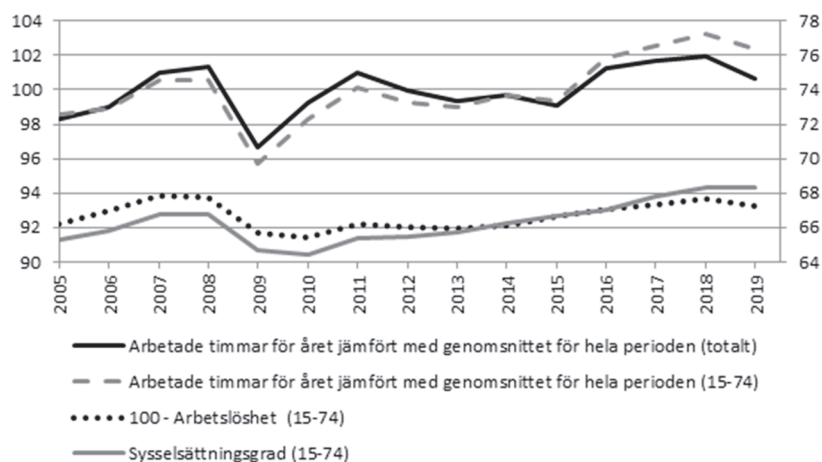


Källa: SCB.

Jämförelse mellan arbetade timmar per person, sysselsättningsgrad och arbetslöshet

För att underlätta en jämförelse med sysselsättningsgraden och icke-arbetslösheten har antalet arbetade timmar per person och år i figur 7.14 normerats genom division med genomsnittet för den visade perioden. Mätt på detta sätt varierar de två måtten på arbetade timmar per person mer än både sysselsättningsgraden och icke-arbetslösheten. Över hela perioden 2005–19 föreligger emellertid en stark korrelation mellan särskilt sysselsättningsgraden och antalet arbetade timmar per person i åldern 15–74 år (0,90 enligt tabell 7.9). Övriga korrelationer är lite svagare. Huvudslutsatsen är ändå att arbetade timmar per person, sysselsättningsgrad och icke-arbetslöshet samvarierar väl.

Figur 7.14 Arbetade timmar per person, sysselsättningsgrad och icke-arbetslöshet, procent



Anm: Antalet arbetade timmar per person och år samt icke-arbetslösheten (100 – arbetslösheten) visas på vänster axel, sysselsättningsgraden på höger axel.

Källa: SCB.

Tabell 7.9 Korrelationsmatris för arbetade timmar per person, sysselsättningsgrad och arbetslöshet, 2005–19

	Arbetade timmar jämfört med genomsnittet för hela perioden, totalt	Arbetade timmar jämfört med genomsnittet för hela perioden, 15–74 år	Sysselsättningsgrad, 15–74 år	Arbetslöshet, 15–74 år
Arbetade timmar för året jämfört med genomsnittet för hela perioden, totalt	1,00			
Arbetade timmar för året jämfört med genomsnittet för hela perioden, 15–74 år	0,92	1,00		
Sysselsättningsgrad, 15–74 år	0,73	0,90	1,00	
Arbetslöshet, 15–74 år	-0,72	-0,75	-0,82	1,00

Källor: SCB och egna beräkningar.

7.6 Slutsatser om samvariationen mellan olika arbetsmarknadsmått

Analysen av hur olika arbetsmarknadsmått samvarierat under de två senaste decennierna kan sammanfattas på följande sätt:

- Samvariationen i arbetslösheten har varit stor mellan åldersgrupperna 15–74, 16–64, 20–64 och 25–64 år. Den exakta åldersavgränsningen har inte spelat någon större roll för bedömningen av arbetslöshetsutvecklingen.
- Skillnaden i arbetslöshet gentemot EU som helhet respektive EU-landet med lägst arbetslöshet har utvecklats mycket olika. Det har således varit viktigt vilken av dessa jämförelsenormer som används.
- Variationerna i långtidsarbetslösheten har varit små i förhållande till variationerna i den totala arbetslösheten. Andelen arbetslösa i mer än två år ökade under den senaste konjunkturuppgången trots att den totala arbetslösheten föll.
- Sysselsättningsgraden i de fyra ovan nämnda åldersgrupperna har utvecklats likartat så inte heller här har den exakta åldersavgränsningen haft någon större betydelse för bedömningen av arbetsmarknadsläget. Minst är samvariationen mellan 15–74-åringar och 25–64-åringar.
- Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda har minskat när den totala sysselsättningsgraden ökat.
- Sysselsättningsgraden och andelen av befolkningen i arbete har för det mesta utvecklats parallellt.
- Sysselsättningen som andel av befolkningen (sysselsättningsgraden) respektive som andel av arbetskraften (icke-arbetslösheten) förändrades ganska parallellt 2001–10, men därefter har sysselsättningsgraden utvecklats betydligt starkare till följd av ökat arbetskraftsdeltagande. Under den senare perioden har således valet mellan de båda arbetsmarknadsmåtten haft betydelse för bedömningen av arbetsmarknadssituationen.

- Bidragsberoendet har varit starkt (negativt) korrelerat med sysselsättningsgraden. Däremot är (den positiva) samvariationen med arbetslösheten mindre.
- Antalet arbetade timmar per person i befolkningen har samvarierat väl med både sysselsättningsgraden och arbetslösheten. Svängningarna har dock varit större för arbetade timmar per person.



8 Sysselsättningspolitiska mål och coronakrisen

Den pågående coronakrisen riskerar att få långtgående följder för arbetsmarknaden. Trots stora statliga stödinsatser, inkluderande ett nytt system för korttidspermittering, minskar sysselsättningsgraden och arbetslösheten ökar. Bidragsberoendet kommer att växa. Antalet arbetade timmar har fallit stort under krisen. Det kommer att bli en huvuduppgift för den ekonomiska politiken att åter få igång arbetsmarknaden. Det är troligt att vi framöver kommer att få en diskussion om hur målen för sysselsättningspolitiken ska formuleras och inte minst om huruvida de ska vara kvantitativa eller inte.

8.1 Inget behov av kvantitativa mål i en övergångsfas efter krisen

Det kan vara viktigt att skilja mellan två faser i en återhämtning. Det är sannolikt att vi först får en övergångsfas – kanske i ett till två år, i värsta fall längre – med fortsatt smittspridning av varierande omfattning och först därefter en mer definitiv återgång till normalitet. Under övergångsfasen kan perioder med låg smittspridning, då ekonomin och arbetsmarknaden fungerar relativt normalt, komma att växla med perioder med stor spridning då den ekonomiska aktiviteten minskar igen. Under en sådan övergångsfas är kvantitativa sysselsättningspolitiska mål knappast meningsfulla, eftersom möjligheterna att nå dem är helt beroende av en oförutsägbar smittutveckling.

Om vi får periodvisa nedväxlingar av ekonomin blir sysselsättningsgraden ett sämre mått på arbetsmarknadsläget än annars eftersom en given sysselsättningsgrad kan vara förenlig med stora variationer i andel av befolkningen i arbete, antal arbetade timmar

och bidragsberoende (på grund av variationer i till exempel korttidspermitteringar och sjukfrånvaro). Det ökar behovet av att följa upp många indikatorer. Mer disaggregerade mått, som långtidsarbetslöshet och arbetsmarknadssituationen för olika grupper av utrikes födda (inte minst kvinnor), måste också studeras så att utvecklingen för enskilda grupper kan följas.

I en fas av det beskrivna slaget kan det uppenbarligen uppstå svåra mållkonflikter mellan att, å ena sidan, öka antalet personer i arbete och antalet arbetade timmar och att, å andra sidan, hålla nere smittspridningen.

8.2 Kvantitativa mål efter genomgången kris

Det kan däremot vara önskvärt att regeringen formulerar kvantitativa sysselsättningspolitiska mål i en mer definitiv omstartsfas när det inte längre föreligger stora risker för smittspridning och arbetsmarknaden ska normaliseras igen. Ett starkt skäl är att siffermässigt preciserade mål då skulle representera ett mer bindande åtagande om att öka sysselsättningen igen och därmed påverka drivkrafterna att verkligen åstadkomma detta.

Det kan vara rimligt att i en framtida återhämtningsfas relatera de sysselsättningspolitiska målen till de offentligfinansiella. Coronakrisen kommer med all sannolikhet att innebära en kraftig försvagning av de offentliga finanserna med en betydande ökning av den offentliga sektorns skuldkvot. Det är därför troligt att kvantitativa offentligfinansiella mål som syftar till att minska skuldkvoten igen kommer att gälla. Det utgör ett starkt skäl för att också ha kvantitativa sysselsättningspolitiska mål. Man kan se dem från två olika utgångspunkter.

- För det första gäller det att väga sysselsättningspolitiska hänsyn mot offentligfinansiella på ett lämpligt sätt så att inte en finanspolitisk konsolidering håller tillbaka *efterfrågan* i en känslig återhämtning så att den kvävs. Därför kan det vara bra att tydliga offentligfinansiella mål *balanseras* av tydliga mål för den *faktiska* arbetsmarknadsutvecklingen.
- En andra utgångspunkt är att offentligfinansiella mål också kan *understöddas* av kvantitativa sysselsättningspolitiska mål.

Tanken är då att en konsolidering av de offentliga finanserna underlättas av *strukturella reformer* som skapar sysselsättning och tillväxt. Tydliga sysselsättningspolitiska mål kan förstärka incitamenten för sådana reformer som kan avse socialförsäkrings- och skattesystem, arbets- och konflikträtt, arbetsmarknadsprogram, utbildningspolitik och regleringar av olika varu- och tjänstemarknader.

Tanken är alltså att en väl avvägd kombination av tydliga offentligfinansiella och sysselsättningspolitiska mål skulle kunna bidra till en lämplig *mix* av efterfrågepåverkande finanspolitik och strukturell politik som förbättrar arbets- och produktmarknadernas funktions sätt. Det motiverar enligt min mening att de sysselsättningspolitiska målen avser den faktiska, och inte den strukturella, arbetsmarknadsutvecklingen. Tydliga offentligfinansiella mål kan i sig antas ge starka incitament för att förbättra den långsiktigt hållbara arbetsmarknadssituationen.

Vilka variabler bör de sysselsättningspolitiska målen i den skisserade situationen avse? En möjlighet är två huvudmål:

- Ett mål för *sysselsättningsgraden*. Det skulle kunna avse befolkningen från 20 år och upp till åldern för avgångsskyldighet, alltså den ålder då det lagstiftade anställningsskyddet upphör (68 år från och med 2020).
- Ett mål för *antalet arbetade timmar per person och år* i hela befolkningen.

Huvudskälet för att kombinera ett mål för sysselsättningsgraden med ett mål för arbetade timmar per person är att de offentligfinansiella effekterna är mer knutna till den senare variabeln och att hänsyn till de offentliga finanserna kan behöva spela en större roll efter coronakrisen än tidigare. Åldersavgränsningen för sysselsättningsgraden kan motiveras av att yngre personer än 20 år bör gå i skolan och att sysselsättning för äldre (varav många inte önskar arbeta) inte bör tillmätas samma värde i sig som sysselsättning för personer i det som brukar betecknas som arbetsför ålder.

Med de ovan angivna dubbla målen skulle sysselsättningsgraden fortsatt kunna mätas med AKU-siffror. Timmålet kan uppfattas kompensera för den generösa AKU-definitionen av sysselsättning

enligt vilken en timmes arbete under undersökningsveckan räcker för att räknas som sysselsatt. Men det kan också vara motiverat med en snävare definition av sysselsättning utifrån ett inkomstkriterium, det vill säga ett krav på att arbetsinkomsten ska överstiga en inte alltför låg tröskelnivå. Det skulle kräva att ny typ av löpande sysselsättningsstatistik tas fram baserad på arbetsgivarnas månatliga kontrolluppgifter till Skatteverket. Detta är i princip fullt möjligt. Med ett sådant striktare krav på vad som ska räknas som sysselsättning, skulle det eventuellt kunna räcka med ett mål för sysselsättningsgraden 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 skulle vara såväl fördelningshänsyn som att det är centralt med mindre långtidsarbetslöshet och högre sysselsättning bland utrikes födda för att nå också huvudmålen (huvudmålet). Delmål för dessa variabler kan antas stärka incitamenten för att öka den långsiktigt hållbara sysselsättningen. Från jämställdhetssynpunkt skulle det också kunna vara motiverat med ett mål om att minska (eliminera) skillnaden i sysselsättningsgrad mellan män och kvinnor.

Samtidigt bör man ta de ovan diskuterade riskerna för att kvantitativa mål ska snedvrider politiken på stort allvar.¹²² Så det är centralt att uppföljningen av de siffermässiga målen åtföljs av kompletterande analyser av ett stort antal dimensioner av arbetsmarknadsutvecklingen för att kontrollera att sådana snedvridningar inte uppkommer. Dessa dimensioner bör avse till exempel öppen och total arbetslöshet, arbetskraftsdeltagande, andel i arbete, omfattning av anställningsstöd och andra arbetsmarknadsprogram samt bidragsberoende och hur flödena mellan olika arbetsmarknadstillstånd ser ut. Analyserna bör avse såväl hela ekonomin som olika socioekonomiska grupper (definierade utifrån kön, ålder, utbildning och härkomst). Det är också viktigt att försöka uppskatta de långsiktigt hållbara nivåerna för olika arbetsmarknadsvariabler och att vid utvärderingar av målpuppfyllelsen ta hänsyn till vilken roll konjunkturläget spelat. Vad gäller antalet arbetade timmar per person i befolkningen är det särskilt viktigt att analysera eventuella förändringar. Skälet är att välfärdseffekterna, som diskuterades i avsnitt

¹²² Se avsnitt 4.2.

6.6, delvis skiljer sig åt beroende på exakt hur förändringarna skett: i arbetstid för personer i arbete, i antal personer i arbete, i vilka grupper och av vilka skäl. Regelbundna analyser av beskrivet slag bör göras i regeringskansliet (Finansdepartementet) men också av andra institutioner som Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet.

Det går inte i dag att göra några rimligt säkra prognoser för arbetsmarknadsläget efter genomgången coronakris. Det är därför inte meningsfullt att nu siffermässigt försöka precisera målen. Detta måste anstå till längre fram.

Penningpolitiken och sysselsättningen

Diskussionen ovan i detta avsnitt har avsett kvantitativa mål för regeringens politik. En ytterligare fråga avser vilken hänsyn Riksbankens penningpolitik bör ta till sysselsättningen i en återhämtning efter coronakrisen. Enligt min argumentation i avsnitt 4.1 bör Riksbanken inte vägledas av några kvantitativt preciserade sysselsättningsmål. Däremot finns starka skäl för att penningpolitiken bör understödja en återgång till högre sysselsättning. Det skulle rentav kunna motivera att Riksbanken för en räntepolitik som låter efterfrågan öka så mycket att inflationen tillfälligt överstiger inflationsmålet om det bedöms kunna bidra till att öka även den långsiktigt hållbara sysselsättningen. Enligt diskussionen i avsnitt 3.2 kan detta vara fallet efter en djup sysselsättningsnedgång.



9 Sammanfattande slutsatser

Sysselsättningspolitiska mål kan ses som *intermediära mål* (delmål) för att uppnå *överordnade* välfärds mål. Det finns flera grundläggande motiv för att eftersträva hög sysselsättning. Ett uppenbart sådant är att arbete innebär högre inkomster och att fler behov kan tillfredsställas. Det gäller för såväl den enskilda individen som hela samhället. De flesta i arbetsför ålder upplever antagligen också arbete som meningsfullt i sig. Hög sysselsättning kan vidare antas bidra till ökad social sammanhållning. Slutligen är hög sysselsättning viktig för att kunna finansiera en generös välfärdsstat. Det har funnits stor enighet mellan regeringar av olika färg om dessa motiv.

9.1 Faktisk respektive långsiktigt hållbar sysselsättning

Det vedertagna synsättet är att den faktiska sysselsättningen över konjunkturen varierar kring en *långsiktigt hållbar* nivå. Dessa variationer kan påverkas av efterfrågepolitik, det vill säga Riksbankens penningpolitik och regeringens finanspolitik. Den förra bör i regel inriktas på att stabilisera sysselsättningen runt dess långsiktigt hållbara nivå. Det bör normalt inte vara ett mål för penningpolitiken att förändra den, eftersom sådan politik i de flesta lägen förmodligen är ett ineffektivt instrument för detta ändamål. Den långsiktigt hållbara sysselsättningen bestäms i stället främst av arbets- och produktmarknadernas funktionssätt. Dessa kan i första hand påverkas av regeringens *strukturpolitik*. Den kan avse ersättningssystem för arbetslösa och andra icke-sysselsatta, omfattning och utformning av olika arbetsmarknadsprogram, regler för anställningsskydd, skattesystem, konfliktregler och andra omständigheter som påverkar arbetsmarknadsparternas relativa förhandlingsstyrka, regeringar

som påverkar graden av konkurrens på olika produktmarknader och så vidare. Det är dock möjligt att penningpolitikens roll bör vara en annan efter en djup nedgång. I en sådan situation är det troligt att en expansiv penningpolitik kan bidra till högre långsiktigt hållbar sysselsättning genom att dra in fler på arbetsmarknaden och därmed motverka persistenseffekter.

9.2 Fördelar med kvantitativa mål

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

Det kan finnas flera skäl till att en regering inte uppnår en hög långsiktigt hållbar sysselsättning.

Den ekonomiska politiken bedrivs kanske på ett *ineffektivt* sätt. I så fall befinner sig regeringen inte på sin produktionsmöjlighetskurva, det vill säga det är möjligt att genom effektivare politik öka den långsiktigt hållbara sysselsättningen utan att ge avkall på andra mål.

En annan möjlighet är 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 vissa sysselsättningsmål. Dessa andra överväganden kan vara socialpolitiska (som motiverar generösa stöd till arbetslösa, sjuk-skrivna, förtidspensionerade och personer som aldrig etablerat sig på arbetsmarknaden i kombination med otillräckliga aktiveringskrav), budgetpolitiska (som begränsar anslag till effektiva arbetsmarknadsprogram och utbildningar) eller strävanden att av politiska skäl tillgodose fackliga intressen (som leder till lagar om anställnings-skydd och konfliktregler som ger facket en stark förhandlingsposition gentemot arbetsgivarsidan).

Sådana obalanser 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 sysselsättningspolitik kan också vara mindre *påtagliga* än negativa effekter. 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 och snabbare övergångar till sysselsättning inte kan ”bevisas” lika konkret utan kräver statistiska analyser som kan vara svåra att förstå – och dessutom alltid kommer att ge varierande resultat beroende på den exakta metodiken. Detta kan ge upphov till en *status-quo-bias* i sysselsättningspolitiken.

Kvantitativa sysselsättningspolitiska mål kan också vara ett sätt för en regering att balansera kvantitativa mål för de offentliga finanserna. Argumentet är då att en rent diskretionär beslutsprocess för sysselsättningspolitiken kan leda till att överväganden om sysselsättningen förlorar i vikt i förhållande till offentligfinansiella överväganden där det finns ett tydligare åtagande.

9.3 Risker med kvantitativa mål

En välkänd fara med kvantitativa mål är att de 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. Det innebär en risk för att viktiga dimensioner inte beaktas. Kritiken sammanfattas ibland i form av *Goodharts lag*. Den kan formuleras som 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.

Ett exempel på Goodharts lag på det sysselsättningspolitiska området är hur mål för den öppna arbetslösheten, alltså arbetslösheten exklusive deltagande i olika arbetsmarknadsprogram, kan leda till att även ineffektiva sådana program expanderar, trots att det överordnade målet förmodligen är att få fler i arbete: i så fall förändras det samband mellan öppen arbetslöshet och sysselsättning som tidigare gällt.

Min bedömning är att fördelarna av kvantitativa sysselsättningspolitiska mål överväger nackdelarna. Det gäller inte minst i det läge som kan väntas uppstå efter coronakrisen. Den kan antas leda till en mycket stor försämring av arbetsmarknadsläget. I en sådan situation finns det starka skäl att stärka incitamenten för en politik som leder tillbaka till hög sysselsättning.

Riskerna för att sysselsättningspolitiken kan snedvridas ska emellertid tas på stort allvar. De utgör ett starkt argument för vikten av att följa upp sifversatta sysselsättningsmål med en analys av många olika indikatorer på arbetsmarknadsläget för att säkerställa att det inte uppstår snedvridningar. Sådana uppföljningar bör publiceras av såväl regeringen själv som av mer fristående aktörer, till exempel Finanspolitiska rådet och Konjunkturinstitutet.

9.4 Kriterier för sysselsättningspolitiska mål

Man kan definiera ett antal kriterier som sysselsättningspolitiska mål bör uppfylla. Målen bör vara *enkla* så att de lätt förstås av media och medborgare. Detta kräver också att målen är så väldefinierade och transparenta att måluppfyllelse är *verifierbar*. Men målen ska också vara *adekvata* (lämpliga), så att uppnående av dem också innebär uppfyllande av de överordnade mål som man egentligen är intresserad av. Tyvärr föreligger 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 förutsätter också att det ska gå att *verkställa* en politik som leder till måluppfyllelse. Det ställer krav på att målen är *realistiska*. En regering måste också ha en viss grad av *operationell kontroll* över målvariabeln.

Antalet mål får inte heller vara alltför stort. 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 man uppfyller.

9.5 Olika sysselsättningspolitiska mål

Ett antal sysselsättningspolitiska mål har antingen ställts upp eller föreslagits i Sverige. Dessa har bland annat avsett följande variabler:

- Arbetslösheten
- Arbetslösheten i förhållande till omvärlden
- Långtidsarbetslösheten
- Sysselsättningen
- Antalet arbetade timmar
- Bidragsberoendet

Arbetslösheten

Mål för den faktiska arbetslösheten är enkla, väldefinierade och verifierbara. Men de är adekvata endast om det överordnade målet är att ”alla som vill och kan arbeta ska ha ett jobb” och arbetskraftsdeltagandet är stabilt. Däremot är arbetslöshetsmål mindre adekvata om många som blir ofrivilligt icke sysselsatta i en sysselsättningsnedgång avstår från arbetssökande därför att jobbchanserna upplevs som små. Arbetslöshetsmål är också mindre adekvata om de överordnade målen är att öka inkomster och konsumtion i samhället, bidra till bättre offentliga finanser, få fler i jobb därför att arbete anses ha ett värde i sig 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 som får praktik eller befinner sig 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 arbetslöshetsciffrorna. Arbetslöshetsmål kan också skapa drivkrafter för förtidspensionering (beviljande av sjuk- och aktivitetsersättning).

Arbetslösheten relativt omvärlden

Åren 2014–18 var sysselsättningspolitikens mål att Sverige 2020 skulle ha EU:s lägsta arbetslöshet. Även ett sådant relativt mål är enkelt och verifierbart. Det kan uppfattas som ett sätt att anpassa målet för den faktiska arbetslösheten till de internationella konjunktursvängningarna, det vill säga som en indirekt metod att målsätta den långsiktigt hållbara arbetslösheten. Men en bättre metod skulle i så fall vara att ange ett mål för skillnaden i arbetslöshet mot EU som helhet: utvecklingen i enskilda EU-länder kan ju bero på mycket speciella omständigheter. Skillnaden i arbetslöshet har över tid utvecklats mycket olika beroende på om man mäter i förhållande till EU-landet med lägst arbetslöshet eller till hela EU.

En grundläggande invändning mot att formulera mål relativt andra länder är emellertid att ”nyttan” av ett visst arbetsmarknadsutfall beror på arbetsmarknadsvariabelns nivå i sig (dess absoluta värde) och inte på dess förhållande till motsvarande arbetsmarknadsvariabler i andra länder. Ett sådant relativt mål minskar vidare regeringens operationella kontroll över måluppfyllelsen eftersom den beror på arbetsmarknadsutvecklingen inte bara i Sverige utan också på andra håll.

Långtidsarbetslösheten

Konsekvenserna för den enskilda individen i form av inkomstförlust, brist på välbefinnande och påverkan på framtidsutsikter är långt värre av långtids- än korttidsarbetslöshet. Konsekvenserna för den sociala sammanhållningen i samhället som helhet är också mycket större. Å andra sidan är den direkta kopplingen mellan långtidsarbetslöshet och inkomst- samt konsumtionsnivå i samhället i stort och de offentliga finanserna begränsad. Men det finns ett viktigt indirekt samband eftersom förändringar i långtidsarbetslösheten kan antas ha mycket större effekter på den långsiktigt hållbara sysselsättningen än förändringar i korttidsarbetslösheten. Arbetslösheten för dem med riktigt lång arbetslöshetstid har under senare år varit i stort sett oförändrad trots betydande svängningar i den totala arbetslösheten. Det kan vara ett argument för att komplettera mer aggregerade sysselsättningspolitiska mål med mål för långtidsarbetslösheten.

Sysselsättningen

Om de överordnade målen för sysselsättningspolitiken har att göra med högre inkomster, arbetets värde i sig och bidragen till de offentliga finanserna, är mål för sysselsättningsgraden mer adekvata än mål för arbetslösheten. Riskerna för att målformuleringen ska skapa incitament att förbättra den formella, men inte reella, måluppfyllelsen genom olika åtgärder 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 vad arbetslösheten föll. Skillnaden förklaras av en betydande ökning av arbetskraftsdeltagandet. Detta visar att det kan 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 åldersgrupper – i varje fall 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 tillmätts 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. I dessa är kravet för att räknas som sysselsatt mycket lågt: det räcker med en timmes arbete under mätveckan. Det skulle vara mer ändamålsenligt om ett sysselsättningsmål formulerades utifrån ett snävare sysselsättningsbegrepp som kräver en arbetsinkomst vilken överstiger ett inte alltför lågt tröskelvärde. Det borde vara möjligt att ta fram ett sådant sysselsättningsmått löpande under året (och inte bara årligen som i den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken, RAMS) utifrån arbetsgivarnas månatliga kontrolluppgifter till Skatteverket. Registerbaserad statistik över sysselsättningen skulle eliminera den tilltagande osäkerheten i data från arbetskraftsundersökningarnas enkätsvar till följd av minskande svarsfrekvens.

En annan central 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 (den varaktiga sysselsättningen med den då använda terminologin). 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: ett mål för den är därför komplicerat och måluppfyllelse är svår att verifiera.

Det är troligt att sysselsättningsgraden under de närmaste åren – efter den akuta coronakrisen – kommer att vara låg till stor del beroende på otillräcklig efterfrågan i ekonomin. Det talar för att eventuella sysselsättningsmål som formuleras i den situationen bör avse den faktiska sysselsättningsgraden. Samtidigt kan den långsiktigt hållbara sysselsättningsgraden komma att falla om de matchningsproblem som en framtvungad strukturomvandling sannolikt kommer att innebära inte hanteras på ett bra sätt. Så uppmärksamhet kommer att behöva ägnas även åt detta.

Antalet arbetade timmar per person

En ytterligare möjlighet är att ställa upp mål för antalet arbetade timmar per person i befolkningen (hela eller den i arbetsför ålder). Det beror inte bara på antalet sysselsatta som andel av befolkningen (sysselsättningsgraden) utan också på hur stor andel av de sysselsatta som är i arbete (och inte till exempel sjukskrivna, föräldralediga eller på semester) och på arbetstiden för dem som är i arbete.

Ett mål för arbetade timmar per person i befolkningen är enkelt och verifierbart. Det är mer adekvat än sysselsättningsgraden om det främsta överordnade målet är att bidra till goda offentliga finanser: dessa är mer relaterade till det totala antalet arbetade timmar än till sysselsättningsgraden. Det är mer adekvat att mäta antalet timmar i förhållande till hela än bara befolkningen i arbetsför ålder, eftersom den offentligfinansiella situationen påverkas också av den senare gruppens befolkningsandel.

En nackdel med ett timmål av beskrivet slag är att förändringar i andelen av de sysselsatta som är i arbete och arbetstiden för dem som

är i arbete påverkar måluppfyllelsen lika mycket som förändringar i sysselsättningsgraden trots att välfärdseffekterna i många avseenden kan antas skilja sig åt. Man bör till exempel inte vänta sig att välfärdseffekterna är desamma om fler arbetslösa till följd av samhälls-ekonomiskt lönsamma utbildningssatsningar får sysselsättning som om fler sjukskrivna vilka av hälsoskäl inte vill jobba kommer i arbete. Likaså bör välfärdseffekterna vara olika om en tidigare arbetslös person får en timmes sysselsättning eller om en redan sysselsatt person arbetar en timme mer. I det senare fallet är det förstås också en skillnad till exempel beroende på om det är en korttids- eller permitterad som går upp i arbetstid eller en redan övertidsarbetande anställd – kanske i vården – som måste arbeta ytterligare en övertidstimme.

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.

Bidragsberoendet

Det har tidigare ställts upp mål för antalet helårspersoner som försörjs genom bidrag och sociala ersättningar. Detta mått har samvarierat relativt väl med sysselsättningsgraden. Ett sådant mål är dock mindre adekvat om man inte ser det som ett viktigt mål i sig – oberoende av konsekvenserna i övrigt – att människor inte ska vara bidragsberoende. Ett uppenbart problem är att mål om minskat bidragsberoende kan uppnås genom skärpta kvalificeringskrav oberoende av om dessa leder till att fler blir sysselsatta. En sådan *decoupling* mellan sysselsättningsgrad och bidragsberoende skedde i viss mån under 2006–08 när den nytillträdde alliansregeringen stramade åt villkoren för bland annat sjukpenning och arbetslöshetsersättning.

9.6 Lämpliga framtida målformuleringar

Om coronakrisen – i enlighet med alla förutsägelser – leder till en kraftig försämring av situationen på arbetsmarknaden kan det, när väl en mer definitiv återhämtningsfas inleds, vara lämpligt att rege-

ring och riksdag åter formulerar kvantitativa sysselsättningspolitiska mål för att stärka incitamenten för en ambitiös sysselsättningspolitik.

Krisen kommer med all sannolikhet att innebära en kraftigt ökad statsskuldkvot. Det kommer då att finnas ett behov av att åter bringa ner den för att bygga upp finanspolitiska buffertar inför både förutsedda framtida utvecklingsförlopp (en åldrande befolkning) och oförutsedda händelser (nya pandemier?). Det är troligt att kvantitativa offentligfinansiella mål som syftar till att minska skuldkvoten igen kommer att ställas upp. Det stärker argumenten för kvantitativa mål för den faktiska arbetsmarknadsutvecklingen. För det första kan de hjälpa till att *balansera* de offentligfinansiella målen och därmed bidra till att man tar tillräckliga hänsyn till hur finanspolitiken påverkar efterfrågan. För det andra kan kvantitativa sysselsättningspolitiska mål *understödja* de offentligfinansiella målen genom att stärka incitamenten för *strukturella reformer* som skapar sysselsättning och därmed bidrar 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 det årliga antalet *arbetade timmar per person* i hela befolkningen. Ett sådant mål kan motiveras med behovet av starka offentliga finanser. De hänger mer samman med det totala antalet arbetade timmar per person än med sysselsättningsgraden.

Med de ovan angivna två målen skulle sysselsättningsgraden kunna mätas med AKU-data. Timmålet kan uppfattas kompensera för den generösa AKU-definitionen av sysselsättning enligt vilken en timmes arbete under undersökningsveckan räcker för att räknas som sysselsatt. Men det skulle också kunna vara motiverat med en snävare definition av sysselsättning enligt vilken arbetsinkomsten måste överstiga en inte alltför låg tröskelnivå. Det skulle kräva 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 det eventuellt kunna räcka med ett mål för sysselsättningsgraden 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 skulle vara såväl fördelnings- och sociala sammanhållningsskäl som att det är centralt med mindre långtidsarbetslöshet och högre sysselsättning bland utrikes födda för att nå huvudmålen. Ett mål om att minska (eliminera) skillnaden i sysselsättningsgrad mellan män och kvinnor skulle också kunna ställas upp.

Samtidigt bör man ta riskerna för att kvantitativa mål kan snedvrída politiken på stort allvar. Därför bör uppföljningen av de siffermässiga målen åtföljas av kompletterande analyser av ett stort antal dimensioner på arbetsmarknadsutvecklingen för att säkerställa att strävanden att nå de kvantitativa målen inte leder till en oförmanlig utveckling i andra avseenden. Det är inte minst viktigt att försöka uppskatta hur den långsiktigt hållbara sysselsättningen utvecklats när måluppfyllelsen utvärderas. Med ett mål för antalet arbetade timmar per person i befolkningen behöver också förändringar i denna variabel dekomponeras så att man vet vad de beror på. Regelbundna analyser av beskrivet slag bör göras i regeringskansliet (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 innan ekonomin kan återstarta mer definitivt med ned- och uppväxlingar av den ekonomiska aktiviteten beroende på variationer i smittutvecklingen. I en sådan situation 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 knappast heller 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 målnivåer.



Referenser

- Agell, J., Calmfors, L. och G. Jonsson (1996), "Fiscal Policy when Monetary Policy Is Tied to the Mast", *European Economic Review* 40.
- Andersen, T.M., Svarer, M. och R.M. Vejlin (2015), Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelse-systemer, Notat til Dagpengekommissionen, København.
- Andrle, M., Bluedorn, J., Eyraud, L., Kinda, T., Koeva Brooks, P., Schwartz, G. och A. Weber (2015), Reforming Fiscal Governance in the European Union, IMF Staff Discussion Note, May.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015), *Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Inför avtalsrörelsen 2016*, Stockholm.
- Ball, L. (2014), "Long-Term Damage from the Great Recession in OECD Countries", *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 11.
- Barro, R.J. och D.B. Gordon (1983a), "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural-Rate Model", *Journal of Political Economy* 91.
- Barro, R.J. och D.B. Gordon (1983b), "Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics* 12.
- Benigno, P. och M. Woodford (2012), "Linear-Quadratic Approximations to Optimal Policy Problems", *Journal of Economic Theory* 147.
- Benmarker, H., Calmfors, L. och A. Seim (2014), "Earned Income Tax Credits, Unemployment Benefits and Wages: Empirical Evidence from Sweden", *IZA Journal of Labor Policy*, 3:54.
- Bhaskar, V. (1990), "Wage Relativities and the Natural Range of Unemployment", *Economic Journal* 100.

- Blanchard, O., Calmfors, L., Flam, H., Hassler, J. och P. Krusell (2015), *Makroekonomi*, Liber.
- Blanchard, O. och J. Galí (2007), "Real Wage Rigidities and the New Keynesian Model", *Journal of Money, Credit, and Banking* 39.
- Blanchard, O. och J. Galí (2010), "Labor Markets and Monetary Policy: A New Keynesian Model with Unemployment", *American Economic Journal: Macroeconomics* 2.
- Blanchard, O. och L. Summers (1986), "Hysteresis and the European Unemployment Problem", *NBER Macroeconomics Annual*.
- Bratsberg, B., Raaum, O. och K. Røed (2019), i Calmfors, L. och N. Sánchez Gassen (red.), *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*, Nordic Council of Ministers.
- Cahuc, P., Carcillo, S. och A. Zylberberg (2014), *Labor Economics*, MIT Press.
- Calmfors, L. (2005), *What Remains of the Stability Pact and What Next?*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm.
- Calmfors, L. (2008), "Moms och inkomstskatt måste sänkas tillfälligt", *Dagens Nyheter*, 25 november.
- Calmfors, L. (2012a), "Tankeoreda i Rosenbad", *Dagens Nyheter*, 23 maj.
- Calmfors, L. (2012b), "Sweden – Watchdog with a Broad Remit", i Kopits, G. (red.), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press.
- Calmfors, L. (2015), "Regeringen saknar jobbstrategi", *Dagens Nyheter*, 27 maj.
- Calmfors, L. (2016), "The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in the EU", i Badinger, H. och V. Nitsch (red.), *Routledge Handbok of the Economics of European Integration*, Routledge.
- Calmfors, L. (2017a), *Eurokrisen, eurosamarbetets regelsystem och den framtida integrationen*, Rapport 2017:1, Sieps, Stockholm.
- Calmfors, L. (2017b), "Jobbmålen behöver vässas mer", *Dagens Nyheter*, 25 april.
- Calmfors, L. (2020), *Fiscal Sustainability and Fiscal Frameworks in the Nordics*, Nordic Council of Ministers.
- Calmfors, L. och J. Driffill (1988), "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy* 3.

- Calmfors, L., Danielsson, P., Ek, S., Kolm, A.-S., Pekkarinen, T. och P. Skedinger (2018), *Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden?* Dialogos.
- Calmfors, L., Ek, S., Kolm, A.-S. och P. Skedinger (2019), *Kollektivavtal och lönebildning*. Dialogos.
- Calmfors, L. och S. Wren-Lewis (2011), "What Should Fiscal Councils Do?", *Economic Policy* 26.
- Carp, O. och E. Stenberg (2013), "Löfven lovar lägsta arbetslöshet i EU", *Dagens Nyheter*, 3 april.
- Caselli, F., Eyraud, L., Hodge, A., Diaz Kalan, F., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., Popescu, A., Heinrich Reuter, W., Reynaud, J., Ture, E. och P. Wingender (2018), *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, IMF Staff Discussion Note, April.
- Crépon, B. (2018), "Private Providers of Labor Market Services: A Review of the Evidence", i Bergström, A. och L. Calmfors (red.), *Framtidens arbetsförmedling*, Fores.
- Debortoli, D., Kim, J., Lindé, J. och R. Nunes (2017), *Designing a Simple Loss Function for Central Banks: Does a Dual Mandate Make Sense?*, IMF Working Paper 17/164.
- Debrun, X. (2011), *Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies*, IMF Working Paper 11/173.
- Debrun, X., Hauner, D. och M.S. Kumar (2009), "Independent Fiscal Agencies", *Journal of Economic Surveys* 23.
- Ek, S. och P. Skedinger (2019), "Wage Policies and the Integration of Immigrants", i Calmfors, L. och N. Sánchez Gassen (red.), *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*, Nordic Council of Ministers.
- Erceg, C.J., Henderson D.W. och A.T. Levin (2000), "Optimal Monetary Policy with Staggered Wage and Price Contracts", *Journal of Monetary Economics* 46.
- Fabrigar, L.R., MacDonald, T.K. och D.T. Wegener (2005), "The Structure of Attitudes", i Albarracn, D., Johnson, B.T. och M.P. Zanna (red.), *The Handbook of Attitudes*, Erlbaum.
- Farmer, R. (2013), "Animal Sprits, Persistent Unemployment and the Belief Function", i Frydman, R. och E. Phelps (red.) *Rethinking Expectations: The Way Forward for Macroeconomics*, Princeton University Press.

- Federal Reserve Act,
<https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section2a.htm>.
- Fernandez, R. och D. Rodrik (1991), "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *American Economic Review* 81.
- Finansdepartementet (2010), Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och förändrad statlig inkomstskatt, Ds 2010:37, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2009), *Svensk finanspolitik*, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2010a), *Svensk finanspolitik*, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2010b), *Kommentarer till budgetpropositionen för 2010*, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2011), *Svensk finanspolitik*, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2015), *Svensk finanspolitik*, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2016), *Svensk finanspolitik*, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2018), *Svensk finanspolitik*, Stockholm.
- Forslund, A. (2018), "Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens", i Bergström, A. och L. Calmfors (red.), *Framtidens arbetsförmedling*, Fores.
- Forslund, A. (2019), "Employment Outcomes and Policies in Sweden during Recent Decades", Digitalt vedlegg til *Arbeid og inntektssikring*, NOU 2019:7, Oslo.
- Galí, J. (2016), Insider-Outsider Labour Markets, Hysteresis and Monetary Policy, Barcelona GSE Working Paper 872.
- Goodhart, C. (1975), "Problems of Monetary Management: The UK Experience", *Papers in Monetary Economics* 1.
- Gottfries, N. (2010), "Fungerar den svenska lönebildningen?", i *Att skapa arbeten – löner, anställningsskydd och konkurrens*, SOU 2010:93, bilaga 5, Stockholm.
- Gottfries, N. (2019), *Europas normen saknar relevans*, 6F, Stockholm.
- Gottfries, N. och H. Horn (1987), "Wage Formation and the Persistence of Employment", *Economic Journal* 97.
- Holden, S. (2004), "The Costs of Price Stability – Downward Nominal Wage Rigidity in Europe", *Economica* 71.
- Holden, S. (2017), "Revidert mandat for pengepolitikken", *Samfunnsøkonomen* nr 2.

- Häkkinen Skans, I. (2019), Utvecklingen på arbetsmarknaden enligt olika statistikkällor, Ekonomiska kommentarer nr 6, Sveriges Riksbank.
- Konjunkturinstitutet (2017), *Lönebildningsrapporten*, Stockholm.
- Kopits, G. och S. Symansky (1998), Fiscal Policy Rules, Occasional Paper 162, IMF, Washington.
- Krosnick, J.A., Boninger, D.A., Chuang, C., Berent, M.K. och C.G. Carnot (1993), "Attitude Strength: One Construct or Many Related Constructs", *Journal of Personality and Social Psychology* 65.
- Krugman, P., Obstfeld, M. och M. Melitz (2018), *International Economics: Theory and Policy*, 11th edition, Pearson.
- Kydland, F.E. och E.C. Prescott (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy* 85.
- Laun, L. (2017), "The Effect of Age-Targeted Tax Credits on Labor Force Participation of Older Workers", *Journal of Public Economics* 152.
- Laun, L. (2019), In-work Benefits Across Europe, Digitalt vedlegg til *Arbeid og inntektssikring*, NOU 2019:7, Oslo.
- Laun, L. och M. Palme (2017), Vad förklarar de senaste 20 årens ökade arbetskraftsdeltagande bland äldre i Sverige?, Rapport 2017:18, IFAU.
- Layard, R., Nickell, S. och R. Jackman (2006), *Unemployment – Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- Lindbeck, A. och D. Snower (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, MIT Press.
- LO (2016), *Kongressrapport 2016 – Vägen till full sysselsättning och rättvisare löner*, Stockholm.
- Mankiw, G. (2019), *Macroeconomics*, 10th edition, MacMillan.
- Mellin, L. (2001), "Så ska Persson klara rättvisan", *Aftonbladet*, 13 april.
- Moderaterna (2017), *Hela Sverige ska jobba*, Ekonomisk vårmotion, Sveriges riksdag.
https://moderaterna.se/sites/default/files/page_attachments/2017-05/hela_sverige_ska_jobba_-_varmotion_2017_0.pdf#page36.
- Muller, K.Z. (2018), *The Tyranny of Metrics*, Princeton University Press.

- Nielsen Arendt, J. och M.L. Schultz-Nielsen (2019), "Employment Effects of Welfare Policies for Non-Western Immigrant Women", i Calmfors, L. och N. Sánchez Gassen (red.), *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*, Nordic Council of Ministers.
- Pareliussen, J.K., Hermansen, M., André, C. och Causa, O. (2018), "Income Inequality in the Nordics from an OECD Perspective", *Nordic Economic Policy Review*.
- Persson, T. och G. Tabellini (2002), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press.
- Regeringen (1996a), *Regeringsförklaringen den 22 mars 1996*, Sveriges riksdag, Stockholm.
- Regeringen (1996b), *Proposition 1995/96:207*.
- Regeringen (1998), *Proposition 1998/99:1*.
- Regeringen (2001a), *Proposition 2000/01:100*.
- Regeringen (2001b), Sveriges handlingsplan mot fattigdom och social utslagning, Bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2001-05-23, nr 11.
- Regeringen (2005), *Proposition 2005/06:1*.
- Regeringen (2006), *Proposition 2006/07:1*.
- Regeringen (2007), *Proposition 2007/08:1*.
- Regeringen (2008a), *Proposition 2007/08:100*.
- Regeringen (2008b), *Proposition 2008/09:1*.
- Regeringen (2011a), *Ramverket för finanspolitiken*, Regeringens skrivelse 2010/11:79.
- Regeringen (2011b), *Proposition 2010/11:100*.
- Regeringen (2011c), *Sveriges nationella reformprogram*.
- Regeringen (2013), *Proposition 2012/13:100*.
- Regeringen (2014a), *Regeringsförklaringen den 3 oktober 2014*.
- Regeringen (2014b), *Proposition 2014/15:1*.
- Regeringen (2015), *Proposition 2014/15:100*.
- Regeringen (2018), *Ramverket för finanspolitiken*, Regeringens skrivelse 2017/18:207.
- Regeringen (2019a), *Regeringsförklaringen den 21 januari 2019*.
- Regeringen (2019b), *Sveriges nationella reformprogram*.
- Regeringen (2019c), *Proposition 2019/20:1*.
- Regeringen (2020), *Proposition 2019/20:100*.
- Regeringsformen, Lag 1974:152, SFS, Sveriges riksdag, Stockholm.
- Riksbanken (2020), *Penningpolitisk rapport*, februari.

- Riksbankslagen, Lag 1988:1385.
- Riksbankspropositionen (1997), *Proposition 1997/98:40*.
- Riksbanksutredningen (2019), *En ny riksbankslag – slutbetänkande av Riksbankskommittén*, SOU 2019:46, Stockholm.
- Rogoff, K. (1985), "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target" *Quarterly Journal of Economics* 100.
- Ruist, J. (2018), Tid för integration – En ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering, Rapport 2018:3 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet, Stockholm.
- SCB (2020), Förvarvsarbetande – ett sysselsättningsbegrepp, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams/produktrelaterat/Fordjupad-information/forvarvsarbetande--ett-sysselsattningsbegrepp/>, hämtad 21/4-2020.
- Smets, F. och R. Wouters (2007), "Shocks and Frictions in US Business Cycles", *American Economic Review* 97.
- Strathern, M. (1997), "Improving Ratings: Audit in the British University System", *European Review* 5.
- Svenning, O. (2012), *Sveriges statsministrar under 100 år – Thorbjörn Fälldin*, Albert Bonniers förlag.
- Svensson, L.E.O. (2010), "Inflation Targeting", i Freidman, B.M. och M. Woodford (red.), *Handbook of Monetary Economics*, North-Holland.
- Svensson, L.E.O. (2014), *Penningpolitik och full sysselsättning*, LO, Stockholm.
- Sysselsettingsutvalget (2019), *Arbeid og inntektssikring*, NOU 2019:7, Oslo.
- Tatsiramos, K. och J.C. van Ours (2014), "Labour Market Effects of Unemployment Insurance Design", *Journal of Economic Surveys* 28.
- Trope, Y. och N. Liberman (2003), "Temporal Construal", *Psychological Review* 110.
- von Simson, K. (2019), Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer, Digitalt vedlegg til *Arbeid og inntektssikring*, NOU 2019:7, Oslo.

- Vänsterpartiet (2011), Motion 2010/11:Fi10, Sveriges riksdag.
- Woodford, M. (2003), *Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy*, Princeton University Press.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2020

- Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar.
- Jämställdhet räknas – en ESO-rapport om kvinnors förändrade position i arbetslivet.
- Morot utan piska – en ESO-rapport om stärkta incitament för kommunal effektivitet.
- Spänning på hög nivå – en ESO-rapport om elnätets roll för säkra elleveranser.
- Uppkopplad utbildning – en ESO-rapport om högskolans digitalisering.

2019

- Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet.
- Synd och skatt – en ESO-rapport om politiken inom områdena alkohol, tobak och spel.
- Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning.
- Rätt på EU:s sätt – en ESO-rapport om EU-rättens inverkan på svensk skattelagstiftning.
- Klimatmål på villovägar? En ESO-rapport om politiken för utsläppsminskningar i vägtrafiken.
- Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete.
- Pang för pengarna – en ESO-rapport om Sveriges militära materielförsörjning.
- Vem vårdar bäst? En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv.

2018

- Grundlag i gungning? En ESO-rapport om EU och den svenska offentlighetsprincipen.
- Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända.
- Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering.
- Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar.
- Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser.
- Operation digitalisering – en ESO rapport om hälso- och sjukvården.
- Data i egna händer – en ESO-rapport om personliga hälsokonton.

2017

- Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.
- Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet.
- Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund.
- Yes box! En ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning.
- Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden.
- Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner.
- Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder.
- Att vara brygga mellan forskning och politik – en festskrift från nya ESO:s 10-årsjubileum.

2016

- Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad.
- Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet.

- När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster.
- Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om struktur-omvandlingen i svenskt näringsliv.
- Grön tillväxt under lupp – en ESO-rapport om ett begrepp i tiden.
- Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet.
- När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”.

2015

- En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden.
- Maktutövningar under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner.
- En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.
- Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan.
- Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet.

2014

- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.
- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.
- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.
- Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.
- Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet.
- Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor.
- Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem.

2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.
- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomin på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen.
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning.
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande.

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning.
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden.
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Vården i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.

- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? Implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School’s Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.

- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass – ett ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.

- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.

- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitsutveckling 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitsmått.
- Kvalitets- och produktivitsutvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetens utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgifts-finansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetens utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960–1980.
- Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.

- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet 1972–1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?

- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner. Perspektiv på besparingspolitiken.