

Goda möjligheter till ökat välbefinnande

Delbetänkande av Produktivitetskommissionen

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:29

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Illustration: Anna Olsson

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0906-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0907-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Elisabeth Svantesson

Regeringen beslutade den 20 april 2023 att tillsätta en kommitté med uppdrag att analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten och lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet och öka produktiviteten i den offentliga sektorn i Sverige. Kommittén gavs namnet Produktivitetskommissionen.

Fil. dr., f.d. riksgäldsdirektören Hans Lindblad förordnades att fr.o.m. den 20 april 2023 vara ordförande för kommittén. Till ledamöter utsågs docenten Anna Sjögren, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), professorn emeritus Lars Hultkrantz, Örebro universitet, professorn Lars Persson, Institutet för Näringslivsforskning (IFN), fil. dr. Niklas Elert, Handels forskningsinstitut, professorn Robin Teigland, Chalmers Tekniska högskola och generaldirektören Sofia Wallström, Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 16 maj 2023 departementsrådet Henrik Hammar, departementsrådet Karine Jabet Raoufinia och departementssekreteraren Anton Ringström, samtliga från Finansdepartementet.

Departementsrådet Kristian Seth anställdes som huvudsekreterare fr.o.m. den 20 april 2023. Ekon. dr. Erik Ronnle anställdes som utredningssekreterare fr.o.m. den 19 juni 2023. Fil. dr. Maria Gustafsson anställdes som utredningssekreterare fr.o.m. den 7 augusti 2023. Tillväxtchef Madelein Keskitalo anställdes som utredningssekreterare fr.o.m. den 7 augusti 2023. M. Sc. Karl Malmqvist anställdes som utredningssekreterare fr.o.m. den 7 augusti 2023. Kanslirådet Anton Färnström anställdes som utredningssekreterare fr.o.m. den 1 januari 2024. Även praktikanten Max Igor Kajanus har deltagit i arbetet.

Härmed överlämnas Produktivitetskommissionens delbetänkande
Goda möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2024:29).

Stockholm i april 2024

Hans Lindblad
Anna Sjögren
Lars Hultkrantz
Lars Persson
Niklas Elert
Robin Teigland
Sofia Wallström

/Kristian Seth
Anton Färnström
Maria Gustafsson
Madelein Keskitalo
Karl Malmqvist
Erik Ronnle

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 17 |
| Produktivitetskommissionens förslag och bedömningar i sammanfattning | 41 |
| Summary | 51 |
| 1 Kommissionens uppdrag och arbete..... | 79 |
| 1.1 Bakgrund | 79 |
| 1.2 Genomförande | 79 |
| 1.3 Fokus för delbetänkandet..... | 80 |
| 1.3.1 Alla områden behandlas inte i delbetänkandet | 81 |
| 1.3.2 Förslagets utformning och detaljeringsgrad varierar..... | 81 |
| 1.4 Betänkandets disposition..... | 83 |
| 2 Produktivitetstillväxten och dess drivkrafter..... | 85 |
| 2.1 Inledning..... | 85 |
| 2.2 Vad är produktivitet och varför är det viktigt? | 86 |
| 2.2.1 Målkonflikter i produktivitetsmåttet | 89 |
| 2.2.2 Mätproblem | 92 |
| 2.3 Arbetsproduktiviteten och dess delkomponenter | 92 |
| 2.3.1 Tillväxtbokföring och totalfaktorproduktivitet | 93 |
| 2.4 Faktorer bakom produktivitetstillväxten | 95 |
| 2.4.1 Tillväxtteori: Kapital, kunskap, entreprenörer och institutioner | 96 |
| 2.4.2 Arbetsproduktivitetsens delar..... | 98 |
| 2.4.3 Institutioner, regler och andra omvärldsfaktorer... | 104 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 2.5 | Sveriges produktivitetstillväxt jämfört med andra länder | 118 |
| 2.5.1 | Sveriges produktivitet och produktivitetstillväxt är på en internationellt sett hög nivå..... | 118 |
| 2.5.2 | Tillväxten i arbetsproduktivitet följer en nedåtgående trend | 120 |
| 2.5.3 | Utvecklingen av arbetsproduktiviteten i näringslivet – en analys med tillväxtbokföring.... | 121 |
| 2.5.4 | Sammanfattning | 128 |
| 2.6 | Möjliga orsaker till den lägre produktivitetstillväxten | 129 |
| 2.6.1 | Nedgången i produktivitetstillväxt drivs av sämre TFP-utveckling och minskad kapitalfördjupning..... | 130 |
| 2.6.2 | Möjliga förklaringsfaktorer till den lägre tillväxten | 132 |
| 2.7 | Slutsatser | 142 |
| 3 | Inriktning, principer och finansiering | 145 |
| 3.1 | Grundläggande inriktning..... | 145 |
| 3.2 | Strukturellt och långsiktigt | 146 |
| 3.3 | Tydlig rollfördelning | 146 |
| 3.3.1 | Marknadens respektive det offentliga roll | 147 |
| 3.3.2 | När finns skäl för offentliga interventioner? | 148 |
| 3.3.3 | Vad är marknadsmisslyckanden? | 148 |
| 3.3.4 | Vad är regleringsmisslyckanden? | 149 |
| 3.4 | Drivkrafter och omvandlingstryck är fortsatt centralt..... | 150 |
| 3.4.1 | Näringsliv | 151 |
| 3.4.2 | Offentlig sektor | 151 |
| 3.4.3 | Individer..... | 152 |
| 3.5 | Bred ansats med särskilt fokus på förenkling | 153 |
| 3.6 | Finansiering..... | 155 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4 | Det finanspolitiska ramverket..... | 157 |
| 4.1 | Inledning..... | 157 |
| 4.2 | Det finanspolitiska ramverkets tillkomst och beståndsdelar | 158 |
| 4.2.1 | Det finanspolitiska ramverkets tillkomst..... | 158 |
| 4.2.2 | Det finanspolitiska ramverkets beståndsdelar | 159 |
| 4.3 | Överväganden kring det finanspolitiska ramverket..... | 162 |
| 4.3.1 | Sambandet mellan skuldnivåer, ekonomisk stabilitet och tillväxt | 162 |
| 4.3.2 | Budgetrestriktivitet, samhällsekonomisk effektivitet och produktivitet..... | 164 |
| 4.3.3 | Investeringsperspektivet – leder det finanspolitiska ramverket till underinvestering? | 165 |
| 4.3.4 | Driftperspektivet – driver eller hämmar det finanspolitiska ramverket innovation? | 166 |
| 4.3.5 | Riksdagens budgetprocess | 168 |
| 4.3.6 | Produktivitetskommissionens samlade bedömning | 169 |
| 4.4 | Förslag för ett stärkt finanspolitiskt ramverk..... | 170 |
| 4.4.1 | Stärk riksdagens budgetarbete | 170 |
| 4.5 | Konsekvensanalys | 174 |
| 5 | Regelförenkling | 175 |
| 5.1 | Inledning..... | 175 |
| 5.1.1 | Stora kostnader för företagen och stor potential för att höja produktiviteten..... | 176 |
| 5.1.2 | Regler behöver kontinuerligt prövas och uppdateras | 177 |
| 5.1.3 | Huvudfokus på effekter på företagen | 178 |
| 5.2 | Regleringsmisslyckanden..... | 179 |
| 5.3 | Regelverk kan påverka produktiviteten negativt..... | 180 |
| 5.4 | Vikten av en väl fungerande regelgivningsprocess..... | 182 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.5 | Läget i Sverige i dag | 183 |
| 5.5.1 | Otillräckliga ramverk och processer för regelförenkling | 183 |
| 5.5.2 | Dagens institutionella struktur för regelförenkling | 183 |
| 5.6 | Bedömningar och förslag | 186 |
| 5.6.1 | Regelgivningsprocessen behöver bli bättre | 186 |
| 5.6.2 | Förstärkt kompetens, stöd och granskning..... | 188 |
| 5.6.3 | Högre krav på konsekvensutredningar..... | 194 |
| 5.6.4 | Inhämta synpunkter från näringsliv och andra ... | 203 |
| 5.6.5 | Alla regelverk ska följas upp eller utvärderas | 205 |
| 5.6.6 | Årlig rapportering till riksdagen | 210 |
| 5.6.7 | Genomförande av förslag för en förbättrad regelgivningsprocess | 211 |
| 5.6.8 | Tydliggör myndigheternas arbete för produktivitet och tillväxt..... | 212 |
| 5.6.9 | Det krävs bättre underlag i arbetet med EU-regler..... | 213 |
| 5.6.10 | Åtgärder för att underlätta företagens uppgiftslämnande | 220 |
| 5.6.11 | Fler åtgärder för enklare regler och förbättrad regeltillämpning..... | 225 |
| 5.7 | Förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med..... | 227 |
| 5.8 | Konsekvenser..... | 235 |
| 5.8.1 | Offentligfinansiella konsekvenser..... | 235 |
| 5.8.2 | Övriga konsekvenser | 240 |
| 6 | Tillståndprocesser | 241 |
| 6.1 | Inledning | 241 |
| 6.1.1 | Tillståndprocesser och deras koppling till produktivitetstillväxten | 241 |
| 6.1.2 | Behovet av välfungerande tillståndprocesser | 243 |
| 6.2 | Analys..... | 243 |
| 6.2.1 | Tillstånd beviljas – men det tar tid..... | 243 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.2.2 | Välfungerande tillståndprocesser kräver avvägningar..... | 244 |
| 6.2.3 | Kortare tillståndprocesser | 247 |
| 6.3 | Bedömningar och förslag..... | 250 |
| 6.3.1 | Övergripande och processuella frågor | 250 |
| 6.3.2 | Den fysiska planeringen och riksintressen | 257 |
| 6.3.3 | Särskilt om kraftledningar..... | 259 |
| 6.3.4 | Tillstånd för vattenbruk | 260 |
| 6.3.5 | Övriga förändringar..... | 261 |
| 6.3.6 | Förslag som Produktivitetskommissionen valt att inte gå vidare med..... | 262 |
| 6.4 | Konsekvensanalys | 264 |
| 6.4.1 | Offentligfinansiella konsekvenser | 264 |
| 6.4.2 | Övriga konsekvenser..... | 266 |
| 6.4.3 | Finansiering..... | 266 |
| 7 | Bostäder och byggnad | 267 |
| 7.1 | Inledning..... | 267 |
| 7.1.1 | Bostadsbyggandets betydelse för produktivitet..... | 268 |
| 7.1.2 | Mål för området | 270 |
| 7.1.3 | Avgränsning och hänvisning till andra kapitel..... | 270 |
| 7.2 | Analys | 271 |
| 7.2.1 | Läget i dag | 271 |
| 7.2.2 | Identifierade hinder och möjligheter..... | 281 |
| 7.3 | Inriktning | 305 |
| 7.4 | Bedömningar och förslag..... | 306 |
| 7.4.1 | Målsättningen för bostadsmarknaden behöver tydliggöras och regelverken reformeras | 307 |
| 7.4.2 | Inriktningar för ett mer samhällsekonomiskt effektivt och enklare bostadsbyggande | 311 |
| 7.4.3 | Det kommunala planmonopolet bör utredas (Del av inriktning)..... | 320 |
| 7.4.4 | Länsstyrelsernas roll inom regional utveckling bör stärkas (Del av inriktning) | 324 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 7.4.5 | Effektivare överprövning av detaljplaner och bygglov (Del av inriktning) | 326 |
| 7.4.6 | Begränsa kommunernas möjlighet att ha åsikter om gestaltning (Del av inriktning) | 328 |
| 7.4.7 | Inför strikta tidsgränser för olika delar av planeringsprocessen (Del av inriktning) | 329 |
| 7.4.8 | Begränsa möjligheten att kräva ytterligare underlag (Del av inriktning) | 330 |
| 7.4.9 | Statliga myndigheter bör återrapportera ledtider och förseningar som sker inom ramen för kommunernas plan- och lovprocesser | 331 |
| 7.4.10 | Produktiviteten i byggsektorn bör löpande följas upp och ett aktivt åtgärdsarbete etableras | 332 |
| 7.4.11 | Främja standardiserat och modulärt byggande ... | 334 |
| 7.4.12 | Ett hållbart strandskydd | 336 |
| 7.4.13 | Fri hyressättning vid nyproduktion..... | 340 |
| 7.5 | Konsekvensanalys..... | 345 |
| 7.5.1 | Offentligfinansiella konsekvenser..... | 345 |
| 7.5.2 | Övriga konsekvenser | 346 |
| 7.5.3 | Finansiering | 346 |
| 8 | Transportinfrastruktur | 347 |
| 8.1 | Inledning | 347 |
| 8.2 | Transportinfrastruktur och produktivitet | 347 |
| 8.2.1 | Sambandet mellan transportinfrastruktur och ekonomisk utveckling..... | 348 |
| 8.2.2 | Agglomerationseffekter och produktivitet | 350 |
| 8.2.3 | Samhällsekonomisk analys som grund för prioritering | 351 |
| 8.2.4 | Slutsatser av den teoretiska genomgången | 354 |
| 8.3 | Transportplanering för ökad produktivitet | 354 |
| 8.3.1 | Transportplaneringen brister i samhällsekonomisk effektivitet..... | 355 |
| 8.3.2 | Fördyringar sker huvudsakligen under planeringsfasen | 357 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 8.3.3 | Kalkylräntan är central för effektiva investeringsbeslut | 359 |
| 8.3.4 | Det befintliga systemet måste underhållas bättre | 360 |
| 8.3.5 | Transportsystemets effektivitet påverkas av mer än fysiska faktorer | 362 |
| 8.4 | Transportinfrastrukturens organisering | 363 |
| 8.4.1 | Trafikverkets organisation behöver ses över | 363 |
| 8.4.2 | Upphandlingar är en viktig faktor för produktiviteten | 365 |
| 8.4.3 | Strukturerna för datahantering, uppföljning och utvärdering behöver stärkas | 367 |
| 8.4.4 | Tillståndprocesser behöver kortas och förenklas..... | 369 |
| 8.5 | Flygets betydelse för produktiviteten | 369 |
| 8.6 | Sammanfattande slutsatser | 370 |
| 8.7 | Bedömningar och förslag..... | 372 |
| 8.7.1 | Stärk samhällsekonomisk effektivitet och kostnadskontroll i planprocessen..... | 372 |
| 8.7.2 | Förändra kalkylräntan för infrastrukturinvesteringar | 374 |
| 8.7.3 | Prioritera underhåll av väg och järnväg | 375 |
| 8.7.4 | Utred organiseringen av transportsektorn | 376 |
| 8.7.5 | Se över mål- och anslagsstrukturen för Trafikverket | 377 |
| 8.7.6 | Bygg en struktur för att följa upp verksamheten på projektnivå | 379 |
| 8.7.7 | Kontrollen på anläggningen måste stärkas..... | 379 |
| 8.7.8 | Fortsätt utveckla arbetet med upphandlingar..... | 380 |
| 8.8 | Förslag som kommissionen övervägt men valt att inte gå vidare med..... | 381 |
| 8.8.1 | Investeringar i höghastighetsjärnväg..... | 381 |
| 8.8.2 | Alternativa finansieringslösningar..... | 381 |
| 8.8.3 | Ett transportpolitiskt råd | 383 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 8.9 | Konsekvenser..... | 383 |
| 8.9.1 | Offentligfinansiella konsekvenser..... | 383 |
| 8.9.2 | Övriga konsekvenser | 383 |
| 9 | Utbildning | 385 |
| 9.1 | Inledning..... | 385 |
| 9.1.1 | Utbildningens betydelse för produktivitetstillväxten | 385 |
| 9.1.2 | Utbildningssystemets mål | 389 |
| 9.2 | Analys..... | 390 |
| 9.2.1 | Det svenska utbildningssystemet..... | 390 |
| 9.2.2 | Utbildningssystemet – relativt välfungerande men med förbättringspotential | 397 |
| 9.2.3 | Ett utbildningssystem som främjar produktivitetstillväxt | 408 |
| 9.3 | Förslag och bedömningar..... | 409 |
| 9.3.1 | Rättvisa betyg och antagningsregler främjar kunskap..... | 409 |
| 9.3.2 | Finansieringen bör spegla utbildningsanordnarens ansvar och premiera högkvalitativ utbildning..... | 416 |
| 9.3.3 | En effektiv insyn och tillsyn krävs..... | 428 |
| 9.3.4 | Tidiga insatser och utvidgad rätt till utbildning m.m. | 431 |
| 9.3.5 | Övriga förslag och observationer i förhållande till pågående utredningar m.m..... | 437 |
| 9.3.6 | Förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med..... | 438 |
| 9.4 | Konsekvensanalys..... | 445 |
| 9.4.1 | Offentligfinansiella konsekvenser..... | 445 |
| 9.4.2 | Övriga konsekvenser | 450 |
| 9.4.3 | Finansiering | 451 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 10 | Produktivitet i offentlig sektor | 453 |
| 10.1 | Inledning..... | 453 |
| 10.2 | Förutsättningarna för produktivitetstillväxt skiljer sig åt mellan privat och offentlig sektor..... | 454 |
| 10.2.1 | Verksamheten i offentlig sektor rör primärt tjänster..... | 454 |
| 10.2.2 | Offentlig sektor har ett serviceåtagande och krav på likabehandling | 455 |
| 10.2.3 | Många verksamheter i offentlig sektor är inte konkurrensutsatta..... | 456 |
| 10.2.4 | Konkurrens i offentlig sektor sker på kvasi-marknader..... | 457 |
| 10.2.5 | Erfarenheterna från konkurrensutsättning inom välfärden i Sverige är blandade..... | 459 |
| 10.3 | Styrmodeller och offentlig sektors organisering påverkar drivkrafterna för produktivitetstillväxt | 461 |
| 10.3.1 | Organisationen och styrningsmodellerna har styrkor och svagheter | 462 |
| 10.4 | Det är svårt att mäta produktiviteten i offentlig sektor | 467 |
| 10.4.1 | Kostnads- respektive volymmetoden..... | 468 |
| 10.4.2 | Kvalitetsjusterade produktivetsmått..... | 470 |
| 10.4.3 | Mätproblem kan leda till styrningsproblem och suboptimering..... | 471 |
| 10.4.4 | Analys av produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor bör bygga på flera källor | 472 |
| 10.5 | Det finns potential för ökad produktivitet i offentlig sektor | 473 |
| 10.5.1 | Jämförande studier indikerar en potential för ökad produktivitet..... | 473 |
| 10.5.2 | Det finns exempel på utvecklingsförmåga i offentlig sektor | 474 |
| 10.5.3 | Det finns brister och utmaningar i offentlig sektor som visar på utvecklingsbehov | 476 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 10.5.4 | Den teknologiska utvecklingen ger nya möjligheter för produktivitetstillväxt i offentlig sektor..... | 478 |
| 10.6 | Slutsatser för Produktivitetskommissionens vidare arbete | 478 |
| 11 | Policyutveckling och försöksverksamhet | 481 |
| 11.1 | Inledning | 481 |
| 11.2 | Mer försöksverksamhet i offentlig sektor | 482 |
| 11.2.1 | Utveckla metodstöd och vägledningar för försök i offentlig sektor | 483 |
| 11.2.2 | Utveckla arbetet med regulatoriska sandlådor | 485 |
| 11.2.3 | Gå vidare med förslag om frikommunförsök..... | 487 |
| 11.3 | Ett mer snabbfotat och kvalitativt utredningsväsende..... | 488 |
| 11.3.1 | Utveckla stödfunktionen i kommittéväsendet.... | 489 |
| 11.3.2 | Utöka delningsundantaget mellan utredningar och kommittéer..... | 490 |
| 11.4 | Stärk gränsöverskridande problemlösning..... | 491 |
| 11.4.1 | Skapa en samordningsfunktion i Statsrådsberedningen för prioriterade sektorsövergripande frågor..... | 492 |
| 11.4.2 | Skapa en kommitté för att lösa centrala myndighetsövergripande utmaningar | 495 |
| 11.5 | Stärk förmågan till omprövning | 497 |
| 11.5.1 | Uppdra åt en myndighet att genomföra utgiftsöversyner | 499 |
| 11.6 | Konsekvenser..... | 502 |
| 11.6.1 | Offentligfinansiella konsekvenser..... | 502 |
| 11.6.2 | Övriga konsekvenser | 503 |
| 11.6.3 | Finansiering | 504 |
| 12 | Kommunsektorn m.m. | 505 |
| 12.1 | Inledning | 505 |
| 12.2 | Starka indikationer på förbättringspotential..... | 506 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 12.3 | Förslag och bedömningar | 507 |
| 12.3.1 | Stärk uppföljning och lärande i kommuner och regioner | 507 |
| 12.3.2 | Mer ändamålsenlig ekonomisk styrning av kommunsektorn..... | 515 |
| 12.3.3 | Förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med | 522 |
| 12.4 | Konsekvenser | 529 |
| 12.4.1 | Offentligfinansiella konsekvenser | 529 |
| 12.4.2 | Övriga konsekvenser..... | 529 |
| 12.4.3 | Finansiering..... | 530 |
| 13 | Skatter | 531 |
| 13.1 | Ett skattesystem för ökad produktivitet | 531 |
| 13.2 | Utgångspunkter | 532 |
| 13.2.1 | Enkelhet och förutsägbarhet..... | 532 |
| 13.2.2 | Effektivitet | 533 |
| 13.2.3 | Omfördelning..... | 535 |
| 13.3 | Skatter, produktivitet och tillväxt | 535 |
| 13.3.1 | Skattekvoten, skatteuttagets sammansättning och ekonomisk tillväxt | 535 |
| 13.3.2 | Skatt på arbete påverkar investeringar i humankapital, kompetensförsörjning och specialisering | 537 |
| 13.3.3 | Skatt på kapital påverkar vilka tillgångar individer investerar i | 539 |
| 13.3.4 | Företagsbeskattning påverkar start och utveckling av företag | 541 |
| 13.4 | Sveriges skattesystem ur ett produktivitetsperspektiv | 547 |
| 13.4.1 | Skatteuttagets sammansättning – en internationell jämförelse | 547 |
| 13.4.2 | Det duala systemet, inkomstomvandling och fåmansföretagsreglerna | 550 |
| 13.4.3 | Sveriges arbetsinkomstbeskattning är hög, särskilt för höga inkomster | 559 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 13.4.4 | Kapitalbeskattningen kan leda till snedvridningar av investeringsbeslut | 563 |
| 13.4.5 | Sveriges bostadsbeskattning är ineffektiv och fastighetsskatten regressiv | 567 |
| 13.4.6 | Sveriges företags- och investeringsklimat med avseende på skatter..... | 569 |
| 13.4.7 | Forskningsavdraget – effektivt i teorin men krångligt i praktiken | 579 |
| 13.4.8 | Konsumtionsbeskattningen..... | 581 |
| 13.5 | Hur kan skattesystemet förändras för att bli mer produktivetsfrämjande? | 582 |
| 13.5.1 | Sänkt beskattning av höga arbetsinkomster | 582 |
| 13.5.2 | Enklare och lägre beskattning av förvärvsinkomster..... | 583 |
| 13.5.3 | Förändringar av fåmansföretagsreglerna? | 585 |
| 13.5.4 | Mer förmånliga personaloptioner? | 586 |
| 13.5.5 | Högre beskattning av vissa kapitalinkomster..... | 587 |
| 13.5.6 | En mindre snedvridande företagsbeskattning? ... | 589 |
| 13.5.7 | Förbättra FoU-avdraget | 593 |
| 13.5.8 | Förändrad bostadsbeskattning för ökad effektivitet och progressivitet | 593 |
| 13.5.9 | Se över mervärdesskatten | 596 |

| | |
|-------------------------|------------|
| Referenser | 597 |
|-------------------------|------------|

Bilaga

| | | |
|----------|-------------------------------|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2023:58..... | 647 |
|----------|-------------------------------|-----|

Sammanfattning

Kommissionens uppdrag och arbete

Produktivitetskommissionens uppdrag är att analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten, identifiera hinder mot och möjligheter till att höja produktivitetstillväxten i Sverige samt lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i både näringslivet och offentlig sektor.

I detta delbetänkande behandlas vissa av de områden som Produktivitetskommissionen har i uppdrag att analysera och bedömer vara av väsentlig relevans för produktivitetstillväxten. Valet av områden baseras i första hand på en övergripande bedömning av läget i svensk ekonomi och behovet av strukturella förändringar. Fokus ligger på förslag inom områdena regelförenkling, bostäder och byggande, tillståndsprocesser, transportinfrastruktur, delar av utbildningsväsendet, kommuner samt vissa aspekter kring produktivitet i offentlig sektor i övrigt. Det förs även ett resonemang kring olika skatteslag utifrån ett produktivitetsperspektiv. Andra områden kommer att tas upp i huvudbetänkandet.

Vad är produktivitet och varför är det viktigt?

Produktivitet är ett mått på hur effektivt resurser i ekonomin omvandlas till varor eller tjänster. Tillsammans med arbetade timmar utgör produktiviteten grunden för ett lands materiella välbefinnande, mätt som bruttonationalprodukten (BNP).

Det finns flera mått på produktivitet. Det mått som Produktivitetskommissionen i första hand utgår från är den s.k. *arbetsproduktiviteten*. Arbetsproduktivitet är det vanligaste måttet på produktivitet och definieras i regel som BNP per arbetad timme eller förädlingsvärde per arbetad timme.

Produktiviteten är den komponent av BNP som är absolut viktigast för utvecklingen av det materiella välståndet i ett land. I bl.a. Sverige har produktiviteten varit den drivande faktorn bakom tillväxten i BNP sedan flera decennier tillbaka. En ökad produktivitet styr på sikt hur reallönerna utvecklas. Produktivitetstillväxt kan även kompensera för en svagare utveckling i arbetade timmar, som exempelvis kan uppstå genom en för arbetskraften sämre demografisk utveckling. Högre produktivitet gör också att individer har möjlighet till mer fritid vid en given nivå på det materiella välståndet samt kan innebära ett mer effektivt utnyttjande av exempelvis naturresurser.

Vad påverkar produktivitetstillväxten?

För att kunna ta fram åtgärder för att höja produktivitetstillväxten är det nödvändigt att studera vilka faktorer som enligt forskningen påverkar produktivitetens utveckling samt vilka faktorer och skeenden som antas ligga bakom den nedgång i produktiviteten som avancerade ekonomier har upplevt sedan finanskrisen. Därtill är det relevant att studera utvecklingen av Sveriges arbetsproduktivitet i olika sektorer i förhållande till andra länder och de faktorer som varit viktiga för den utvecklingen.

En grundläggande drivkraft bakom produktivitetstillväxt är att resurser i ekonomin ständigt omallokeras till mer produktiva företag som har eller använder nya bättre idéer och innovationer som möjliggör en mer effektiv verksamhet. För att den processen ska fortgå effektivt anses flera faktorer vara viktiga. En del av dessa faktorer är mer företagsspecifika, dvs. de är faktorer som företagen i större utsträckning själva kan påverka, exempelvis nivån på kapital och humankapital samt företagsledning, organisation och strategier. Andra faktorer, som kan kallas omvärldsfaktorer, är sådana som företagen inte själva kan påverka, men som är av vikt för hur de agerar. Omvärldsfaktorerna påverkar vilka företag som ökar sin produktivitet och vilka som minskar den och påverkar därigenom den aggregerade produktivitetens utveckling. Viktiga exempel är informella och formella institutioner och regler, exempelvis arbetsmarknads- och konkurrenslagstiftning, ramvillkor för entreprenörskap och risktagande samt tillgången till kapital och arbetskraft, generellt respektive i företags

olika utvecklingsskeden. Även öppenhet mot omvärlden i termer av handel och investeringar bedöms vara en viktig faktor.

Sedan finanskrisen har Sverige, såväl som i princip samtliga avancerade länder, sett en nedgång i produktivitetstillväxten. Att så många länder upplever en nedgång under samma period talar för att det inte främst är landsspecifika faktorer som ligger bakom. En relativt omfattande internationell litteratur har växt fram som söker förklara vad som ligger bakom den långsammare tillväxten. Orsaker som har diskuterats är en strukturell förändring i samband med finanskrisen med minskade investeringar och även en minskad kreativ förstörelse då historiskt låga räntor gjort att fler företag har kunnat överleva utan att förbättra sin produktivitet. Andra anledningar är ett strukturellt skifte bort från den mer produktiva tillverkningsindustrin mot den förmodat mindre produktiva tjänsteproduktionen, sämre matchning på arbetsmarknaden, att den lågt hängande frukten vad gäller idéer och innovationer redan är plockad samt minskad internationalisering. En ytterligare möjlig förklaring som lyfts fram på senare tid är den ökade betydelsen av immateriellt kapital, vilket har helt andra egenskaper och påverkan på produktiviteten än materiellt kapital. En del av förklaringen skulle då vara att rådande institutioner och regler, såsom skattesystemet och konkurrenslagstiftningen, är bättre anpassade för investeringar i materiellt än immateriellt kapital. I vilken utsträckning regelverk och tillståndprocesser är väl anpassade och ger goda förutsättningar för att driva näringsverksamhet och göra investeringar är generellt av stor betydelse för produktiviteten.

En analys med s.k. tillväxtbokföring visar att Sveriges produktivitetsutveckling i näringslivet har varit relativt god jämfört med andra länder i EU-15 plus USA, särskilt från mitten på 1990-talet fram till finanskrisen. Analysen visar även att betydelsen av immateriellt kapital för produktivitetstillväxten har ökat både i Sverige och i de andra länderna. Vid en jämförelse av olika branscher framstår Sveriges produktivitetsutveckling som särskilt god i tjänstesektorn och i IKT-branschen, genomsnittlig i byggsektorn och tillverkningsindustrin och mindre god i fastighetssektorn.

Även om de viktigaste faktorerna bakom den sämre produktivitetstillväxten sedan finanskrisen sannolikt är av en mer global karaktär tyder allt på att landsspecifika faktorer, såsom institutioner och regelverk, är fortsatt viktiga för produktivitetsutvecklingen. Därmed

finns det en potential att genom nationella politiska beslut och ställningstaganden åstadkomma en uppväxling av produktiviteten.

I en expertrapport till Produktivitetskommissionen pekar Lappi m.fl. (2024) ut flera områden där de bedömer att produktivetsrelaterade reformer är viktiga. Exempel på sådana är att begränsa möjligheten för globala och statligt stödda superföretag att missbruka dominerande ställning, utökade skattelättnader för FoU och investeringar i immateriella tillgångar, främja en mer omfattande aktie- och riskkapitalmarknad och öka neutraliteten mellan låne- och aktiefinansiering samt minska skattesnedvridningen mellan investeringar i materiella och immateriella tillgångar, förstärka samordningsansvaret inom myndigheternas regleringssystem, öka förekomsten av ekonomisk analys och samverkan med näringslivet i infrastrukturinvesteringar och underhåll och öka möjligheten till kontinuerlig kompetensutveckling för arbetskraften genom arbetslivet. I SNS Konjunkturrådsrapport 2024 (Persson m.fl., 2024) uppmärksammas särskilt behovet av ett mer produktivets- och kommersialiseringsorienterat regleringssystem. Produktivitetskommissionen har i sitt analysarbete också identifierat oproportionerligt komplexa regelverk och tillståndsproucesser som problematiska utifrån ett produktivitetsperspektiv.

Generell inriktning och principer

En utgångspunkt för Produktivitetskommissionen är att tillväxt och produktivitet primärt drivs av kunskap, innovation och entreprenörskap samt konkurrens och omvandlingstryck på effektiva marknader. Det kräver stabila institutioner. En huvuduppgift för politiken blir då att stimulera dessa drivkrafter, bl.a. genom att skapa bästa möjliga förutsättningar för stärkt humankapital och innovation, undanröja hinder för effektiv verksamhet och resursallokering samt att skapa konkurrenskraftiga ramvillkor för marknadens aktörer. Det politiska systemet kan behöva agera för att korrigera marknadsmisslyckanden men detta måste ske utan att det skapas s.k. regleringsmisslyckanden, som innebär att ingreppen gör mer skada än nytta.

Vidare är den offentliga verksamhetens prestationer och resultat av stor betydelse för produktiviteten i ekonomin. Väl fungerande utbildningssystem, grundläggande infrastruktur och forskning, offentlig service, lag och ordning, försvar m.m. är centralt, tillsammans

med välfungerande trygghetssystem och ekonomisk stabilitet. Teorin och forskningen om marknadsmisslyckanden visar att ansvaret för att hantera dessa uppgifter också bör ligga på det offentliga.

Av stor betydelse är också hur det offentliga åtagandet utövas, dvs. vad som sker i mötet mellan det offentliga och samhället i övrigt. Flera av förslagen i detta delbetänkande handlar om detta gränssnitt.

Produktivitetskommissionens förslag fokuserar i huvudsak på långsiktiga strukturella åtgärder på ekonomins utbudssida för att förbättra ekonomins funktionssätt. Viktiga principer är behovet av drivkrafter och omvandlingstryck för näringsliv, offentlig sektor och individer samt en tydlig rollfördelning i olika dimensioner, inte minst mellan marknaden och det offentliga.

Baserat på den kunskapsinhämtning och analys som kommissionen har gjort ligger ett särskilt fokus i detta betänkande på den växande regelbördan, inklusive dess tillämpning i bl.a. tillståndsproucesser och inom byggsektorn.

Det finanspolitiska ramverket

En central fråga i den ekonomiska politiken är hur den offentliga sektorns ekonomi ska skötas. Svaret på frågan har varierat över tid och mellan länder. I Sverige har vikten av stabila statsfinanser varit en brett accepterad utgångspunkt sedan den ekonomiska krisen på 1990-talet. Det tydligaste uttrycket för den svenska synen på ansvarsfull finanspolitik har varit det finanspolitiska ramverket, som sätter ramarna för den offentliga sektorns ekonomi.

Mot bakgrund av det finanspolitiska ramverkets centrala roll för samhällsekonomin och för den finansiella styrningen av offentlig sektor, har produktivitetskommissionen analyserat hur ramverket påverkar möjligheten att bedriva en politik som gynnar produktivitetstillväxt. Produktivitetskommissionens bedömning är att det finns både teoretiskt och empiriskt stöd för att eftersträva en stabil finanspolitik och en offentlig skuldsättning som är tillräckligt låg för att kunna fungera som buffert vid stora störningar. Det finanspolitiska ramverket skapar ett förtroende för den ekonomiska politiken och de offentliga finanserna som är av stor betydelse för en positiv ekonomisk utveckling. Det bidrar till att skapa goda förutsättningar för produktivitetstillväxt brett i den svenska ekonomin.

Genom att sätta en gräns för de offentliga utgifternas storlek har det finanspolitiska ramverket också tvingat fram kontinuerliga prioriteringar i den offentliga sektorn. Den inre effektiviteten i offentlig sektor bedöms ha stärkts genom det effektivitetstryck på verksamheterna som har skapats. Den yttre effektiviteten bedöms ha stärkts genom att det finanspolitiska ramverket tvingat fram kontinuerliga prioriteringar i statens budget.

Det löpande prioriteringsarbetet som det finanspolitiska ramverket framtvingar kan ställas i kontrast till en situation där utgifterna tillåts växa ohållbart. I det fallet skulle en korrigerande obalansen till slut ändå behöva ske, men på grund av en statsfinansiell kris. Då ökar risken för nedskärningar eller skattehöjningar som påverkar produktivitet och välfärd negativt, liksom risken för att produktivitetshöjande investeringar inte kan finansieras.

Produktivitetskommissionen finner, i likhet med det Finanspolitiska rådet (2022), inte några tecken på att det finanspolitiska ramverket utgör ett hinder för samhällsekonomiskt effektiva investeringar. Ett exempel som belyser detta är nyinvesteringar inom transportinfrastruktur. Den senaste nationella planen visar på sammantaget negativ samhällsekonomisk lönsamhet. Det betyder enligt kommissionen att i den mån det finns samhällsekonomiskt effektiva förslag som inte genomförs så bör de i första hand ersätta samhällsekonomiskt ineffektiva förslag som ligger i planen, snarare än att dessa ska finansieras genom en större investeringsbudget.

Även om det finanspolitiska ramverket har ett brett stöd, finns det skäl att ytterligare stärka dess institutionella ställning. Under senare år har riksdagen fattat flera beslut som går emot intentionerna med ramverket. För att långsiktigt stärka det finanspolitiska ramverkets styrande kraft presenteras därför två åtgärder kopplade till riksdagens beslutsprocess.

Ett väl fungerande ramverk är dock inte tillräckligt för att säkerställa produktivitetstillväxt i offentlig sektor. För detta krävs bl.a. att medarbetare och ledare i offentlig sektor arbetar aktivt för att utveckla verksamheterna så att effektiviteten och kvaliteten kontinuerligt ökar och att åtgärder och reformer prioriteras utifrån deras samhällsekonomiska effekter. Strukturerna inom offentlig sektor måste kontinuerligt analyseras för att identifiera åtgärder som kan stärka produktiviteten. Detta är också en viktig del av Produktivitetskommissionens uppdrag.

Regelförenkling

Produktivitetskommissionen har identifierat regelförenkling som ett område med stor potential utifrån ett produktivitetsperspektiv. Den samlade regelbördan har beräknats kosta näringslivet upp emot 400 miljarder kronor per år.

De regelverk som omgärdar inte minst näringslivets verksamhet är omfattande och kan orsaka onödiga kostnader om de är oproportionerligt komplexa eller dåligt anpassade till verkligheten. Dåligt anpassade regelverk kan även utgöra hinder för innovation och användning av ny teknik. En slutsats är att Sverige i dag har otillräckliga ramverk och processer för regelförenkling, varför det krävs ett antal förbättringar.

Det finns behov av ett förstärkt stöd samt aktiv uppföljning och kontroll av att både regeringen och myndigheterna beaktar förenklingsperspektivet i sitt regelarbete. Produktivitetskommissionen föreslår att särskild kompetens för detta samlas hos Ekonomistyrningsverket (ESV). Mer resurser bör tillföras för att kunna stötta statliga förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet bl.a. avseende konsekvensutredningar och utvärderingar. ESV bör vidare överta Regelrådets uppgifter att granska konsekvensutredningar och processen för detta bör skärpas. Det bör också skapas tydliga funktioner för att inhämta synpunkter från relevanta aktörer på både planerade och befintliga regelverk.

Reglernas samlade effekter måste beaktas, främst genom bättre samhällsekonomiska analyser innan reglerna beslutas. Om det visar sig att nya föreskrifter från en myndighet skulle innebära inte oväsentliga negativa nettoeffekter, ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas.

Vidare föreslår kommissionen att man i samband med förslag om nya regler även ska bedöma möjligheten till bl.a. kompenserande regelförenklingar eller borttagande av regler. Försöksverksamhet bör också om lämpligt användas för att utröna hur regelverket utformas mest effektivt.

Det krävs även bättre uppföljning och utvärdering av regelverken. Produktivitetskommissionen föreslår att det blir obligatoriskt att uppdatera konsekvensutredningar gällande föreskrifter och utvärdera nya lagar och förordningar efter en viss tid. Även befintliga regelverk ska utvärderas kontinuerligt. För att säkerställa fungerande ansvars-

utkrävande föreslår kommissionen att ESV även ska följa upp och granska myndigheternas regelarbete och rapportera till regeringen. Regeringen ska i sin tur rapportera till riksdagen på ett mer strukturerat sätt än i dag.

Produktivitetskommissionen lägger även förslag som syftar till att skapa bättre underlag i arbetet med EU-regler. Det handlar om bättre analyser och processer i Regeringskansliet, inklusive samråd med de aktörer som kommer att omfattas av regelverken. Vad gäller genomförandet bör Sverige, i syfte att kunna konkurrera på likvärdiga villkor som övriga EU-länder, dels inte överimplementera EU-lagstiftning, dels i den mån lämpligt utnyttja möjligheter till flexibilitet och undantag i lagstiftningen.

I avsikt att underlätta företagens uppgiftslämnande lägger Produktivitetskommissionen ett antal förslag som bl.a. syftar till att skapa ökad tydlighet för företagen och minska mängden rapporteringskrav. Bland annat bör digital inhämtning samt användning av redan inlämnade uppgifter öka jämfört med i dag. Målet bör vara att en uppgift endast ska behöva lämnas en gång till myndighetssfären.

Vidare föreslår kommissionen att regeringen bl.a. bör utöka och intensifiera arbetet med att korta myndigheternas handläggnings-tider samt utreda om det är nödvändigt att i kommunallagen förtydliga kommunala myndigheters serviceskyldighet.

Produktivitetskommissionen anser även att staten bör ålägga kommuner och regioner att bygga upp strukturer likt de som kommissionen föreslår för staten, i syfte att ta tydlig samhällsekonomisk hänsyn i sin regelgivning och regeltillämpning.

Tillståndprocesser

Utöver förslag som syftar till att skapa förutsättningar för en bättre regelgivning lämnar Produktivitetskommissionen förslag om hur delar av regeltillämpningen kan förbättras. Regelefterlevnad kan bl.a. säkerställas genom tillståndprocesser och tillsynsverksamhet. Produktivitetskommissionen föreslår ett antal förändringar och förenklingar som rör s.k. miljötillstånd och vissa andra tillståndprocesser kopplade till den fysiska planeringen.

Tillståndsfrågor kan delas upp i två delar. För det första de materiella regler som privatpersoner, företag och andra organisationer har

att förhålla sig till. För det andra själva tillståndprocesserna, dvs. de processuella regler och arbetssätt som ska säkerställa att de gällande reglerna efterlevs. Tillståndprocesser utformas för att väga olika perspektiv mot varandra och i viss utsträckning hantera målkonflikter.

Det är avgörande för ekonomins dynamik att företag snabbt kan agera, investera och förändra sin verksamhet. För detta krävs snabba, förutsägbara, enhetliga, stabila och rättssäkra tillståndsprövningar och en ändamålsenlig tillsyn. Det finns dock andra perspektiv, mål och åtaganden som motiverar en genomgripande och därmed eventuellt längre och mer komplex prövning. Det kan dels handla om risken för negativa externaliteter, i form av t.ex. miljöförstöring, dels om politiskt eller rättsligt bindande målsättningar och åtaganden, varav en del härstammar från EU-lagstiftning. Produktivitetskommissionen anser att det är ett problem att det inte i högre grad görs en samlad samhällsekonomisk analys i vilken olika intressen vägs mot varandra.

Det huvudsakliga problemet med dagens tillståndprocesser är dock i många fall inte att verksamheter och åtgärder får sin ansökan avslagen, utan osäkerheten i tillämpningen och att tiden till avgörandet är för lång. Produktivitetskommissionen lämnar i detta delbetänkande förslag som syftar till att förbättra vissa typer av tillståndprocesser bl.a. genom att göra dem snabbare. Det kan bl.a. ske genom att vissa åtgärder som i dag kräver en fullständig tillståndsansökan i stället hanteras inom ramen för en ansökan om ett s.k. ändringstillstånd. Ärenden som tidigare har krävt ändringstillstånd kan i stället hanteras genom en anmälan. Och ärenden som tidigare har krävt en anmälan bör kunna hanteras inom ramen för tillsynsverksamhet.

Produktivitetskommissionen noterar vidare att en del tillståndprocesser inte främjar en rimlig helhetsbedömning. Kommissionen lämnar därför förslag om att införa ventiler i vissa regelverk för att i högre grad kunna väga viktiga intressen mot varandra.

Därtill lämnas förslag som syftar till att staten i högre grad bör samordna sitt arbete och tala med en röst. I de fall kommuner har vetorätt bör kommunerna ta ställning tidigt i processen och lämna bindande besked som kan motiveras.

Produktivitetskommissionen anser även att regeringen bör tillsätta en utredning om en ny planlagstiftning som förbättrar möjligheten att väga olika intressen mot varandra, tar större samhällsekonomisk

hänsyn, ger ökad nationell likvärdighet och ökad rättssäkerhet samt möjliggör förbättrad samordning mellan offentliga aktörer.

Vidare föreslår Produktivitetskommissionen vissa förenklingar specifikt för byggandet av kraftledningar.

Bostäder och byggande

Bostadsmarknadens funktionssätt har en direkt påverkan på arbetskraftens rörlighet och därigenom på den ekonomiska tillväxten och produktiviteten. Höga bostadspriser och ett begränsat utbud i tillväxtregioner kan påverka produktiviteten negativt genom att det begränsar möjligheten för individen att flytta och på så sätt hämmar matchningen på arbetsmarknaden. Under lång tid har tillväxtregionerna präglats av stigande bostadspriser och köerna på den reglerade hyresmarknaden har blivit längre. Samtidigt finns i dessa regioner en stark och stabil efterfrågan, i termer av betalningsvilja, vilket är en förutsättning för en ökad bostadsbyggnation. Efterfrågan har bl.a. drivits av en växande befolkning och urbanisering. Förändringar av bostadsutbudet kan beskrivas som trögt, dvs. de tar tid innan utbudet har anpassat sig till efterfrågeförändringar. En effekt av detta är att bostadspriserna stiger i stället för att antalet bostäder ökar.

Produktivitetskommissionen bedömer att det finns särskilda faktorer som över tid har begränsat utbudet och att bostadsbyggandet skulle kunna öka genom en minskning av utbudsbegränsningarna. En sådan begränsande faktor är dagens fysiska planeringssystem – dess regelverk och tillämpning bl.a. rörande bostadsbyggnation.

Utbudet av nybyggnation bestäms av tillgången på mark i tillräckligt attraktiva områden och vad det kostar att bygga bostäder på den marken. Byggekostnaderna påverkas bl.a. av regelverken som anger standardnivå på byggnationen och hur väl konkurrensen på byggmarknaden fungerar. Även markkostnaderna är en viktig faktor och kan exempelvis påverkas av kommunernas förmåga och vilja att till skapa byggrätter. Tillgången på mark för bostadsbyggnation avgörs i sin tur av flera faktorer men en nyckelfaktor är att byggrätter måste tillskapas av kommunerna på geografiska områden där efterfrågan, i termerna av betalningsvilja, finns.

Möjligheten att skapa tillräckligt med byggrätter påverkas även av ett flertal regelverk och processer som kringgärdar offentliga aktörers

agerande. Alltför omfattande och komplexa processer för detaljplaner, bygglov, fastighetsbildning m.m. ökar byggkostnaderna och skapar osäkerhet och risk, vilket påverkar förutsättningarna för bostadsbyggnationen negativt. Bristande samordning och regel tillämpning inom kommunen och mellan kommuner, regioner och staten leder till ineffektiva och produktivitetshämmande planerings- och tillståndsprocesser. Produktivitetskommissionen menar att kommunala, regionala och statliga aktörer behöver kunna arbeta mer effektivt och samordnat för att korta planeringsprocessens ledtider, vilka successivt har ökat. Vidare bör det tas ett större samhällsekonomiskt ansvar.

Vad gäller byggsektorns konkurrens kan det konstateras att det fortfarande finns kostnads- och konkurrensproblem som hämmar omvandlingstrycket och därigenom påverkar sektorns egen produktivitet negativt. Produktivitetskommissionen bedömer att tillgången till byggbar mark och byggregelverkets utformning och tillämpning är faktorer som även påverkar förutsättningen för ökad konkurrens, exempelvis genom att en ökad industriell produktion hämmas.

Kommunerna har trots ett i teorin betydande ansvar för bostadsförsörjningen svaga incitament att skapa byggrätter i tillräcklig omfattning. Samtidigt saknas det tillräckliga verktyg för att statlig eller regional nivå ska kunna ingripa i de fall kommunerna inte agerar. Produktivitetskommissionen anser att de samhällsekonomiska nyttor som en större bostadsmarknad i tillväxtregioner skulle medföra därför inte i tillräcklig utsträckning realiseras.

Även byggföretagen kan dra fördelar av ett begränsat byggande eftersom det möjliggör att hålla högre priser. Det gäller framför allt för företag som bygger bostäder för direktförsäljning, exempelvis bostadsrätter. Produktivitetskommissionen menar att en ökning av byggbar mark, inklusive generella och flexibla byggrätter, kan förbättra konkurrensen och därigenom skapa starkare incitament för byggande där efterfrågan återfinns.

Produktivitetskommissionen finner inte belägg för att konkurrensen på nationell nivå generellt är alarmerande låg. Det finns ett väsentligt antal verksamma företag och de stora aktörernas marknadsandelar har minskat över tid. Det finns även exempel på tidsperioder med en förhållandevis god produktivitet utveckling jämfört med andra länder. Utvecklingen är dock sämre än för annan industri. Vidare verkar den internationella konkurrensen vara relativt låg vilket kan leda till ett svagt omvandlingstryck i sektorn.

Kommunernas varierande tillämpning av regelverken (både inom och mellan kommuner) har dock från flera aktörer och i flera analyser tagits upp som ett hinder för en väl fungerande nationell byggmarknad med tillräcklig konkurrens. Eftersom staten i grunden är ansvarig för regelverken menar Produktivitetskommissionen att staten har ett ansvar för att agera, trots att tillämpningen är decentraliserad till kommunerna. Bland annat behöver åtgärder vidtas mot förekomsten av olagliga kommunala särkrav som hindrar stordriftsfördelar m.m.

Produktivitetskommissionens samlade bedömning är att regelverket över tid har blivit alltför omfattande och komplext. Det har lagt grunden för ett system med många undantag och där de inblandade aktörerna inte agerar på ett sätt som gynnar helheten. En orsak till detta bedöms vara att återkommande anpassningar av regelverken har gjorts med tonvikt på särintressen och särskilda perspektiv, såsom miljöskydd, och alltför lite hänsyn till hur regelförändringarna påverkar byggandet och dess produktivitet och därmed i förlängningen samhällsekonomin. Det framstår också som alltför stort utrymme har givits till det lokala beslutsfattandet, vilket inte alltid varit i linje med samhällets övergripande behov.

Produktivitetskommissionens bedömning är att en samlad reformering av bostadsmarknadens regelverk är nödvändig för att kunna förbättra bostadsmarknadens funktion, uppnå en mer samhällsekonomiskt effektiv nivå på byggnationen och stärka incitamenten för aktörerna att öka bostadsbyggandet. Det gäller både de regelverk som omgärdar den fysiska planeringen och det regelverk som omgärdar själva byggnationen. Det kan även finnas problem på bostadsmarknaden genom att bristande rörlighet i det befintliga bostadsbeståndet hämmar produktivitetstillväxt. Sådana problem kommer att behandlas samlat i Produktivitetskommissionens huvudbetänkande.

Ett av Produktivitetskommissionens centrala förslag är därför en övergripande översyn av bostadspolitiken med en tydlig och konkret målsättning som fokuserar på att förbättra marknadsförutsättningarna för bostadsbyggande. En mål- och inriktningsproposition som tydliggör ambitioner och inriktningar för bostadsmarknaden bör beslutas snarast. Produktivitetskommissionen lämnar i detta delbetänkande förslag till konkreta inriktningar som bör ingå i en sådan proposition. Reformarbetet kan inspireras av reformeringen av skattesystemet på 1990-talet. I det fallet gjordes bedömningen att ett omfattande omtag krävdes för att förenkla och förbättra systemets funktionssätt.

Förändringar genomdrevs snabbt genom ett målinriktat arbete baserat på vissa grundläggande principer. Ett liknande arbete bör bedrivas för bostadspolitiken.

Därtill lämnar Produktivitetskommissionen förslag som bl.a. adresserar ett ökat industriellt byggande, fri hyressättning i nyproduktion och ett hållbart strandskydd.

Transportinfrastruktur

Transportinfrastruktur beskrivs generellt som en viktig drivkraft för ekonomisk utveckling. Transportkostnader utgör i teoretisk mening transaktionskostnader i ekonomin då de är en del av kostnaden för att utbyta varor och tjänster. Om restider kortas genom förbättrade transportsystem ger det utökade arbetsmarknadsregioner. Det möjliggör bättre konkurrens och tydligare specialisering vilket leder till förbättrad matchning och kompetensförsörjning. På så sätt främjas ökad produktivitet och tillväxt.

Den teoretiska litteraturen visar dock att det för väl utvecklade transportsystem är svårt att belägga ett generellt samband där utbyggnad av transportinfrastruktur automatiskt leder till produktivitet- och tillväxttöknings. Det beror enkelt uttryckt på att det är förbättrad tillgänglighet som är den drivande faktorn och om det befintliga systemet redan är väl utbyggt blir varje ytterligare tillägg relativt sett mindre utslagsgivande. Det blir därför centralt att prioritera de infrastrukturinvesteringar som har störst påverkan på tillgängligheten och produktiviteten. Samhällsekonomska analyser bedöms vara viktiga verktyg för att göra denna typ av prioriteringar.

Flera forskare, liksom Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet, har dock pekat på att de projekt som i dag prioriteras för genomförande brister i samhällsekonomska effektivitet. Mot bakgrund av detta bedömer Produktivitetskommissionen att den samhällsekonomska effektiviteten bör stärkas i planprocessen. Ett konkret förslag är att integrera Trafikverkets investeringsplan med beslutet om att fastställa nationell plan och därigenom tydligt koppla beslut om investeringar till statsbudgetprocessen. Det bör även införas ett krav på motivering i de fall samhällsekonomska olönsamma projekt före-

slås ingå i nationell plan/investeringsplan och fyrstegsprincipen¹ bör stärkas. Vidare bör processen för att sätta kalkylräntan för infrastrukturinvesteringar ses över för att säkerställa att detta görs på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Samtidigt som transportinfrastrukturen är väl utbyggd i Sverige har stora delar närmast sig eller passerat sin tekniska livslängd vilket leder till försämrad kapacitet och tillförlitlighet. Fokus bör därför skifta från nyinvestering till underhåll och reinvestering i högre grad. Detta har enligt Trafikverkets egna bedömningar god samhällsekonomisk lönsamhet.

Vidare bör Trafikverkets organisation ses över för att utröna om myndigheten uppnått de mål som sattes vid dess bildande. I samband med detta bör det övervägas om institutionell konkurrens kan införas efter den norska modellen Nye Veier. Ansvarsutkrävandet behöver även stärkas i relationen mellan departementet och myndigheten och regeringens styrning av myndigheten behöver bli tydligare. Trafikverket behöver också stärka kontrollen och uppföljningen av den egna verksamheten genom att bygga upp ett underhållssystem och samla in, använda och tillgängliggöra data på ett mer strukturerat sätt än i dag. Detta system blir en grund för ett förbättrat arbete med innovation, digitalisering och upphandling.

Utbildning

Utbildningssystemets kvalitet är avgörande för ett lands produktivitet och produktivitetsutveckling. Tillsammans med kompetensutvecklande insatser på arbetsplatsen, arbetslivserfarenhet m.m. påverkar utbildning en persons humankapital. Arbetskraftens samlade humankapital är i sin tur avgörande för produktiviteten. Till det kommer att utbildning är ett av de viktigaste verktygen för att utjämna människors livschanser i ett samhälle. Produktivitetskommissionen lämnar i detta delbetänkande ett antal förslag som syftar till att höja kvaliteten inom delar av det svenska utbildningsväsendet. Förslagen rör framför allt grundskolan, gymnasieskolan och den högre utbildningen.

¹ Principen handlar om att se över möjligheten att i första hand använda mindre ingripande åtgärder än fysiska investeringar för att hantera brister i transportsystemet. Se vidare i kapitel 8.

Det finns goda argument för varför det allmänna bör subventionera, reglera samt tillhandahålla skolgång. Det beror bl.a. på att skolgång är förknippat med externaliteter, stordriftsfördelar och informationsproblem. Utbildning kan ha såväl positiva som negativa externa effekter. Det är viktigt att utbildningssystemet utformas för att tillvarata de positiva externaliteterna, samtidigt som de negativa externaliteterna undviks.

För att bidra till högre produktivitetstillväxt är det avgörande att skolan och den högre utbildningen ger elever och studenter värdefulla färdigheter. Predistribution – att utjämna livschanser – är ur bl.a. ett produktivitetsperspektiv att föredra framför redistribution, dvs. att ett ojämnt utfall i form av t.ex. löneskillnader utjämnas i efterhand via skatter och transfereringar. Det är därför viktigt att skolan håller hög kvalitet och att den är kompensatorisk. Elever som riskerar att inte nå skolans mål bör ges tidiga och effektiva insatser och stöd samtidigt som elever som har mer lätt för sig också stimuleras.

Produktivitetskommissionen har identifierat ett antal problemområden inom svensk skola och högre utbildning. Betygssystemet inom skolan har länge präglats av s.k. betygsinflation och bristande likvärdighet, varför betygsättningen bör knytas till externt rättade nationella prov. Ett välfungerande skolvalssystem och rättvisa betyg är avgörande för att elever ska kunna söka sig till skolor och utbildningar på likvärdiga villkor och i förlängningen matchas mot så produktiva arbeten som möjligt.

Produktivitetskommissionen bedömer därtill att fler bör ges chansen att läsa på ett gymnasialt yrkesprogram, varför behörighetskraven bör förändras. När det gäller behörighetskrav för att få söka till vissa utbildningar på universitet och högskolor bedömer Produktivitetskommissionen att lärosätenas frihetsgrader att få utforma sina behörighetskrav bör öka. Detta för att förbättra matchningen mellan studenter och utbildningsinriktningar.

När det gäller finansieringen av skolan anser Produktivitetskommissionen att ersättningen i högre grad bör avspegla det skilda ansvar som olika huvudmän har. Därför föreslår kommissionen att en differentierad skolpeng tillåts. Inom resurstilldelningssystemet för den högre utbildningen föreslås att en arbetsmarknadskomponent införs. En sådan skulle premiera utbildningar som leder till god arbetsmarknadsetablering efter avslutade studier. Det är viktigt att dimen-

sioneringen av utbildningen, såväl på gymnasial nivå som inom den högre utbildningen, tar hänsyn bl.a. till arbetsmarknadens behov.

Produktivitetskommissionen lämnar också förslag som på marginalen förskjuter drivkrafterna till snabb genomströmning från lärosätena till studenterna. Lärosäten kan förbättra genomströmningen genom att sänka kunskapskraven, medan studenten primärt kan påverka sin arbetsinsats. Exempel på sådana förslag är att på marginalen vika ersättningen till lärosäten från s.k. helårsprestationer till helårsstudenter samt att genomföra försöksverksamheter syftande till snabbare genomströmning.

Produktivitetskommissionen lämnar därtill ett antal förslag som syftar till att öka insynen i skolverksamheter och stärka ägarprövningen av enskilda huvudmän. Syftet är att premiera långsiktiga och seriösa huvudmän inom svensk skola.

Avslutningsvis bedömer Produktivitetskommissionen att elever särskilt i de lägre årskurserna bör ges viss utökad undervisningstid och ökad tillgång till utbildning i fritidshem. Detta bedöms stärka likvärdigheten i utbildningen.

Produktivitetskommissionen noterar att ett antal viktiga delar av svensk skola utreds för närvarande. Det handlar bl.a. om lärarnas administrativa börda, åtgärder för stärkt studiero och reformerade läroplaner. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte fördjupa sig i dessa frågor inom ramen för detta delbetänkande. Vidare finns en lång rad andra delar av utbildningssystemet, som t.ex. rör digitalisering, yrkesutbildningar av olika slag samt strukturer för livslångt lärande, som kommissionen inte berör i detta delbetänkande. Produktivitetskommissionen planerar att återkomma till bl.a. dessa områden i sitt huvudbetänkande.

Produktivitet i offentlig sektor

Produktionen i offentlig sektor utgör en väsentlig del av ekonomin, och den bidrar till viktiga faktorer för produktivitet. Det handlar bl.a. om humankapital genom utbildning samt god hälsa och trygghet genom hälso- och sjukvården och socialförsäkringssystemen. Av grundläggande betydelse är också den trygghet som skapas genom rättsväsendets upprätthållande av lag och ordning, och den rörlighet som möjliggörs för arbetskraft, varor och tjänster av en välfunget

rande infrastruktur. Produktivitetskommissionen gör i detta delbetänkande en genomgång av de förutsättningar som gäller för produktivitetstillväxt i offentlig sektor. Förslag kommer framför allt i huvudbetänkandet.

Verksamheten i offentlig sektor rör primärt tjänster. Det anses generellt vara svårare att öka produktiviteten för tjänstebaserad verksamhet än inom t.ex. tillverkningsindustrin. Vidare har offentlig sektor ett demokratiskt grundat åtagande att tillhandahålla god service till samtliga medborgare. Serviceåtagandet innebär att det behöver finnas kapacitet att omhänderta fall som ur ett ekonomiskt perspektiv kan vara krävande vilket påverkar kostnaderna i verksamheten.

För de delar inom offentlig sektor som har konkurrensutsatts via olika kundvalsmodeller och offentlig upphandling råder ofta det som nationalekonomer kallar kvasi-marknader. På grund av bl.a. skilda motiv hos de inblandade aktörerna och informationsasymmetrier är det dock utmanande att skapa väl fungerande marknader på dessa områden. Erfarenheterna från den konkurrensutsättning som skett på välfärdsmarknaderna i Sverige är blandad. Det finns indikationer på positiva effekter såsom lägre kostnader och högre kundnöjdhet inom privat drivna verksamheter, samt att tillgängligheten förbättrats inom t.ex. primärvården. Dock har även ett antal problem återkommande uppmärksammats. Det handlar exempelvis om betygsinflation som delvis kopplas till konkurrensutsättningen i skolsystem, och en risk för segregation när socioekonomiskt starka grupper överlag drar större nytta av valfrihetssystemen. Även kostnaden för systemen för tillstånd, tillsyn och uppföljning har lyfts som problematiskt.

För de delar av offentlig sektor som inte har konkurrensutsatts saknas den huvudsakliga process för omvandlingstryck och produktivitet utveckling som verkar inom privata marknader. I dessa fall behöver de interna institutionella lösningarna inom offentlig sektor analyseras för att förstå förutsättningarna för produktivitetstillväxt.

Offentlig sektor består av många olika myndigheter, kommuner och regioner. Det möjliggör att en mångfald av idéer kan tas fram och testas. Det delegerade beslutsfattandet innebär också en fördel genom ett mandat att göra anpassningar utifrån specifika och lokala behov. Samtidigt innebär den organisatoriska mångfalden att skalbarhet i olika lösningar och därmed stordriftsfördelar och hantering av komplexa problem försvåras. Detta kan göra det svårt att säkra

kollektiva nyttor och innebära en risk för att externa effekter inte beaktas tillräckligt. Exempelvis kan lokala beslutsfattare ha andra prioriteringar än vad som från ett nationellt perspektiv vore samhälls-ekonomiskt önskvärt.

Den ekonomiska styrningen samt de system för uppföljning, återrapportering och utvärdering som tillämpas i offentlig sektor påverkar incitamenten för att arbeta aktivt med produktivitetsförbättringar och innovation. Systemen har också betydelse för den administrativa bördan. En hög grad av transparens inom offentlig sektor ger samtidigt goda möjligheter för ansvarsutkrävande och kritiskt granskande.

Hur beslut fattas inom offentlig sektor, inklusive beslutsprocessen i demokratiska församlingar, utgör ramar för idéutveckling och har betydelse för förändringshastigheten i verksamheterna. Det påverkar också möjligheten att arbeta med försöksverksamheter och att utforma reformer på ett sätt som möjliggör ett lärande över tid.

Även de kulturella normerna och medarbetarnas inställning till sina arbetsuppgifter har betydelse för produktiviteten. I detta sammanhang har den statliga värdegrunden betydelse.

Ett problem vid analysen av produktivitet i offentlig sektor är att det är svårt att mäta kvaliteten i produktionen. Det innebär att kvantitativa mått riskerar att underskatta och felbedöma utvecklingen. Därför behöver en mångfald av källor användas när produktiviteten i offentlig sektor analyseras.

Produktivitetskommissionens drar ett antal övergripande slutsatser av den teorigenomgång som görs i detta delbetänkande. På de områden där verksamheter finansieras med offentliga medel men där olika kvasi-marknader införts behöver negativa bieffekter avvärjas och önskade positiva effekter värnas och utvecklas. På områden utan konkurrens behöver de institutionella lösningarna utformas så att de stöder individuella och organisatoriska drivkrafter för effektivitet och innovation, och på systemnivå skapar en motsvarighet till omvandlingstrycket i näringslivet. En central fråga är också hur den nationella styrningen kan stärkas för att säkerställa att externa effekter beaktas. Det finns stora produktivitetsvinster att göra om det lokala och decentraliserade beslutsfattandet inom offentlig sektor i högre grad tar hänsyn till vad som är bäst för landet i sin helhet. Det är exempelvis relevant gällande byggande, planprocesser, tillståndsprövningar och gemensam digital infrastruktur.

Produktivitetskommissionens bedömning är att det finns betydande potential för produktivitetsökningar i offentlig sektor. Skillnader i effektivitet mellan olika enheter, positiva exempel på genomförda kvalitetshöjningar samt exempel på brister och utmaningar indikerar en förbättringspotential. Den snabba utvecklingen inom AI och digitalisering utgör också en stor möjlighet för offentlig sektor.

Policyutveckling och försöksverksamhet

De processer som styr framtagandet av olika policyförslag har stor betydelse för produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor. Vål underbyggda beslut ökar förutsättningarna för att verksamheter utformas effektivt och målen för politiken uppfylls. Beslut och regler som baseras på felaktiga premisser och bristande underlag kan tvärtom leda till bl.a. en hög administrativ börda och förhindra en effektiv organisation både för den offentliga förvaltningen och för övriga aktörer som berörs av de offentliga besluten och regelverken.

Utöver de förslag som särskilt berör regelgivning finns ett antal andra strukturella frågor som bör adresseras för att åstadkomma ett mer effektivt, innovativt och lärande arbete med policyutveckling.

Ett sätt att skapa ett bättre lärande i policyutvecklingen är att testa olika förslag genom försöksverksamheter. På så sätt kan man över tid bygga nödvändig kunskap om effekterna av olika typer av reformer och åtgärder. Därför lämnar Produktivitetskommissionen förslag om att utveckla metodstödet för försöksverksamheter inom offentlig sektor, utveckla så kallade regulatoriska sandlådor samt gå vidare med förslag om frikommunförsök.

Vidare gör Produktivitetskommissionen bedömningen att resurserna för utredningsväsendet kan användas mer effektivt. Med tanke på kommittéväsendets strategiska betydelse för policyutveckling inom offentlig sektor kan åtgärder på detta område ge breda positiva effekter. Genom att utveckla stödfunktionen för kommittéväsendet samt förbättra samarbetsmöjligheterna mellan kommittéer kan effektiviteten och idéutvecklingen i verksamheten förbättras.

Flera utredningar och analyser har pekat på svårigheter för Regeringskansliet och myndigheterna att hantera tvärsektoriella problem och komplexa sakfrågor. Därför lämnas förslag om att inrätta en ny samordningsfunktion på Statsrådsberedningen samt skapa en kom-

mitté för att under en försöksperiod proaktivt identifiera komplexa samhällsutmaningar och samordna berörda aktörer för att hantera dessa.

Statens förmåga att ompröva redan ingångna åtaganden, och pröva utgiftsnivåerna på olika områden bedöms begränsas av sektoriseringen inom statsförvaltningen. Detta minskar strukturomvandling och försvagar förmågan att anpassa resurssättning efter nya prioriteringar och problem. Därför föreslår kommissionen att Statskontoret eller Ekonomistyrningsverket får i uppgift att löpande ta fram utgiftsoversyner och underlag för omprövning.

Förslagen på de ovan nämnda områdena väntas bidra till ett mer kunskapsbaserat och effektivare arbete med policyutveckling. Produktivitetskommissionens bedömning är dock att flera av de problem som adresseras inte kommer att kunna åtgärdas endast med de förslag som presenteras i delbetänkandet. På många områden krävs mer djupgående institutionella förändringar. Kommissionen planerar därför att återkomma i huvudbetänkandet till frågor som rör processerna för policyutveckling i offentlig sektor.

Kommunsektorn

Kommunsektorn, dvs. landets kommuner och regioner, påverkar produktivitetstillväxten på flera sätt. Dels ansvarar kommunsektorn för sådant som utbildning, fysisk planering, regelverk och liknande som är avgörande för näringslivets verksamhet, dels omfattar kommuners och regioners egen produktion av framför allt tjänster en stor del av ekonomin. Kommunsektorns arbete har således stor påverkan på produktiviteten för ekonomin som helhet både direkt och indirekt.

Viss regel tillämpning, exempelvis inom bostadsbyggande, samt viss produktion, t.ex. av utbildning, behandlas i separata kapitel i detta delbetänkande. I kapitel 12 som handlar särskilt om kommunsektorn lämnas ett antal förslag som syftar till att förbättra möjligheten till lärande och konstruktiv institutionell konkurrens. Därtill lämnas förslag ämnade att förbättra den statliga finansiella styrningen av kommunsektorn.

Som diskuteras i kapitel 10 finns tecken på att produktiviteten inom offentlig sektor kan förbättras. En sådan indikation är att uppmätt effektivitet mellan olika kommuner och regioner varierar rela-

tivt kraftigt, även om sådana jämförelser är behäftade med viss mätproblematik.

Produktivitetskommissionen bedömer att en fördel med att ha många kommuner och regioner är att det gör det möjligt att testa olika lösningar på liknande problem. Det skapar förutsättningar för lärande och spridande av effektiva tillämpningar, tekniker, arbetssätt m.m.

Kommissionen bedömer dock att detta lärande kan fungera bättre än i dag. Produktivitetskommissionen föreslår därför att det inrättas en statlig funktion – ett kommunal- och regionalekonomiskt råd – vars övergripande uppgift är att underlätta lärande, sprida kunskap, ge råd och stötta kommunsektorn i arbetet med att öka sin produktivitet. Detta bör göras bl.a. genom *benchmarking* och publicering av rankningar och åtgärdsförslag inom olika områden. Kommuner och regioner som bedöms brista i effektivitet bör erbjudas effektivitetsrevision och stöd på frivillig basis, inklusive viss statlig medfinansiering av åtgärder som bedöms vara lämpliga för att öka den granskade kommunens eller regionens effektivitet. Vidare bör rådet kunna följa upp och utvärdera enskilda reformer och försöksverksamheter. Allt detta kan förväntas leda till att det kommunal- och regionalekonomiska rådet över tid bygger upp kunskap och erfarenhet som rådet kan sprida till alla kommuner och regioner. Rådet bör även vara mottagare av förslag till regelförändringar från kommuner och regioner, i syfte att kunna identifiera statliga regler som försvårar för kommunsektorn att bedriva sitt arbete på ett effektivt sätt.

Produktivitetskommissionen lämnar också förslag som syftar till att förbättra den statliga finansiella styrningen av kommunsektorn. Primärt handlar detta om att staten bör använda riktade statsbidrag på ett mer rationellt sätt. Riktade statsbidrag kan motiveras t.ex. i fall där kommunsektorns incitament inte ligger i linje med vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Produktivitetskommissionen anser att staten i första hand bör pröva om de regler som skapar incitamentsproblemen kan reformeras och först i andra hand använda sig av riktade statsbidrag. Eventuella riktade statsbidrag bör utformas på ett sådant sätt att de ger kommuner och regioner rimliga planeringsförutsättningar, möjliggör rimlig verksamhet och inte missgynnar kommuner med lägre administrativ kapacitet. Produktivitetskommissionen föreslår därför att en statsbidragsprincip införs med kriterier som föreslagna riktade statsbidrag kan prövas mot.

Skatter

I kapitel 13 diskuteras skattesystemet utifrån ett produktivitetssperspektiv. Huvudfrågan i kapitlet är vilka delar av skattessystemet som skulle behöva förändras, och på vilket sätt, för att göra systemet mer produktivetsfrämjande än i dag. En viktig utgångspunkt är att skattesystemets främsta uppgift är att finansiera det offentliga åtagandet och att det därmed är viktigt att skattesystemet åtnjuter legitimitet hos befolkningen. Skatteuttaget bör vara så effektivt och produktivetsfrämjande som möjligt, men samtidigt inte för komplicerat och med en omfördelande funktion.

Kapitlet innehåller inte konkreta förslag med tillhörande redovisning av offentligfinansiella eller samhällsekonomiska effekter. Målsättningen i delbetänkandet är i stället att problematisera kring dagens system och mot den bakgrunden presentera en inriktning för utformningen av vissa delar av systemet. För att konkretiseras måste vissa frågor utredas vidare och i många fall bör eventuella förändringar synkroniseras med förslag på budgetens utgiftssida. Detta dels för att kunna göra en bedömning av vilken kombination av åtgärder som bäst leder till ökad produktivitet i olika delar av ekonomin, dels för att det slutliga budgetutrymmet bestämmer hur mycket olika skatter kan förändras. Mer skarpa förslag planeras därför att presenteras i huvudbetänkandet.

I kapitlet diskuteras först de teoretiska utgångspunkterna för förhållandet mellan olika skatter och produktivitet och därefter hur Sveriges skattesystem i olika delar ser ut i förhållande till de utgångspunkterna och i förhållande till andra länder. Vid en internationell jämförelse av skatteuttaget och dess sammansättning framgår att Sverige dels har en relativt hög skattekvot, dels lägger en jämförelsevis stor vikt vid skatter som anses vara mer snedvridande, såsom skatter relaterade till arbete, medan skatteuttaget på fastigheter, som anses vara mindre snedvridande, är relativt sett lågt. En slutsats är att ett skifte av skatteuttaget från arbetsinkomstrelaterade skattebaser till mindre rörliga baser, exempelvis fastigheter, kan öka den samhällsekonomiska effektiviteten i skatteuttaget och därmed tillväxten. Detta måste emellertid göras på ett sätt som upplevs som legitimt hos befolkningen.

Vidare identifieras ett antal förändringar inom de olika skattelagen som skulle kunna göras för att främja produktivitet och tillväxt. Dessa handlar om sänkt marginals katt på höga arbetsinkoms-

ter, vilket inte bara förväntas leda till ökade incitament till utbildning och vidareutbildning och ökad ansträngning och ansvarstagande på jobbet, utan även minska incitamenten till inkomstomvandling från arbetsinkomst till kapitalinkomst genom att skillnaden i arbets- och kapitalinkomstbeskattningen minskar. Vidare menar Produktivitetskommissionen att beskattningen av förvärvsinkomster bör förenklas genom att göra om jobbskatteavdraget, grundavdraget och förvärvsinkomstavdraget till *ett* avdrag och att beskattningen bör sänkas vid lägre inkomster. Det finns även andra avdrag och reduktioner relaterade till arbetsinkomstbeskattningen som behöver ses över i förhållande både till deras syfte och till en målsättning om ett mindre komplext och mer produktivetsfrämjande skattesystem. Dessa är exempelvis rut- och rotavdraget, expertskatten och olika nedsättningar av arbetsgivaravgifterna.

Vad gäller dagens kapitalbeskattning är den fragmenterad, med två olika system för beskattning av kapital och ett flertal olika skattesatser. Flera ekonomer gör bedömningen att kapitalbeskattningen generellt sett gynnar mer passiva investeringar i tillgångar, som exempelvis bostäder, i förhållande till mer aktiva investeringar i företagande. Produktivitetskommissionen anser att en inriktning i arbetet med skattesystemet bör vara att gå mot en mer enhetlig kapitalbeskattning och ökad neutralitet mellan tillgångar, men att det även finns frågor som behöver utredas mer och med hänsyn till exempelvis företagens kapitalförsörjning. För ett mer effektivt skatteuttag och en beskattning av bostäder med mindre inlåsnings effekter och uppbyggnad av skatteskulder i form av uppskov resonerar Produktivitetskommissionen kring möjligheten att förändra bostadsbeskattningen i linje med beskattningen av investeringssparkonton.

Vad gäller bolagsskattesatsen ligger den numera på en mer genomsnittlig nivå i förhållande till andra länder inom OECD och EU. Tidigare fästes stor vikt vid en konkurrenskraftig nivå på bolagsskatten för att attrahera investeringar. Det omfattande internationella arbetet mot skatteplanering och implementeringen av en global minimiskatt har emellertid bidragit till att fokus har skiftats bort från bolagsskatten vad gäller att locka investeringar. Det har därtill noterats att det negativa sambandet mellan bolagsskatt och investeringar verkar ha försvagats efter finanskrisen.

Ett problem som har lyfts fram gällande bolagsskatten och förhållandet till produktivitet är att den effektiva beskattningen är lägre

för investeringar som finansieras via lån än för investeringar som finansieras via eget kapital, eftersom räntekostnader är avdragsgilla medan kostnaden för eget kapital generellt sett inte är det. Detta bedöms missgynna investeringar i immateriella tillgångar och mer innovativa företag och entreprenöriella projekt, vilka i stor utsträckning förlitar sig på eget kapital snarare än lån för att finansiera investeringar. Produktivitetskommissionen anser att en minskad skillnad i den skattemässiga behandlingen av eget och lånat kapital också bör vara en inriktning för förändringar i skattesystemet.

Konsumtionsskatter diskuteras inte i lika stor utsträckning som arbetsinkomst- och kapitalskatter i kapitlet, men utformningen av dem kan ha betydelse för tillväxt och produktivitet. På de områden där det är relevant planerar Produktivitetskommissionen att diskutera punktskatter i huvudbetänkandet. Vad gäller mervärdesskatten bedöms utformningen av den vara problematisk ur ett produktivitetsperspektiv då både förekomsten av momsbefriade skattebaser och olika skattesatser leder till snedvridningar och administrativa kostnader för företagen. Mervärdesskatten omfattas av EU:s mervärdesskattedirektiv, vilket sätter upp regler för vilka varor som måste beskattas och vilka varor som inte får det. Sverige kan dock verka för förändringar av direktivet.

Sammanfattningsvis ligger slutsatserna i kapitlet i linje med förslagen i tidigare rapporter som skrivits kring en potentiell skattereform de senaste åren. En skillnad mot flera av dessa är möjligen att Produktivitetskommissionen utifrån den inledande analysen i delbetänkandet inte lägger vikt vid en sänkt kapitalbeskattning. Vikten ligger i stället vid en minskad skillnad i beskattningen av arbete och kapital där sänkningar av arbetsinkomstbeskattningen är i fokus och kapitalbeskattningen görs mer enhetlig och i vissa delar bedöms kunna höjas. En anledning är att skillnaden i beskattning mellan kapitalinkomster och höga arbetsinkomster i dag är stor. Detta uppmuntrar inte endast till inkomstomvandling från arbets- till kapitalinkomst utan leder även till att humankapitalackumulering missgynnas gentemot kapitalackumulering. Humankapitalet är viktigt för produktivtetsutvecklingen, särskilt i en kunskapsekonomi. Eftersom kapitaltillgångar främst återfinns bland personer med högre inkomster kan en större vikt på kapitalbeskattningen i förhållande till arbetsinkomstbeskattningen än i dag vara effektivt i ett skattesystem som även har en omfördelande funktion.

Produktivitetskommissionens förslag och bedömningar i sammanfattning

Sammanfattning av förslag och bedömningar

Kap. 4 Det finanspolitiska ramverket

4.4.1 Stärk riksdagens budgetarbete

- 1 **Förslag:** Ett riksdagsutskott bör endast få föreslå ändringar i statens budget om särskilda skäl föreligger.
- 2 **Bedömning:** Reservationsförbudet bör stärkas.

Kap. 5 Regelförenkling

5.6.1 Regelgivningsprocessen behöver bli bättre

- 3 **Bedömning:** Regelgivningsprocessen behöver utvecklas och skärpas för att säkerställa proportionerliga och anpassade regelverk.

5.6.2 Förstärkt kompetens, stöd och granskning

- 4 **Förslag:** Ekonomistyrningsverket (ESV) ska samordna statens arbete med regelförenkling, konsekvensutredningar och utvärderingar av regelverk. I detta ingår kompetensuppbyggnad, stöd, dialog med intressenter samt granskningsuppgifter.

5.6.3 Högre krav på konsekvensutredning

- 5 **Förslag:** Kraven på myndigheters konsekvensutredningar skärps i en rad bemärkelser. Bland annat genom ökat fokus på reglernas samlade samhällsekonomiska effekter.
- 6 **Förslag:** ESV ges återremitteringsrätt på konsekvensutredningar som görs av förvaltningsmyndigheter. Föreskrifter får inte beslutas förrän ESV har godkänt konsekvensutredningen.
- 7 **Förslag:** En konsekvensutredning ska även göras när myndigheter hemställer till regeringen om nya eller förändrade regler.

5.6.4 Inhämta synpunkter från näringsliv och andra

- 8 **Bedömning:** Staten bör regelbundet inhämta synpunkter från berörda aktörer i syfte att identifiera regelförenklingsmöjligheter.
- 9 **Förslag:** ESV ska inhämta synpunkter via verksamt.se. Informationen ska redovisas till regeringen och ansvarig myndighet.
- 10 **Förslag:** Genomför särskilda regelförenklingskampanjer där både utförande tjänstemän och aktörer som träffas av reglerna kan lämna synpunkter.

5.6.5 Alla regelverk ska följas upp eller utvärderas

- 11 **Förslag:** Konsekvensutredningar som föregått beslut om nya föreskrifter ska uppdateras inom tre år. ESV ska följa upp detta och rapportera till regeringen.
- 12 **Förslag:** Lagar och förordningar med betydelse för företag, individer eller offentlig sektor ska utvärderas inom fem år. Regeringen ska återsamla resultat och vidtagna åtgärder till riksdagen.

| | |
|---|---|
| 13 | Förslag: Utvärderingarna ska bl.a. innehålla en bedömning av reglernas måluppfyllelse, en samhällsekonomisk analys och förslag på förenklingar. |
| 14 | Bedömning: Även befintliga regelverk bör utvärderas. Regeringen ska årligen redovisa detta arbete till riksdagen. |
| <i>5.6.6 Årlig rapportering till riksdagen</i> | |
| 15 | Förslag: Regeringen ska i en särskild skrivelse till riksdagen årligen redovisa hur den har agerat för att minska regelbördan för företag och andra. |
| <i>5.6.7 Genomförande av förslag för en förbättrad regelgivningsprocess</i> | |
| 16 | Förslag: Föreslagna bestämmelser stadgas i ny förordning. Bestämmelser för att genomföra förslagen som rör regeringens agerande bör stadgas i lag. |
| <i>5.6.8 Tydliggör myndigheternas arbete för produktivitet och tillväxt</i> | |
| 17 | Bedömning: Det bör tydliggöras att myndigheter ska beakta företagens särskilda förutsättningar i sitt arbete i förhållande till företagen. Myndigheter bör även ta hänsyn till påverkan på andra enskilda och offentlig sektor. |
| 18 | Bedömning: Regeringen bör aktivt integrera detta perspektiv i sin styrning av respektive myndighet och ge myndigheterna förutsättningar att fullgöra uppgiften. |
| 19 | Förslag: Detta anges i instruktionerna för relevanta myndigheter. ESV ges i uppdrag att rikta kunskapshöjande insatser till myndigheterna för ändamålet. |
| <i>5.6.9 Det krävs bättre underlag i arbetet med EU-regler</i> | |
| 20 | Bedömning: Regeringen bör fortsätta att driva på för regelförenkling i EU-samarbetet samt följa upp pågående och nya initiativ med att förenkla EU-regelverket. |
| 21 | Bedömning: EU-regleringars konsekvenser för företag verksamma i Sverige behöver belysas bättre i syfte att ge fullgoda underlag till regering och riksdag inför fastställande av svenska positioner i EU-förhandlingar. |
| 22 | Bedömning: Sverige bör vid implementeringen av EU-regelverk i möjligaste mån beakta effekter på företagens kostnader, produktivitet, konkurrenskraft och förutsättningar i övrigt liksom effekter för individer och offentlig sektor. I detta ingår bl.a. att inte överimplementera EU-regler. |
| <i>5.6.10 Åtgärder för att underlätta företagens uppgiftslämnande</i> | |
| 23 | Bedömning: Regeringen bör genomföra de ännu inte genomförda förslagen i utredningen Uppgiftslämnarservice för företagen (SOU 2015:33). |

-
- 24** **Bedömning:** Regeringen bör skärpa upp tillämpningen av Förordning (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag, intensifiera arbetet för att en uppgift endast ska behöva lämnas en gång till myndighetssfären, förbättra möjligheterna till uppgifts- och datadelning mellan myndigheter samt vidta andra nödvändiga åtgärder för att förverkliga målsättningen om "en väg in" för företag i myndighetskontakter.

5.6.11 Fler åtgärder för enklare regler och förbättrad regeltillämpning

- 25** **Bedömning:** Regeringen bör förbättra stödet till kommittéväsensend vad gäller samhällsekonomiska analyser, utöka och intensifiera sitt arbete med att korta myndigheternas handläggningstider samt utreda om det är nödvändigt att i kommunallagen förtydliga kommunala myndigheters serviceskyldighet. Därtill bör regeringen utreda hur kommuner och regioner kan bygga upp strukturer likt de som föreslås i detta kapitel.

Kap. 6 Tillståndprocesser

6.3.1 Övergripande och processuella frågor

- 26** **Bedömning:** Staten bör i högre grad samordna sitt arbete i tillståndsärenden. På sikt bör det införas en tillstånds- och tillsynsmyndighet.
- 27** **Bedömning:** Gör ändringstillstånd, i stället för en fullständig tillståndsprövning, till huvudregel vid ändring av befintliga verksamheter.
- 28** **Bedömning:** Fler verksamhetsändringar och krav bör kunna hanteras genom en anmälan eller i tillsynsverksamheten snarare än genom prövning.
- 29** **Bedömning:** Prövningsmyndigheter bör upprätta en tidsplan för målet eller ärendet.
- 30** **Bedömning:** I tillståndsärenden där kommuner har rätt att påverka processen bör kommunerna vara skyldiga att lämna tidiga och bindande besked.

6.3.2 Den fysiska planeringen och riksintressen

- 31** **Förslag:** Regeringen bör tillsätta en utredning om en ny planlagstiftning. En ventil bör införas i miljöbalken, som möjliggör att angelägna allmänna intressen vägs mot varandra bl.a. utifrån en samlad samhällsekonomisk bedömning.

6.3.3 Särskilt om kraftledning

- 32** **Förslag:** Regeringen bör ta vidare redan inkomna förslag för hur elnätet snabbare ska kunna byggas ut.

6.3.4 Tillstånd för vattenbruk

- 33** **Förslag:** Regeringen bör remittera förslagen från Fiske- och vattenbruksutredningen och ta dem vidare.

6.3.5 Övriga förändringar

- 34** **Bedömning:** För att underlätta produktivetsfrämjande investeringar bör Sverige se över implementeringen av relevanta EU-direktiv.
-

Kap. 7 Bostäder och byggande*7.4.1 Målsättningen för bostadsmarknaden behöver tydliggöras och regelverken reformeras*

- 35** **Bedömning:** Det krävs ett samlat omtag för att förbättra bostadsmarknadens funktion. Regeringen bör kommunicera en tydlig målsättning om att reformera bostadspolitikens regelverk med fokus på bättre marknadsförutsättningar.
- 36** **Förslag:** Regeringen bör lägga fram en mål- och inriktningsproposition för bostadsmarknaden där målsättningen fastslås samtidigt som den bör innehålla konkreta inriktningar för ett kommande reformarbete. Regelverket som krävs för att realisera propositionens inriktningar bör tas fram.

7.4.2 Inriktningar för ett mer samhällsekonomiskt effektivt och enklare bostadsbyggande

- 37** **Bedömning:** Staten bör inte ska ställa mer krav på bostadsbyggnation än vad som är nödvändigt och samhällsekonomiskt motiverat. Inriktningarna i mål- och inriktningspropositionen bör fokusera på ett mer samhällsekonomiskt effektivt och enklare bostadsbyggande.
- 38** **Bedömning:** Regelverken reformeras för att möjliggöra ett mer samhällsekonomiskt, enklare och industriellt byggande. Bland annat genom en omprövning av dagens plan- och bygglag och en genomgripande reformering som särskilt beaktar reglernas kostnadsdrivande effekter.
- 39** **Bedömning:** Tillgången till byggbar mark bör förbättras. Bland annat genom att reformeringen av regelverket sker med uttalat syfte att ge de samlade samhällsekonomiska aspekter större tyngd och på så sätt öka tillgången till byggbar mark.
- 40** **Bedömning:** Ett system utformas som säkerställer att statliga byggregler gäller i hela landet. Exempelvis krävs ytterligare åtgärder, så som tillsyn och sanktioner, för att stoppa förekomsten av förbjudna särkrav.
- 41** **Bedömning:** Äganderätten stärks och utbudet ökas genom att viss byggnation blir bygglovsfri. Bland annat genom att, med vissa begränsningar, tillåta uppförande av bygglovsfria typsmåhus på tomter avsedda för bostadsändamål samt att mark som fastighetsbildats med syftet bostadsändamål som regel bör få bebyggas även utan en detaljplan.
- 42** **Bedömning:** Arbetet inom offentlig sektor avseende bostäder och byggande utvecklas för att bli mer ändamålsenligt och effektivt.

7.4.3 Det kommunala planmonopolet bör utredas

- 43** **Bedömning:** Det bör utvärderas hur det kommunala planmonopolet påverkar bostadsmarknadens funktion och byggsektorns produktivitet utveckling.
- 44** **Bedömning:** För att öka tillgången på byggbar mark bör det prövas att helt eller delvis flytta beslutsfattandet om markanvändningen från kommunal nivå till regional och/eller statlig nivå. Alternativt att staten ges möjlighet att kräva att kommunen detaljplanlägger och avsätter mark för bostadsbyggnation.

| | |
|--|---|
| 45 | Bedömning: Det bör övervägas att ge fastighetsägare rätt att initiera detaljpanelläggning eller ansöka om bygglov direkt hos en myndighet. |
| 46 | Bedömning: Kommunernas ansvar för bostadsförsörjning kan förstärkas genom att ställa krav på att kommuner tillhandahåller en del av sin mark för nybyggnation. |
| <i>7.4.4 Länsstyrelsernas roll inom regional utveckling bör stärkas</i> | |
| 47 | Bedömning: Flytten av det regionala utvecklingsansvaret från Länsstyrelsen till regionerna bör utvärderas. Statens roll kan behöva stärkas. |
| <i>7.4.5 Effektivare överprövning av detaljplaner och bygglov</i> | |
| 48 | Bedömning: Överklagande av beslut om detaljplaner och bygglov bör avgiftsbeläggas. Bygglov som beviljats enligt gällande detaljplan bör inte kunna överklagas under planens genomförandetid om bygglövet är i enlighet med detaljplanen. |
| <i>7.4.6 Begränsa kommunernas möjlighet att ha åsikter om gestaltning</i> | |
| 49 | Bedömning: Begränsa möjligheten för kommunen att ha åsikter om detaljerad gestaltning och utseende i vanliga bostadsbyggnadsprojekt. |
| <i>7.4.7 Inför strikta tidsgränser för olika delar av planeringsprocessen</i> | |
| 50 | Bedömning: Det bör införas strikta tidsgränser för hur lång tid olika delar av planeringsprocessen får ta. Det bör övervägas huruvida skadestånd till den drabbade aktören ska kunna utgå. |
| <i>7.4.8 Begränsa möjligheten att kräva ytterligare underlag</i> | |
| 51 | Bedömning: Det bör tidigt i planeringsprocessen stå klart vilka underlag som kommunen, länsstyrelsen och berörda myndigheter kräver. Kraven ska, i så stor utsträckning som möjligt, vara enhetliga i hela landet. |
| <i>7.4.9 Statliga myndigheter bör återskärpa ledtider och förseningar som sker inom ramen för kommunernas plan- och lovprocesser</i> | |
| 52 | Förslag: Statliga myndigheter behöver bidra till att förkorta ledtiderna inom kommunernas plan- och lovprocess. Regeringen bör införa återrapporteringskrav om detta i regleringsbrev. |
| <i>7.4.10 Produktiviteten i byggsektorn bör löpande följas upp och ett aktivt åtgärdsarbete etableras</i> | |
| 53 | Bedömning: Staten bör aktivt och löpande följa upp och analysera produktivitetsutvecklingen och utifrån analysen vidta lämpliga åtgärder. Boverket bör ha en central roll. |
| <i>7.4.11 Främja standardiserat och modulärt byggande</i> | |
| 54 | Förslag: Boverket bör, i samarbete med Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, utvärdera möjligheterna för typgodkännande av flerbostadshus. |
| 55 | Förslag: Inför en möjlighet till planavvikelse för seriebyggda flerbostadshus i enlighet med SOU 2020:75. |
| 56 | Förslag: Utred om även produktion av samhällsfastigheter bör inkluderas i möjligheten till planaavvikelse. |

7.4.12 Ett hållbart strandskydd

- 57** **Bedömning:** Ett hållbart och flexibelt strandskydd bör införas som värnar rätten till fri passage, skyddar känslig strandmiljö, förstärker tillgången till ekonomiskt attraktiv byggbar mark samt värnar äganderätten.

7.4.13 Fri hyressättning vid nyproduktion

- 58** **Förslag:** Fri hyressättning vid nyproduktion bör införas.

Kap. 8 Transportinfrastruktur

8.7.1 Stärk samhällsekonomisk effektivitet och kostnadskontroll i planprocessen

- 59** **Bedömning:** Den samhällsekonomiska effektiviteten bör stärkas i planprocessen.
- 60** **Förslag:** Integrera Trafikverkets investeringsplan med beslutet om att fastställa nationell plan och med det ekonomiska planeringssystemet för transportinfrastruktur så att dessa överensstämmer i innehåll och objektindelning.
- 61** **Förslag:** Inför ett krav på motivering i de fall samhällsekonomiskt olönsamma projekt föreslås ingå i nationell plan/investeringsplan.
- 62** **Förslag:** Åtgärder som inte innebär nyinvestering men som kan förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten bör hanteras i nationell plan/investeringsplan för att tydliggöra alternativ till nyinvestering. Trafikverket bör föreslå sådana åtgärder där så är lämpligt.

8.7.2 Förändra kalkylräntan för infrastrukturinvesteringar

- 63** **Förslag:** Ansvar för att sätta kalkylräntan för statens investeringar i infrastruktur bör flyttas från Trafikverket till Riksgäldskontoret och baseras på statens upplåningskostnad samt en riskkomponent.

8.7.3 Prioritera underhåll av väg och järnväg

- 64** **Bedömning:** Det är nödvändigt att stärka fokus på underhåll i kommande nationella planer för att förbättra driftssäkerheten och säkra kapaciteten i transportsystemet. Det bör ske en omorientering för att finansiera reinvestering och underhåll av väg och järnväg.
- 65** **Förslag:** Ta hänsyn till samhällsekonomiska konsekvenser vid underhåll i högre grad än i dag. Effektivisera användandet av servicefönster, använd totalavstängningar där detta är mest effektivt och analysera om dygnet-runt-arbete kan vara effektivt.
- 66** **Förslag:** Överväg att förändra redovisningen av tillgångar inom transportsektorn så att dessa speglar anläggningarnas verkliga tillstånd. Värderingen bör även viktas samhällsekonomiskt så att viktiga transportlänkar ges större tyngd än lågtrafikerade.

8.7.4 Utred organiseringen av transportsektorn

- 67** **Förslag:** Tillsätt en utredning i syfte att se över Trafikverkets och transportsektorns organisation, utvärdera sammanslagningen och överväga införandet av institutionell konkurrens.

8.7.5 Se över mål- och anslagsstrukturen för Trafikverket

- 68** **Bedömning:** Regeringskansliet behöver sätta upp tydligare mål för Trafikverkets verksamhet och följa upp att myndigheten levererar mot dessa. Ansvarsutkrävandet behöver stärkas.
-

69 Förslag: Mål- och anslagsstrukturen för Trafikverket bör ses över.

8.7.6 Bygg en struktur för att följa upp verksamheten på projektnivå

70 Förslag: VTI, Trafikanalys och Trafikverket ska gemensamt ta fram en struktur för vilken data som ska samlas in och göras tillgänglig för att möjliggöra uppföljning och utvärdering av upphandlingar inom transportområdet.

8.7.7 Kontrollen på anläggningen måste stärkas

71 Förslag: Trafikverket bör bygga upp ett digitalt underhållssystem för väg och järnväg som ger en realtidsbild av ex. dess tillstånd, kostnad för underhållsåtgärder och när dessa behöver ske.

8.7.8 Fortsätt utveckla arbete med upphandlingar

72 Bedömning: Upphandlingarna inom infrastrukturområdet måste göras med större fokus på produktivitet. Arbetet med entreprenader, former för upphandling, krav i upphandlingar och inhämtande av synpunkter bör stärkas. En ökad andel av upphandlingar bör ske i kvalitetskonkurrens snarare än priskonkurrens. Upphandlingskompetensen behöver stärkas.

Kap. 9 Utbildning

9.3.1 Rättvisa betyg och antagningsregler främjar kunskap

73 Förslag: Betygsättningen i grund- och gymnasieskolan bör normeras på gruppnivå och kopplas till resultatet i centralt rättade prov.

74 Förslag: Ett gemensamt skolval bör införas.

75 Bedömning: Det måste bli enklare för elever som i dag är obehöriga att studera på nationella gymnasiala yrkesprogram, t.ex. genom lägre behörighetskrav eller avskaffad skarp godkändgräns.

76 Förslag: Universitet och högskolor bör få ställa krav på en viss betygsnivå i ett ämne för att en sökande ska anses ha särskild behörighet. En försöksverksamhet bör genomföras där ett visst resultat på högskoleprovet krävs för att en sökande ska anses vara behörig.

9.3.2 Finansieringen bör spegla utbildningsanordnarens ansvar och premiera högkvalitativ utbildning

77 Förslag: Skolpengen bör bl.a. kunna avspegla det skilda ansvar som åligger kommunala respektive fristående skolor.

78 Bedömning: Regeringen bör ta vidare icke implementerade förslag från Dimensioneringsutredningen. Reglerna kring skoletableringar bör reformeras.

79 Förslag: Det bör införas en arbetsmarknadskomponent i den högre utbildningens resurstilldelningssystem och dimensionering.

80 Förslag: Ersättningen i resurstilldelningssystemet inom den högre utbildningen bör viktas om, från helårsprestationer till antal helårsstudenter.

81 Förslag: Resurserna per student inom den högre utbildningen bör öka.

82 Förslag: Försöksverksamheter i syfte att nå snabb genomströmning samt snabb och tidig utbildning bör genomföras.

9.3.3 En effektiv insyn och tillsyn krävs

- 83 Förslag:** Offentlighetsprincipen bör gälla alla huvudmän på skolområdet.
- 84 Bedömning:** Regeringen bör överväga ifall det ska krävas en ny ansökan om godkännande som huvudman då en huvudman byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.
- 85 Bedömning:** Ett fungerande regelverk gällande verksamhetsavveckling inom skolan bör utvecklas för att säkerställa elevers rätt till utbildning.

9.3.4 Tidiga insatser och utvidgad rätt till utbildning m.m.

- 86 Bedömning:** Elever som riskerar att hamna efter i skolan bör få tidiga insatser.
- 87 Förslag:** Det bör genomföras en försöksverksamhet där undervisningstiden i grundskolan utökas genom att terminerna förlängs och sommarlovet förkortas.
- 88 Förslag:** Alla barn bör erbjudas ett visst antal timmar per år i fritidshem t.o.m. vårterminen året barnet fyller 10 år.
- 89 Förslag:** Undantaget från krav på lärarlegitimation för lärare med en utländsk lärarutbildning som undervisar på ett främmande språk bör avskaffas.

Kap. 11 Policyutveckling och försöksverksamhet

11.2.1 Utveckla metodstöd och vägledningar för försök i offentlig sektor

- 90 Förslag:** Metodstöd och vägledningar för offentlig sektors medverkan i försöksverksamheter bör tas fram, spridas och användas.

11.2.2 Utveckla arbetet med regulatoriska sandlådor

- 91 Förslag:** Ett antal myndigheter bör ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för regulatoriska sandlådor.

11.2.3 Gå vidare med förslag om frikommunförsök

- 92 Bedömning:** Statliga regelförändringar bör i högre grad testas på kommunal nivå.

11.3.1 Utveckla stödfunktionen i kommittéväsendet

- 93 Förslag:** Utveckla den centrala stödfunktionen inom kommittéväsendet med ytterligare kapacitet inom samhällsekonomisk analys, juridik och administration.

11.3.2 Utöka delningsundantaget mellan utredningar och kommittéer

- 94 Förslag:** Utöka delningsundantaget för utredningar och kommittéer så att även svar med synpunkter på utkast omfattas.

11.4.1 Skapa en samordningsfunktion i Statsrådsberedningen för prioriterade sektorsövergripande frågor

- 95 Förslag:** Skapa en samordningsfunktion i Statsrådsberedningen (SB) för att driva prioriterade departementsövergripande frågor.

11.4.2 Skapa en kommitté för att lösa centrala myndighetsövergripande utmaningar

- 96 Förslag:** Tillsätt en kommitté med uppdrag att driva ett antal centrala samordningsutmaningar mellan myndigheter. Kommittén ska samla myndigheter kring gemensamma problemställningar, identifiera centrala hinder och föreslå gemensamma lösningar.
-

11.5.1 Uppdra åt en myndighet att genomföra utgiftsöversyner

- 97 Förslag:** Ge Ekonomistyrningsverket eller Statskontoret i uppgift att genomföra översyner av utgifter genom en omprövning av det offentliga åtagandet, den offentliga förvaltningens organisation eller av nivån på resurssättningen för att hantera olika uppgifter.

Kap.12 Kommunsektorn m.m.

12.3.1 Stärk uppföljning och lärande i kommuner och regioner

- 98 Förslag:** Det bör inrättas ett kommunal- och regionalekonomiskt råd i syfte att bidra till ett ökat lärande och stärkt effektivitet.
- 99 Bedömning:** Fler kommuner bör starta och driva effektiviseringspolitiska råd eller produktivitetskommissioner.

12.3.2 Mer ändamålsenlig styrning av kommunsektorn

- 100 Förslag:** Regeringen bör föreslå en statsbidragsprincip, där användandet av riktade statsbidrag regleras.
- 101 Bedömning:** Relevanta myndigheter bör uppdras att utvärdera nyttan av de uppgifter de samlar in från kommuner och regioner.

Kap. 13 Skatter

13.5.1 Sänkt beskattning av höga arbetsinkomster

- 102 Bedömning:** Den högsta marginalskatten på höga arbetsinkomster bör sänkas.
- 103 Bedömning:** Lägre marginalskatt på höga arbetsinkomster motiverar en översyn av olika undantag.

13.5.2 Enklare och lägre beskattning av förvärvsinkomster

- 104 Bedömning:** Regelverket kring beskattningen av förvärvsinkomster bör förenklas och skatten bör sannolikt sänkas för lägre inkomster.

13.5.3 Förändringar av 3:12-reglerna?

- 105 Bedömning:** För att upprätthålla förtroendet för det duala systemet och en beskattning som inte missgynnar entreprenörskap bör beskattningen av fåmansföretagare förändras.

13.5.4 Mer förmånliga personaloptioner?

- 106 Bedömning:** Den omsättningsgräns som i dag finns gällande personaloptioner kan utgöra ett hinder för snabbväxande företag och bör därför ses över.

13.5.5 Högre beskattning av vissa kapitalinkomster

- 107 Bedömning:** Undantagen i kapitalbeskattningen bör ses över.

13.5.6 En mindre snedvridande företagsbeskattning?

- 108 Bedömning:** Skillnaden i den skattemässiga behandlingen av lånat och eget kapital bör åtgärdas.
- 109 Bedömning:** Regeringen bör överväga att tillsätta en kontinuerligt verksam grupp för att säkerställa att Sverige är med och påverkar det internationella arbetet kring bolagsbeskattning.

13.5.7 Förbättra FoU-avdraget

- 110 Bedömning:** FoU-avdraget bör ses över i syfte att förbättra det.
-

13.5.8 Förändrad bostadsbeskattning för ökad effektivitet och progressivitet

- 111 **Bedömning:** Bostäder bör beskattas i linje med beskattningen av tillgångar på ett investeringssparkonto.
- 112 **Bedömning:** Om bostadsbeskattningen inte görs om i linje med ISK bör åtminstone taket i den kommunala fastighetsavgiften slopas och stämpelskatten sänkas eller slopas.

13.5.9 Se över mervärdesskatten

- 113 **Bedömning:** Det bör utredas hur skattebasen för mervärdesskatten kan breddas och skattesatserna harmoniseras.
-

Summary

The Commission's remit and work

The Productivity Commission's remit is to analyse the factors affecting productivity growth, identify obstacles to and opportunities for raising productivity growth in Sweden, and make proposals for raising productivity growth in both the private sector and the public sector.

This interim report deals with some of the areas that the Productivity Commission has been tasked with analysing and which the Commission assesses to be of material relevance to productivity growth. In the first instance, the choice of areas is foremost based on an overall assessment of the situation in the Swedish economy and the need for structural changes. The focus lies on proposals in the areas of better regulation, housing and construction, permit processes, transport infrastructure, parts of the education system, municipalities, and some aspects of productivity in the public sector in general. There is also a discussion of different types of taxes from a productivity perspective. Other areas will be covered in the main report.

What is productivity and why is it important?

Productivity is a measure of how efficiently resources in the economy are converted into goods or services. Along with hours worked, productivity is the foundation of a country's material prosperity, measured as gross domestic product (GDP).

There are a number of measures of productivity. The main measure that the Productivity Commission has based its assessment on is *labour productivity*. Labour productivity is the most common mea-

sure of productivity and is generally defined as GDP per hour worked, or value added per hour worked.

Productivity is the most important component of GDP for the development of a country's material prosperity. In Sweden for example, productivity has been the driving factor behind GDP growth for several decades. In the long run, increased productivity determines how real wages develop. Productivity growth can also compensate for a weaker trend in hours worked, which can arise, for example, by way of a weaker – for the labour force – demographic trend. Higher productivity also means that individuals have the opportunity to enjoy more leisure time at a given level of material prosperity, and can entail a more efficient use of natural resources, for example.

What affects productivity growth?

Developing measures to raise productivity growth requires studying what factors, according to the research, affect productivity growth, and what factors and developments can be assumed to lie behind the decline in productivity experienced by advanced economies since the financial crisis. Furthermore, it is relevant to study the trend in Sweden's labour productivity in different industries in relation to other countries, and the factors that have been important for this development.

A main driver of productivity growth is that resources in the economy continuously are being reallocated to more productive companies that have or utilise new and better ideas and innovations. A number of factors are considered to be important for this process to proceed efficiently. Some of these factors are more company-specific, i.e. factors that companies can influence themselves to a large extent, such as their level of equity capital and human capital, as well as the company's management, organisation and strategies. Other factors, which can be termed external factors, are those that companies cannot influence themselves, but which are important for how they act. External factors affect which companies increase their productivity and which ones decrease it, thereby affecting aggregate productivity growth. Important examples are informal and formal institutions and rules, for example labour market and competition

legislation, framework conditions for entrepreneurship and risk-taking, and access to capital and labour in general and in the various stages of a company's development. Openness to the wider world in terms of trade and investment is also considered to be an important factor.

Since the global financial crisis, Sweden along with virtually all advanced countries has seen a decline in productivity growth. The fact that so many countries have experienced and are experiencing a decline in the same period suggests that country-specific factors are not the main factors lying behind it. A relatively extensive body of international research literature has emerged that seeks to explain what lies behind this slower growth. Reasons that have been discussed are a structural change in connection with the financial crisis with reduced investment, and also reduced creative destruction due to historically low interest rates having allowed more companies to survive without improving their productivity. Other reasons include a structural shift away from the more productive manufacturing industry towards services, presumed to be less productive; poorer matching in the labour market; that low-hanging fruit in terms of ideas and innovations have already been picked; and reduced internationalisation. A further possible explanation proposed recently is the increased importance of intangible capital, which has quite different characteristics and effects on productivity than tangible capital. Part of the explanation would then be that current institutions and rules, such as the tax system and competition legislation, are better suited to investments in tangible rather than intangible capital. The extent to which regulatory frameworks and permit processes are well adapted and provide a good basis for carrying on a business activity and making investments is generally of great importance for productivity.

An analysis using growth accounting shows that Sweden's productivity growth in the business sector has been relatively good compared with other countries in the EU-15 plus the USA, in particular from the mid-1990s until the financial crisis. The analysis also shows that the importance of intangible capital for productivity growth has increased both in Sweden and these other countries. When comparing different industries, Sweden's productivity growth stands out as particularly good in the services-producing sector and in the ICT

industry, average in the construction and manufacturing industries, and less good in the real estate industry.

Although the most important factors behind poorer productivity growth since the financial crisis are likely to be of a more global nature, all indications are that country-specific factors such as institutions and regulatory frameworks continue to be important for productivity growth. Thus, there is potential to bring about an up-shift in productivity through national policy decisions and stand-points.

In an expert report to the Productivity Commission, Lappi et al. (2024) identify a number of areas where they assess that productivity-related reforms are important. Examples of these are reforms to reduce the opportunities for global and state-supported super-companies to abuse dominant positions; expanded tax breaks for R&D and investments in intangible assets; promoting a more extensive share capital and venture capital market via which companies will need to seek finance, and improving neutrality between debt and equity financing. In addition, reducing tax distortions between investments in tangible and intangible assets, strengthening the government agencies' coordination responsibilities within their regulatory regimes, increasing the frequency of economic analysis and cooperation with the business sector in infrastructure investments and maintenance, and improving opportunities for continuous skills enhancement for the workforce throughout working life. The SNS Economic Policy Council Report 2024 (Persson et al., 2024) pays particular attention to the need for a regulatory regime that is more oriented towards productivity and commercialisation. The Productivity Commission has also identified disproportionately complex regulatory frameworks and permit processes as problematic from a productivity perspective.

General orientation and principles

A key starting point for the Productivity Commission is that growth and productivity are driven primarily by knowledge, innovation, and entrepreneurship, as well as competition and transformation pressure in efficient markets. This requires stable institutions. The main task of policy then becomes to stimulate these drivers, such as by

creating the best possible conditions for strengthening human capital and innovation, removing obstacles for efficient activities and resource allocation, and creating competitive framework conditions for the market's players. The political system may need to act to correct market failures, but this must be done without spawning regulatory failures, meaning that the interventions do more harm than good.

Furthermore, the performances and outturns of the public sector's activities are of great importance for productivity in the economy. Well-functioning education systems, basic infrastructure and research, public services, law and order, defence, etc. are central, along with well-functioning social security systems and economic stability. The theory and the research on market failures show that the responsibility for handling these tasks should also lie with the public domain.

The way in which the public service obligation is carried out, i.e. what happens in the encounter between the public domain and the community at large, is also of great importance. Many of the proposals in this interim report relate to this interface.

The Productivity Commission's proposals focus mainly on long-term structural measures on the economy's supply side to improve the functioning of the economy. Important principles are the need for drivers and transformation pressure for the business sector, public sector and individuals; and clearly defined roles in different dimensions, in particular between the market and the public domain.

Based on the knowledge it has gathered and the analysis carried out by the Commission, a particular focus of this interim report is the growing regulatory burden, including its application in permit processes and in the construction industry.

The fiscal policy framework

A key question in economic policy is how the public sector's economy should be managed. The answer to this question has varied over time and between countries. The importance of stable public finances has been a widely accepted reference point in Sweden since the financial crisis in the 1990s. The clearest expression of the Swedish view of responsible fiscal policy has been the fiscal policy framework, which sets the frames for the public sector's economy.

In light of the central role of the fiscal policy framework for the economy and for the financial governance of the public sector, the Productivity Commission has analysed how this framework affects being able to pursue a policy that promotes productivity growth. The Productivity Commission's assessment is that there is both theoretical and empirical evidence that supports striving for a stable fiscal policy and a level of general government indebtedness low enough that it can serve as a buffer against major shocks. The fiscal policy framework engenders confidence in economic policy and public finances, which is of great importance for positive economic development. This helps to create good conditions for productivity growth broadly in the Swedish economy.

By setting a limit on the size of general government expenditure, the fiscal policy framework has also induced continuous prioritisations in the public sector. It is assessed that internal efficiency in the public sector has been strengthened by the resulting pressure on the sector's activities to become more efficient. It is assessed that external efficiency has been strengthened by the fact that the fiscal policy framework has induced continuous prioritisations in the central government budget.

Ongoing prioritisation work induced by the fiscal policy framework can be contrasted with a situation where spending is allowed to grow unsustainably. In the latter case, a correction of the imbalance would nevertheless be needed, but instead due to a central government financial crisis. The risk of cuts in services or tax hikes that negatively affect productivity and welfare would then increase, as would the risk that productivity-enhancing investments could not be financed.

Like the Fiscal Policy Council (2022), the Productivity Commission finds no signs that the fiscal policy framework constitutes an obstacle to socio-economically efficient investment. An illustrative example of this is new investments in transport infrastructure. The most recent national plan shows an overall negative socio-economic profitability. According to the Commission, this means that – to the extent that socio-economically efficient proposals exist but are not being implemented – they should replace socio-economically inefficient proposals contained in the plan in the first instance, rather than financing these by a larger investment budget.

Even though the fiscal policy framework enjoys broad support, there is reason to further strengthen its institutional importance. In recent years, the Riksdag has made several decisions that are contradictory to the intentions of the framework. To enhance the long-term effectiveness of the fiscal policy framework, two measures related to the decision-making process of the Riksdag are presented.

However, a well-functioning fiscal policy framework is not sufficient to ensure productivity growth in the public sector. It requires, among other things, that employees and managers in the public sector work actively to develop their activities so as to continuously improve efficiency and quality, and that measures and reforms are prioritised based on their socio-economic effects. The structures in the public sector must be continuously analysed to identify measures that can strengthen its productivity. This is also an important part of the remit of the Productivity Commission.

Better regulation

The Productivity Commission has identified better regulation as an area with great potential from a productivity perspective. The total regulatory burden has been estimated to cost the business sector up to SEK 400 billion annually.

The regulatory frameworks that surround the business sector's activities in particular are extensive, and can give rise to unnecessary costs if they are disproportionately complex or poorly adapted to reality. Poorly adapted regulatory frameworks can also hinder innovation and the use of new technologies. One conclusion is that Sweden currently does not have adequate frameworks and processes for better regulation, which is why a number of improvements are needed.

There is a need for enhanced support, as well as active monitoring and control that the Government and government agencies consider the better regulation perspective when working with regulation. The Productivity Commission proposes that special expertise for this be gathered at the Swedish National Financial Management Authority (ESV). More resources should be provided to support central government administrative authorities and the Government Offices, for example, with regard to impact assessments and evaluations. Furthermore, ESV should take over the Swedish Better Regulation Council's

task to review impact assessments, and the process for this should be made more rigorous. Clearly defined functions should also be established to gather views from relevant actors on both planned and existing regulatory frameworks.

The combined effects of the rules must be taken into account, mainly through better socio-economic analyses being conducted before decisions to introduce the rules are made. If it turns out that new regulations from a government agency would have negative net effects that are not insignificant, the Swedish Government's consent must be obtained before a decision is made to adopt the regulations.

Furthermore, the Commission proposes that, when proposing new rules, the possibility of compensatory simplification or abolition of rules should also be assessed. Pilot projects should also be used, where appropriate, to determine how to design the regulatory framework to be the most efficient it can be.

Better monitoring and evaluation of regulatory frameworks are also needed. The Productivity Commission proposes that it be mandatory to update impact assessments of regulations, and mandatory to evaluate new acts and ordinances after a certain period of time. Existing regulatory frameworks should also be continuously evaluated. In order to ensure effective accountability, the Commission proposes that ESV should also monitor and review the regulatory work of government agencies and report on this to the Government. In turn, the Government should report to the Riksdag in a more structured way than it does today.

The Productivity Commission also makes proposals aimed at creating a better basis for working with EU rules. These proposals relate to better analyses and processes in the Government Offices, including consultation with the actors that will be covered by the regulatory frameworks. Concerning their implementation and for the purpose of competing on an equal footing with other EU countries, Sweden should not over-implement EU legislation, and it should utilise the possibilities for flexibility and derogations in the legislation to the extent that is appropriate.

In order to facilitate fulfilling their reporting obligations, the Productivity Commission makes a number of proposals which aim, among other things, to provide greater clarity for companies and reduce the quantity of reporting requirements. For example, digital data collection and the use of data already submitted should increase

compared to today. The goal should be that one piece of information should only need to be submitted once to the government agency sphere.

Furthermore, the Commission proposes that the Government should increase and intensify its work to shorten government agencies' processing times and investigate whether it is necessary to clarify the municipal authorities' service obligation in the Local Government Act.

The Productivity Commission is also of the view that central government should instruct municipalities and regions to build up structures similar to those proposed by the Commission for central government, the purpose being to explicitly include socio-economic considerations when issuing and implementing rules.

Permit processes

In addition to proposals aimed at creating the conditions for better regulation, the Commission makes proposals on how aspects of the implementation of regulations can be improved. Compliance can be ensured through permit processes and supervision activities among other things. The Productivity Commission proposes a number of changes and simplifications related to environmental permits and certain other permit processes linked to spatial planning.

Permit issues can be divided into two parts. Firstly, the substantive rules that individuals, companies and other organisations must adhere to. Secondly, the permit processes themselves, i.e. the procedural rules and ways of working that are intended to ensure compliance with the applicable rules. Permit processes are designed to balance different perspectives against each other and to some extent handle conflicts between objectives.

It is crucial for the economy's dynamism that companies can act, invest and change their operations rapidly. This requires rapid, predictable, uniform, stable and legally certain permit application procedures and fit-for-purpose supervision. However, there are other perspectives, objectives and obligations that warrant a thorough and thus possibly longer and more complex examination. Examples of such factors include the risk of negative externalities in the form of environmental damage for example, as well as political or legally binding objectives and obligations, some of which originate in EU

legislation. The Productivity Commission considers it a problem that a comprehensive socio-economic analysis, in which different interests are balanced against each other, is not done more often.

However, in many instances the main problem with today's permit processes is not that activities and measures have their applications rejected, but uncertainty in their application and that the time it takes before a ruling is too long. In this interim report, the Productivity Commission makes proposals aimed at improving certain types of permit processes, including speeding them up. This can be done, for example, by instead handling certain measures that currently require a complete permit application as an application for a revised permit. Certain cases that have previously required a revised permit can instead be handled by means of a notification. And it should be possible to handle some cases that have previously required a notification within the context of supervision activities.

The Productivity Commission further notes that some permit processes do not support or encourage a reasonable overall assessment. The Commission therefore proposes the introduction of forms of relief in certain regulatory frameworks so that a better balance can be struck between important interests.

In addition, proposals are made whose purpose is to get central government to coordinate its efforts and speak with one voice to a greater extent. In cases where municipalities have veto rights, municipalities should take a position early in the process and submit binding decisions that can be justified.

The Productivity Commission is also of the opinion that the Government should appoint a commission of inquiry into new planning legislation that would facilitate balancing different interests against each other, take more account of socio-economic factors, improve equivalence and legal certainty nationally, and enable better coordination between public actors.

Furthermore, the Productivity Commission proposes certain simplifications that are specific to the construction of power lines.

Housing and construction

The functioning of the housing market has a direct impact on labour mobility and thereby on economic growth and productivity. High housing prices and a limited supply of housing in Sweden's growth regions can have a negative impact on productivity by limiting opportunities for individuals to move and thus impeding matching in the labour market. For a long time, the growth regions have been marked by rising housing prices, and the queues for housing in the regulated rental market have become longer in these regions. But there is also strong and stable demand in these regions in terms of willingness to pay, which is a prerequisite for increased housing construction. Demand has been driven by a growing population and urbanisation.

The dynamics in the housing supply can be described as sluggish, i.e. it takes time before supply has adjusted to changes in demand. One effect of this is that housing prices rise instead of the number of dwellings increasing.

The Productivity Commission assesses that there are particular factors that have constrained supply over time and that housing construction could increase by reducing supply constraints. One such constraining factor is the current land-use planning systems – their regulatory frameworks and their application to housing construction among other things.

The supply of new dwellings is determined by the availability of land in sufficiently attractive areas and the cost of constructing housing on that land. Factors affecting construction costs are regulatory frameworks that specify standard levels for the construction, and how well competition is functioning in the construction market. Land costs are also an important factor and can be affected by the capacity and willingness of municipalities to create development rights. The availability of land for housing construction is in turn determined by multiple factors, but a key factor is that development rights must be created by municipalities in geographical areas where demand exists in terms of willingness to pay.

Municipalities' scope for creating sufficient development rights is also affected by a number of regulatory frameworks and processes that restrict public actors. Overly extensive and complex processes for detailed development plans, building permits, property

registration, etc. increase construction costs and engender uncertainty and risk, which has a negative impact on the conditions for housing construction. Poor coordination and application of the rules within a municipality and between the municipalities, regions and central government leads to inefficient planning and permit processes that impede productivity. The Productivity Commission argues that municipal, regional and central government actors need to be able to work more effectively and in a coordinated way to shorten the lead times in the planning process, which have gradually increased. In addition, a greater socio-economic responsibility should be taken.

Concerning competition in the construction industry, it can be noted that there are still cost and competition problems which are curbing transformation pressure and thus are having a negative impact on the industry's own productivity. The Productivity Commission assesses that access to buildable land, and the design and application of building regulations, are factors that are also affecting the conditions for increased competition, for example by impeding growth in industrial production.

Despite a significant responsibility for housing development in theory, municipalities have few incentives to create sufficient development rights. The tools available at the central government and regional level are also insufficient to enable either level to intervene in cases where municipalities are not acting in this area. The Productivity Commission is of the view that, consequently, the socio-economic benefits that a larger housing market would bring to growth regions are not being realised to a sufficient extent.

Even construction companies can benefit from limited construction because it allows them to maintain higher prices. This is especially true for companies that build housing for direct sale such as tenant-owned flats. The Productivity Commission argues that an increase in buildable land that includes general and flexible development rights can boost competition and thereby create stronger incentives for construction where demand exists.

The Productivity Commission has not found any evidence that competition generally at the national level is alarmingly poor. There are a significant number of active companies and the market shares of the major players have decreased over time. There are also examples of periods in time with relatively good productivity growth

compared to other countries. However, the trend is worse than for other industries. Furthermore, international competition appears to be relatively poor, which could lead to weak transformation pressure in the industry.

However, multiple actors in multiple analyses have identified variation in the municipalities' application of the regulatory frameworks (both within and between municipalities) as an obstacle to a well-functioning national construction market with sufficient competition. Since central government is basically responsible for the regulatory frameworks, the Commission argues that central government has a responsibility to act, even though the application of the regulatory frameworks is decentralised to the municipalities. Among other things, measures need to be taken against the incidence of illegal local municipal requirements that hinder economies of scale, etc.

The Productivity Commission's overall assessment is that over time the regulatory framework has become too large and complex. It has laid the foundation for a system with many derogations, where the actors involved are not acting in a way that benefits the economy as a whole. It is assessed that one reason for this is that periodic adjustments in the regulatory frameworks have been made emphasising special interests and particular perspectives such as environmental protection, with too little consideration of how these changes in the rules affect construction and its productivity and thus, ultimately, Sweden's economy. It also appears that local decision-making has been given too much scope, and this has not always been in line with the overarching needs of the society as a whole.

The Productivity Commission's assessment is that a comprehensive reform of the housing market's regulatory frameworks is necessary in order to improve the functioning of the housing market, achieve a more socio-economically efficient level of construction, and strengthen the incentives for actors in the market to increase housing construction. This applies to the regulatory frameworks surrounding spatial planning as well as those surrounding the construction itself. There may also be problems in the housing market as a lack of mobility in the existing housing stock inhibits productivity growth. Such problems will be dealt with in the Productivity Commission's main report.

One of the main proposals of the Productivity Commission is therefore a comprehensive review of housing policy with a clear and

concrete goal that focuses on improving the market conditions for housing construction. A government bill clarifying the ambitions and objectives for the housing market should be adopted as soon as possible. In this interim report, the Productivity Commission proposes concrete objectives that should be included in such a bill. Inspiration for the reform work can be derived from the reform of the tax system in the 1990s. In that case, the assessment was made that a comprehensively new approach was necessary in order to simplify and improve the functioning of the system. Changes were quickly enacted through targeted work based on certain fundamental principles. A similar approach should be pursued for housing policy.

In addition, the Commission makes proposals that address increased industrial construction, free rent-setting in the production of new dwellings, and sustainable shoreland protection.

Transport infrastructure

Transport infrastructure is generally described as an important driver for economic development. Theoretically speaking, transport costs are transaction costs in the economy, as they are part of the cost of exchanging goods and services. When travel times are shortened by improved transport systems, an outcome is the expansion of labour market regions. This enables better competition and clearer specialisation, which improves matching and the supply of skills in the labour market, thereby promoting increased productivity and growth.

However, the research literature shows that it is difficult to establish a general relationship whereby the expansion of transport infrastructure automatically leads to increases in productivity and growth for well-developed transport systems. Put simply, this is because improved availability is the driving factor, and if the existing system is already well developed, any further additions to it are relatively speaking less decisive. It is therefore crucial to prioritise those infrastructure investments that have the greatest impact on availability and productivity. Socio-economic analyses are assessed as being important tools in making these types of prioritisations.

However, several researchers, along with the Swedish National Audit Office and the Fiscal Policy Council, have pointed out that the projects currently prioritised for implementation fall short in

terms of socio-economic efficiency. In light of this, the Commission assesses that socio-economic efficiency should be strengthened in the planning process. A concrete proposal is to integrate the Swedish Transport Administration's investment plan with the decision to establish a national plan, thereby clearly linking investment decisions to the central government budget process. A justification requirement should also be introduced where socio-economically unprofitable projects are proposed for inclusion in the national plan/investment plan and the four-step principle¹ should be strengthened. Furthermore, the process for setting the discount rate for infrastructure investments should be reviewed to ensure that this is done in a way that is socio-economically efficient.

Even though the transport infrastructure in Sweden is well developed, large parts of it are approaching or have reached the end of their technical lifetime, leading to reduced capacity and reliability. The focus should therefore shift from new investment to maintenance and reinvestment to a greater extent. According to the Swedish Transport Administration's own assessments, this has good socio-economic profitability.

Furthermore, the organisation of the Swedish Transport Administration should be reviewed to determine whether the Transport Administration has achieved the goals that were set at the time of its formation. In connection with this, consideration should be given to whether institutional competition can be introduced based on the Norwegian *Nye Veier* model. Accountability also needs to be strengthened in the relationship between the ministry and the Transport Administration, and the governance of the Transport Administration needs to be made clearer. The Transport Administration also needs to strengthen the control and monitoring of its own operations by establishing a maintenance system and to collect and use data and make it accessible in a more structured way than is currently the case. This system would form the basis for improving the Transport Administration's work with innovation, digitalisation and procurement.

¹ This principle is about investigating the possibility of primarily using less intrusive measures than physical investments to deal with deficiencies in the transport system. See further in Chapter 8.

Education

The quality of its education system is crucial for a country's productivity and productivity growth. Along with skills-enhancing efforts in the workplace, experience of working life, etc., education affects a person's human capital. In turn, the combined human capital of the workforce is crucial for productivity. In addition, education is one of the most important tools for people to have equal chances in life in a society. In this interim report, the Productivity Commission makes a number of proposals intended to improve quality in parts of the Swedish education system. The proposals mainly concern compulsory schools, upper secondary schools and higher education.

There are good arguments for why the public domain should subsidise, regulate and provide schooling. This is because schooling is in part associated with externalities, economies of scale, and information problems. Education can have both positive and negative external effects. It is important that the education system is designed in such a way that it takes advantage of positive externalities, while avoiding negative externalities.

In order to contribute to higher productivity growth, it is crucial that schools and higher education provide pupils and students with valuable skills. Predistribution – equalising life chances – is preferable to redistribution from a productivity perspective, i.e. that an unequal outcome in the form of wage differences for example is subsequently smoothed out via taxes and transfers. It is therefore important that compulsory education maintains high quality and that it is compensatory. Pupils who are at risk of not achieving the learning outcomes of a school education should be given early and effective interventions and support while pupils who are more gifted should also be stimulated.

The Productivity Commission has identified a number of problem areas in Swedish schools and higher education. The grading system in schools has long been affected by grade inflation and a lack of equivalence, which is why grading should be linked to externally graded national tests. A well-functioning school choice system and fair grades are crucial for pupils to be able to apply to schools and study programmes on equal terms and ultimately be matched to the most productive jobs that they can do.

In addition, the Productivity Commission considers that more people should be given the chance to study an upper secondary vocational programme, which is why the entry requirements should be changed. When it comes to entry requirements to apply for certain study programmes at higher education institutions, the Commission assesses that higher education institutions should be given greater freedom to design their own entry requirements in order to improve matching between students and specialisations.

With regard to the funding of schools, the Commission is of the view that it should more closely reflect the different responsibilities that different organisers have. The Commission therefore proposes that a differentiated pupil allowance should be permitted. In the resource allocation system for higher education, the Commission proposes the introduction of a labour market component. This would promote study programmes that lead to rapid labour market integration on completion of the programme. It is important that the dimensioning of education, both at upper secondary level and in higher education, takes into account, among other things, the needs of the labour market.

The Productivity Commission also makes proposals that would marginally shift the drivers of fast throughput (student completion) from the higher education institutions to the students. Higher education institutions can improve student completion rates by lowering the learning outcomes requirements, while the student primarily can influence the effort they put in to their studies. Examples of such proposals are to marginally weight the basis of funding to higher education institutions from annual performance equivalents to full-time equivalents (FTEs), and to carry out pilot projects aimed at faster throughput.

In addition, the Productivity Commission makes a number of proposals aimed at increasing transparency in school activities and strengthening the review procedure for individual school organisers. The aim is to reward serious organisers with a long-term focus within Swedish schools.

Finally, the Productivity Commission assesses that pupils in the first years of school in particular should be given somewhat extended instruction time and greater access to education in school-age educare. It is assessed that this will strengthen equivalence in school education.

The Productivity Commission notes that inquiries into a number of important aspects of Swedish schools are ongoing. These include the administrative burden of teachers, measures for a safer and more supportive study environment, and reformed curricula. The Productivity Commission has therefore chosen not to go into any depth on these issues in the context of this interim report. Furthermore, there is a long list of other aspects of the education system that concern for example digitalisation, vocational programmes and structures for lifelong learning that the Commission does not deal with in this interim report. The Productivity Commission plans to return to these areas in its main report.

Productivity in the public sector

Production in the public sector is an essential part of the economy and contributes to important factors affecting productivity. These include human capital through education as well as good health and security through the health care and the social insurance system. The security created by the maintenance of law and order by the judicial system, and the mobility enabled for labour, goods, and services by a well-functioning infrastructure, is also fundamentally important. In this interim report, the Productivity Commission reviews the conditions for productivity growth in the public sector. Proposals in this area will come mainly in the main report.

Public sector activities primarily concern services. It is generally considered more difficult to increase productivity for service-based activities than within the manufacturing industry for example. Furthermore, the public sector has an obligation to provide good service to all citizens that is grounded in our democracy. The service obligation means that there needs to be capacity to handle cases that may be economically demanding, which affects the costs in the activity.

For those parts of the public sector that have been exposed to competition through customer choice models and public procurement, what economists call quasi-markets often exist. However, it is challenging to create well-functioning markets in these areas, among other things due to different motives among the actors involved and information asymmetries.

The experiences from the privatization of service production that has been introduced the welfare system in Sweden are mixed. There are indications of positive effects such as lower costs and higher customer satisfaction within privately operated activities, as well as improved accessibility in areas such as primary care. However, a number of recurring problems have also been highlighted. These include, for example, grade inflation partly linked to the privatization of service production in the education system, and a risk of segregation when socioeconomically advantaged groups generally benefit more from voucher-choice systems. The cost of the systems for permits, supervision, and evaluation has also been raised as problematic.

For those parts of the public sector that have not been exposed to competition, the main process for transformation pressure and productivity growth that operates in private markets is lacking. In these cases, the internal institutional solutions within the public sector need to be analysed in order to understand the conditions for productivity growth.

The public sector consists of many different government agencies, municipalities and regions. This means that a variety of ideas can be developed and tested. The sector's delegated decision-making is also an advantage through a mandate to make adjustments based on specific and local needs. At the same time, the organisational diversity that arises from this has disadvantages when it comes to the scalability of various solutions, making it more difficult to manage complex problems and take advantage of economies of scale. This can make it difficult to secure collective benefits and entails a risk that external effects are not adequately taken into account. For example, local decision-makers may have different priorities than those that would be desirable socio-economically from an overarching national perspective.

The financial governance and the monitoring, reporting and evaluation systems applied in the public sector affect incentives to work actively with productivity improvements and innovation. They also have an impact on the administrative burden. At the same time, a high degree of transparency in the public sector provides good opportunities for accountability and critical review.

How decisions are made within the public sector, including the decision-making process in democratic assemblies, sets the frame-

work for idea development and affects the pace of change within the organisations. They also affect opportunities to work with pilot projects and to design reforms in a way that enables cumulative learning over time.

Cultural norms and employee attitudes to their duties are also important for productivity. In this context, the public sector ethos is significant.

An additional problem in the analysis of productivity in the public sector is that it is difficult to measure the quality of production. This means that quantitative measures risk underestimating and misjudging the trend. Therefore, a variety of sources need to be used when analysing productivity in the public sector.

The Productivity Commission draws a number of overall conclusions from the review of the research in this interim report. In areas where activities are publicly funded but where various quasi-markets have been introduced, negative side effects need to be averted and desirable positive effects safeguarded and developed. In areas without exposure to competition, institutional solutions need to be designed to support individual and organizational drivers of efficiency and innovation, and at the system level create a counterpart to the transformation pressure that occurs in the private sector.

A central question is how governance from the national level can be strengthened to ensure that external effects are taken into account. There are significant productivity gains to be made if local and decentralized decision-making within the public sector more fully considers what is best for the country as a whole. This is for example relevant in areas such as construction, planning processes, permit assessments, and shared digital infrastructure.

The Productivity Commission's assessment is that there is significant potential for productivity improvements in the public sector. Differences in efficiency between different units, positive examples of implemented quality improvements, and examples of shortcomings and challenges indicate that there is potential for improvement. The rapid development of AI and digitalisation also represents a huge opportunity for the public sector.

Policy development and experimental initiatives

The processes that steer the development of various policy proposals are of great importance for productivity growth in the public sector. Well-founded decisions improve the prospects for these activities to be designed for efficiency and for the achievement of the policy objectives. On the contrary, decisions and rules based on incorrect premises and which are not well-founded can lead to a high administrative burden among other things, and hinder an efficient organisation of both public administration and other actors affected by public decisions and regulatory frameworks.

In addition to those proposals that specifically address issuing regulations, there are a number of other structural issues that ought to be addressed in order to achieve more effective, innovative and instructive policy development work.

One way to learn more effectively in policy development work is to test different proposals in pilot projects, allowing the necessary knowledge of the effects of various types of reforms and measures to be built up over time. Therefore, the Productivity Commission makes proposals concerning the development of methodological support for pilot projects in the public sector, the development of regulatory sandboxes, and proceeding with proposals concerning trial local autonomy projects. (*frikommunförsök*).

Furthermore, the Productivity Commission makes the assessment that the resources for the government inquiry system could be utilised more effectively. Given the strategic importance of the committee of inquiry system for policy development in the public sector, measures in this area could generate broad positive effects. By developing the support function for the committee of inquiry system and improving opportunities for cooperation between committees, the development of ideas and the efficiency of this system can be improved.

Several studies and analyses have identified difficulties for the Government Offices and the government agencies in handling cross-sectoral problems and especially complex issues. Therefore, proposals are made to establish a new coordination function at the Prime Minister's Office and a committee to be responsible for proactively identifying and pursuing complex coordination challenges during a trial period.

The Commission assesses that central government's capacity to re-examine obligations already undertaken, and to examine expenditure levels in different areas, is limited by the sectorisation in the central government administration. This curtails structural change and undermines the ability to adapt resource allocation to new priorities and problems. The Commission therefore proposes that the Swedish Agency for Public Management or the Swedish National Financial Management Authority be given the task of regularly producing expenditure reviews and the data for the re-examination.

The proposals in the above-mentioned areas are expected to contribute to more evidence-based and more effective work with policy development. However, the Productivity Commission's assessment is that it will not be possible to remedy many of the problems addressed with the proposals presented in this interim report alone. In many areas, more profound institutional changes are required. The Commission therefore plans to return to issues related to the processes for policy development in the public sector in its main report.

Municipal sector

The municipal sector, i.e. Sweden's municipalities and regions, affect productivity growth in multiple ways. On the one hand, the municipal sector is responsible for matters such as education, spatial planning, regulatory frameworks and the like that are crucial for activity in the business sector; and on the other hand, municipalities' and regions' own production of primarily services constitutes a large part of the economy. The work of the municipal sector thus has a major impact on the productivity of the economy as a whole, both directly and indirectly.

The application of some rules, for example in housing construction, and some production, for example of education, are dealt with in separate chapters in this interim report. Chapter 12, which deals specifically with the municipal sector, makes a number of proposals aimed at improving opportunities for learning and constructive institutional competition. In addition, proposals are made to improve central government's financial governance of the municipal sector.

As discussed in Chapter 10, there are indications that productivity in the public sector could be improved. One such indication is

that the measured efficiency of different municipalities and regions varies relatively widely, even though such comparisons are marred by certain measurement problems.

The Productivity Commission assesses that one advantage of having many municipalities and regions is that it enables testing of different solutions to similar problems. This creates favourable conditions for learning and the dissemination of effective applications, techniques, ways of working, etc.

However, the Commission assesses that this learning could function better than it does today. The Productivity Commission therefore proposes the establishment of a central government function – a Municipal and Regional Economy Council – whose overall task is to facilitate learning, spread knowledge, advise and support the municipal sector in its efforts to increase productivity. This should be done through, for example, benchmarking and publishing rankings and proposals for measures in different areas. Municipalities and regions judged to be lacking in efficiency should be offered efficiency audits and support on a voluntary basis, including some central government co-funding of measures assessed as appropriate for increasing the efficiency of the audited municipality or region. In addition, the Council should be able to monitor and evaluate individual reforms and pilot projects. This can all be expected to lead to the Council accumulating knowledge and experience over time that it can share with all municipalities and regions. The Council should also be the recipient of proposals for rule changes from municipalities and regions. This would allow the Council to identify central government rules that are making it difficult for the municipal sector to carry on its work in an efficient way.

The Productivity Commission also makes proposals aimed at improving central government's financial governance of the municipal sector, primarily that central government should use targeted central government grants more rationally. Targeted central government grants may be justified, for example, in cases where the municipal sector's incentives are not in line with what is socio-economically desirable. The Productivity Commission is of the view that central government should first examine whether the rules that have created the incentive problems can be reformed, and only secondarily utilise targeted central government grants. Any targeted central government grants should be designed in such a way that they provide

municipalities and regions with reasonable planning conditions, enable effective activities, and do not disadvantage municipalities with less administrative capacity. The Productivity Commission therefore proposes that a central government grant principle be introduced with criteria against which proposed targeted central government grants can be tested.

Taxes

Chapter 13 discusses the tax system from a productivity perspective. The main question in the chapter is which parts of the tax system would need to be changed, and in what way, to make the system more productivity-enhancing than is the case today. An important starting point is that the tax system's primary task is to finance the public service obligation and that it is therefore important that the tax system is seen as legitimate by the population. The levying of taxes should be as efficient and productivity-enhancing as possible, but not too complicated and with a distributional function.

The chapter does not contain any concrete proposals with associated descriptions of socio-economic effects or effects on public funds. Instead, the aim of the interim report is to problematise the current system and, in light of this, to present a direction for the design of certain parts of the system. Certain issues need to be further investigated to be made concrete and, in many cases, any changes should be synchronised with proposals on the expenditure side of the budget; to be able to assess which combination of measures will best lead to increased productivity in different parts of the economy, and because the final fiscal space determines how much different taxes can be changed. The Productivity Commission therefore plans to present more detailed proposals in its main report.

The chapter first discusses the theoretical starting points for the relationship between different taxes and productivity, and then moves on to what different parts of Sweden's tax system look like in relation to those starting points and in relation to other countries. An international comparison of total tax levied and its composition shows that Sweden has a relatively high tax burden, and that Sweden places a comparatively high emphasis on taxes that are considered to be more distortive, such as taxes related to labour, while the tax levied

on real property units, which are considered to be less distortive, are relatively low. One conclusion is that a shift in the tax levied from tax bases related to labour income to smaller variable tax bases, such as real property units, can increase the socio-economic efficiency of taxes and thus growth. However, this must be done in a way that is experienced as legitimate by the population.

In addition, a number of changes could be made within the different types of taxes to promote productivity and growth. These changes concern lowering the marginal tax rate on high levels of labour income, which is not only expected to lead to increased incentives to undertake education and post-qualifying education, as well as improved performance and taking on more responsibility at work, but also to reducing incentives for shifting income from labour income to capital income by reducing the difference in taxation on labour income and capital income. Furthermore, the Productivity Commission argues that the taxation of earned income should be simplified by converting the earned income tax credit, the basic deduction and the earned income deduction into a *single* deduction, and that taxation on lower incomes should be reduced. There are even other deductions and reductions related to labour income taxation that need to be reviewed in relation to both their purpose and the goal of a less complex and more productivity-enhancing tax system. These include the RUT (cleaning, maintenance and laundry) and ROT (repairs, conversion, extension) tax deductions, tax relief for foreign experts, and various reductions in employer contributions.

Capital taxation today is fragmented, with two different systems for taxing capital and a number of tax rates. Many economists have concluded that capital taxation generally favours more passive investments in assets, such as housing, over more active investments in businesses. The Productivity Commission is of the view that a focus in the work on the tax system should be to move towards a more uniform capital taxation and greater neutrality between assets, but that there are also questions that need further investigation with regard to, for example, businesses' capitalisation. To achieve a more efficient total tax levied and a taxation of housing with less lock-in effects and accumulation of tax debts in the form of deferments, the Productivity Commission has discussed the possibility of changing housing taxation in line with the taxation of investment savings accounts.

Corporate tax rates are now at a more average level compared to other OECD and EU countries. In the past, great importance was placed on having a competitive level of corporate tax in order to attract investment. However, the far-reaching international efforts to counteract tax avoidance and the implementation of a global minimum tax has meant a shift in focus from corporate tax to attracting investment. It has also been noted that the negative relationship between corporate tax and investment appears to have weakened after the financial crisis.

One problem that has been highlighted concerning corporate tax and its relationship to productivity is that the effective taxation is lower for investments financed by loans than for investments financed by equity capital because interest expenses are deductible while the cost of equity generally is not. This is assessed as disadvantaging investments in intangible assets and more innovative companies and entrepreneurial projects, which rely to a large extent on equity capital rather than loans to finance investments. The Productivity Commission is of the view that reducing the difference in the tax treatment of equity and borrowed capital should also be a focus for changes in the tax system.

Consumption taxes are not discussed to the same extent as labour income and capital taxes in the chapter, but their design may be of significance for growth and productivity. In the areas where this is relevant, the Productivity Commission plans to discuss excise duties in the main report. The design of VAT is assessed as being problematic from a productivity perspective, as both the existence of exempt tax bases and different rates of VAT lead to distortions and administrative costs for businesses. VAT is covered by the EU's VAT Directive, which sets out rules on which goods must be taxed and which goods may not be taxed. However, Sweden can push for changes in the Directive.

In summary, the conclusions in the chapter are in line with the proposals in previous reports that have been written about a potential tax reform in recent years. A difference in relation to many of these is perhaps that, based on its initial analysis in the interim report, the Productivity Commission does not emphasise a reduction in capital taxation. Instead, it emphasises reducing the difference in the taxation of labour and capital, focusing on reducing the tax on labour income and making capital taxation more uniform, and in some respect the

Commission assessed that capital taxation could be increased. One reason is the big difference today between the taxation of capital income and of high levels of labour income. This not only encourages shifting income from labour income to capital income, but also disadvantages human capital accumulation in favour of capital accumulation. Human capital is important for productivity growth, especially in a knowledge economy. Since capital assets are mainly found among people with higher incomes, a greater emphasis on capital taxation compared to labour income taxation than is currently the case can still be efficient in a tax system that also has a distributional function.

1 Kommissionens uppdrag och arbete

1.1 Bakgrund

Produktivitetskommissionens uppdrag är att analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten, identifiera hinder mot och möjligheter till att höja produktivitetstillväxten i Sverige samt lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i både näringslivet och offentlig sektor. Uppdraget ska delredovisas senast den 1 maj 2024 och slutredovisas senast den 1 oktober 2025.

Detta är Produktivitetskommissionens delbetänkande. Kommissionen presenterar här ett antal förslag som bedöms tillräckligt väl utredda för att kunna tas vidare och där ingen ytterligare analys från kommissionens sida bedöms som nödvändig eller möjlig att genomföra inom uppdragets ram. I enlighet med direktiven lämnas även en redogörelse för kommissionens arbete med att analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten.

1.2 Genomförande

Flera angreppssätt har tillämpats i utredningsarbetet. En väsentlig del av analysen baseras på inhämtande av befintlig kunskap och forskning, såväl svensk som internationell. Produktivitetskommissionens sekretariat har också haft omfattande kontakter med och inhämtat synpunkter från forskare, arbetsmarknadens parter, företrädare för näringslivet, kommuner och regioner samt berörda statliga myndigheter. Vidare har sekretariatet, inklusive Produktivitetskommissionens ordförande, deltagit på ett flertal publika evenemang för att presentera och diskutera uppdraget. Sekretariatet har även gjort studiebesök hos företag och offentliga institutioner.

Därtill har Produktivitetskommissionen anlitat ett antal externa experter och forskare för att ta fram underlagsrapporter på särskilda områden. Färdiga rapporter finns publicerade på utredningens webbplats under www.sou.gov och kommer att tryckas i samband med Produktivitetskommissionens slutbetänkande. Rapporterna har i lämpliga delar fungerat som underlag för kommissionens analys. Rapporterna, varav vissa är slutförda och andra pågående, berör frågeställningar inom områdena byggande och bostäder, arbetslivskriminalitet, arbetsrätt, arbetsmarknad, entreprenörskap, forskning och produktivitet. Byggande och bostäder behandlas i delar i detta delbetänkande medan övriga ämnen i huvudsak kommer att behandlas i huvudbetänkandet. Författarna till expertrapporterna står själva för sina slutsatser och rapporternas innehåll i övrigt.

1.3 Fokus för delbetänkandet

I detta delbetänkande ges en översiktlig bakgrund till produktivitetens bestämningsfaktorer och potentiella förklaringar till dess utveckling. Vidare ligger fokus huvudsakligen på förslag inom områdena regelförenkling, bostäder och byggande, tillståndsprocesser, transportinfrastruktur, delar av utbildningsväsendet, kommuner samt vissa aspekter kring produktivitet i offentlig sektor i övrigt. Det förs även ett resonemang kring olika skatteslag utifrån ett produktivitetsperspektiv.

Valet av områden för delbetänkandet baseras i första hand på en övergripande bedömning av läget i svensk ekonomi och behovet av strukturella förändringar. Kommissionen har också vägt in i vilken mån det redan pågår omfattande reformarbete på olika områden, se vidare nedan. Därtill har utredningsläget i övrigt på olika områden, och därmed möjligheten att lägga förslag som är klara för att tas vidare, haft betydelse. Förutsättningarna för genomförbarhet har varit ett grundläggande kriterium i framtagandet av förslagen.

Närmare motiveringar och en beskrivning av områdenas betydelse för produktiviteten återfinns i kapitel 2–3 och i respektive områdeskapitel.

1.3.1 Alla områden behandlas inte i delbetänkandet

I detta delbetänkande behandlas således endast vissa av de områden som Produktivitetskommissionen har i uppdrag att analysera och bedömer vara av väsentlig relevans för produktivitetstillväxten. Andra områden kommer att tas upp i huvudbetänkandet. Det kan handla om exempelvis digital och övrig infrastruktur (utöver transportinfrastruktur som hanteras i delbetänkandet), konkurrensfrågor i bredare mening, entreprenörskap, teknisk utveckling och innovation, artificiell intelligens, flera delar av utbildningssystemet inklusive högre utbildning och forskning, s.k. kvasimarknader på välfärdsområdet, arbetsmarknad och kompetensförsörjning, energi, handel, kriminalitet, offentlig upphandling, aspekter på grön industriomställning, säkerhetspolitiska aspekter, särskilda aspekter inom vård och omsorg, offentlig sektor i övrigt och dess digitalisering samt förslag rörande skatter.

Orsaken till att dessa områden inte finns med i delbetänkandet beror på att analys och framtagande av förslag inte ännu har genomförts. Således uppfylls inte direktivens krav på att förslagen ska vara tillräckligt utredda för att kunna tas vidare. Att områdena saknas i delbetänkandet innebär alltså inte att kommissionen har gjort bedömningen att de är mindre viktiga för produktiviteten.

Gällande den offentliga sektorns produktivitet kommer kommissionen huvudsakligen att behandla området i huvudbetänkandet.

Gällande skatter lägger kommissionen inte konkreta skatteförslag i detta delbetänkande, utan återkommer mer samlat i huvudbetänkandet.

I huvudbetänkandet kan kommissionen också återkomma till de områden som ingår i detta delbetänkande.

1.3.2 Förslagens utformning och detaljeringsgrad varierar

Huvudsyftet med förslagen som presenteras i delbetänkandet är att de direkt eller indirekt ska stärka förutsättningarna för produktivitetstillväxt. En definition och fördjupning kring begreppet ges i kapitel 2. I kapitel 3 beskrivs vidare ett antal principer och generella inriktningar som i relevanta delar varit vägledande i framtagande av förslagen. Ett ytterligare kriterium för förslagen och deras utformning är genomförbarhet i rättslig och annan mening. Flera förslag

kräver lagändringar för genomförande. I direktiven framgår emellertid att kommissionen inte ska ta fram författningsförslag. I relevanta fall har dock grundläggande EU-rättsliga principer, liksom EU-fördragens och den svenska grundlagens bestämmelser, utgjort begränsningar som har beaktats vid utformningen av kommissionens förslag. I vissa fall presenteras alternativ, t.ex. mindre långtgående förslag, för att vid behov öka förutsättningarna för genomförande.

På vissa delområden lägger kommissionen fram inriktningar på åtgärder snarare än konkreta förslag. Det har bl.a. gjorts i fall där det inte har funnits möjlighet att inom ramen för uppdraget genomföra den mer detaljerade utredning som krävs för att förslagen ska vara klara för genomförande. Till exempel kan det krävas särskild juridisk eller annan expertis, som sekretariatet inte haft tillgång till, för den detaljerade utformningen av åtgärden. Inriktningar har generellt lagts in under rubriken ”bedömning”.

För att åstadkomma största möjliga mervärde har en princip för arbetet varit att inte lägga fokus på åtgärder som redan är på väg att genomföras. På ett flertal områden pågår utredningar med samma inriktning som kommissionens bedömningar och förslag. Då presenterar kommissionen i vissa fall en inriktning som bedöms som gynnsam för produktiviteten och acceptabel utifrån övriga aspekter, och en uppmaning till den specifika utredningen att ta fram en mer detaljerad utformning av lämpliga förslag. I andra fall har frågorna prioriterats ner tidsmässigt inför delbetänkandet för att invänta en pågående utredning, givet att dess direktiv bedömts som positiva utifrån ett produktivitetsperspektiv.

Det pågår också policyutveckling och genomförande av förslag parallellt med Produktivitetskommissions arbete. Kommissionen har i möjligaste mån försökt förhålla sig till detta i skrivningarna men kan inte garantera att hänsyn tagits till samtliga pågående processer inom alla delområden.

Kommissionen har försökt undvika att lägga utrymme och resurser på att framhäva närmast självklara och allmänt vedertagna inriktningar, t.ex. av typen ”förbättra skolan”, ”utforma ett väl fungerande skattesystem” etc.

Sammantaget förklarar dessa principer varför förslagen varierar till sin karaktär och detaljeringsgrad.

Konsekvensbeskrivningar och finansiering

Vad gäller förslag som bedöms som färdigutredda för att genomföras redogörs för konsekvenser i enlighet med bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I de fall kommissionen lägger fram inriktningar ligger konsekvensbeskrivningen av naturliga skäl på en mer övergripande nivå. Detta eftersom detaljerna härvidlag beror på den slutliga utformningen av åtgärderna, och således kan fastslås först i nästa led.

Detsamma gäller finansiering av förslagen. Sådan finns med i de fall där det är relevant i enlighet med kommittéförordningen. Kommissionen kommer även att återkomma till finansieringsfrågan mer samlat i slutbetänkandet.

1.4 Betänkandets disposition

I kapitel 2 ges en grundläggande beskrivning av produktivetsbegreppet, produktivitetstillväxtens betydelse för tillväxten och välbästandet i ett samhälle, vad som bedöms påverka produktivitetstillväxten samt vad som kan förklara den nedgång i tillväxttakt som skett efter finanskrisen. I kapitel 3 beskrivs ett antal principer och inriktningar som legat till grund för Produktivitetskommissionens arbete och framtagande av förslag. I kapitel 4 förs resonemang kring det finanspolitiska ramverket och dess betydelse utifrån ett produktivetsperspektiv.

Kapitel 5–9 innehåller Produktivitetskommissionens bedömningar och förslag inom ett antal sektorer.

I kapitel 10 förs resonemang kring de särskilda förutsättningar som gäller för produktivitetstillväxt i offentlig sektor. I kapitel 11 finns förslag rörande policyutveckling i offentlig sektor och kapitel 12 ett antal förslag rörande främst kommunal förvaltning.

I kapitel 13 som handlar om skatter förs resonemang kring förändringar som kan främja högre produktivitet och samtidigt vara positiva för tillväxt, sysselsättning och möjligheterna till långsiktig finansiering.

2 Produktivitetstillväxten och dess drivkrafter

2.1 Inledning

Produktivitetsutvecklingen är avgörande för ekonomisk tillväxt. Tillsammans med arbetade timmar utgör produktiviteten grunden för ett lands materiella välstånd, mätt som bruttonationalprodukten (BNP). Produktivitet är i sin tur ett mått på hur effektivt resurser i ekonomin omvandlas till varor eller tjänster och är den komponent av BNP som är absolut viktigast för utvecklingen av det materiella välståndet i ett land. En ökad produktivitet har historiskt sett varit viktig för hur reallönerna utvecklas och kan även kompensera för en svagare utveckling av arbetade timmar, som exempelvis kan komma av den demografiska utvecklingen. Högre produktivitet kan även innebära ett mer effektivt utnyttjande av naturresurser och att befolkningen kan ha mer fritid vid samma nivå på det materiella välståndet.

Att tillväxten i produktivitet har växlat ned i både Sverige och andra utvecklade länder sedan finanskrisen är därför oroande ur ett välståndsperspektiv. Inte minst mot bakgrund av att den demografiska utvecklingen framöver förväntas begränsa antalet arbetade timmar ytterligare. För att bibehålla samma nivå av välstånd blir då produktivitetstillväxt ännu viktigare.

I detta kapitel beskrivs vad produktivitet är och varför det är viktigt. Kapitlet beskriver även läget i Sverige i förhållande till andra länder. Vidare förs ett resonemang kring vilka faktorer som är viktiga för produktivitetsutvecklingen, vad som ligger bakom nedgången i produktivitetstillväxt sedan finanskrisen samt vad som påverkar Sveriges produktivitetstillväxt i olika sektorer av ekonomin i förhållande till andra länder. Denna bakgrund utgör en grund för de analyser och förslag som presenteras i övriga kapitel i detta delbetänkande.

2.2 Vad är produktivitet och varför är det viktigt?

Produktivitet är ett mått på hur effektivt resurser i ekonomin omvandlas till varor eller tjänster. Det vanligaste måttet på produktivitet är arbetsproduktivitet. I Produktivitetskommissionens direktiv anges särskilt att kommissionen inom ramen för uppdraget ska använda arbetsproduktivitet som en definition av produktivitet. Tillsammans med det totala antalet arbetade timmar i ekonomin bestämmer arbetsproduktiviteten nivån på bruttonationalprodukten (BNP).

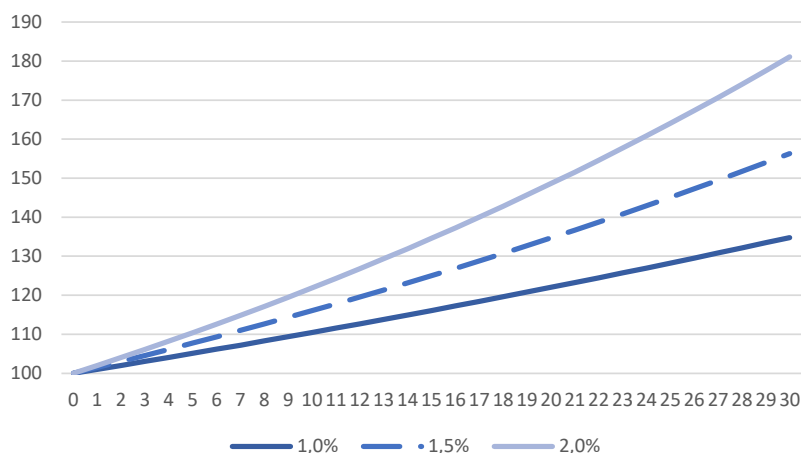
Det materiella välståndet mäts ofta genom BNP per capita¹, dvs. bruttonationalprodukten dividerat med antal personer i befolkningen.² Utvecklingen av BNP per capita kan därmed sägas spegla en nations välståndsutveckling. Till synes små skillnader i årlig tillväxttakt i BNP kan göra mycket stor skillnad för ett lands välståndsutveckling på lång sikt på grund av ränta-på-ränta-effekten. Figur 2.1 visar på skillnaden mellan 1, 1,5 respektive 2 procents skillnad i tillväxttakt i BNP per capita över en 30-årsperiod. Figuren visar att ekonomin växer cirka 35 procent med 1 procents tillväxttakt under perioden medan den växer med drygt 80 procent vid en årlig tillväxttakt med 2 procent.

¹ BNP har kritiserats för att inte fånga en nations välstånd på ett bra sätt. Aktiviteter som bidrar till välstånd med inte inkluderas är oavlönat arbete i hemmet och civilsamhället och naturupplevelser (Långtidsutredningen, 2015). Även den offentliga sektorns effektivitet fångas sannolikt inte på ett bra sätt. Vidare har bruttonationalinkomsten lyfts fram som ett bättre mått då den mäter alla inkomster som tillfaller personer i landet och därmed bättre avspeglar köpkraften. För många länder är dock inte skillnader så stor mellan BNI och BNP medan Luxemburg och Irland utgör undantag.

² BNP summerar värdet av de varor och tjänster som produceras inom ett land under en viss tid. För att bedöma välstånd bör produktionen, eller inkomsterna, även relateras till befolkningen. Detta eftersom en större befolkning gör att BNP ökar då fler kan bidra till produktionen samtidigt som fler ska dela på inkomsterna.

Figur 2.1 Tre tillväxtbanor under en 30 årsperiod

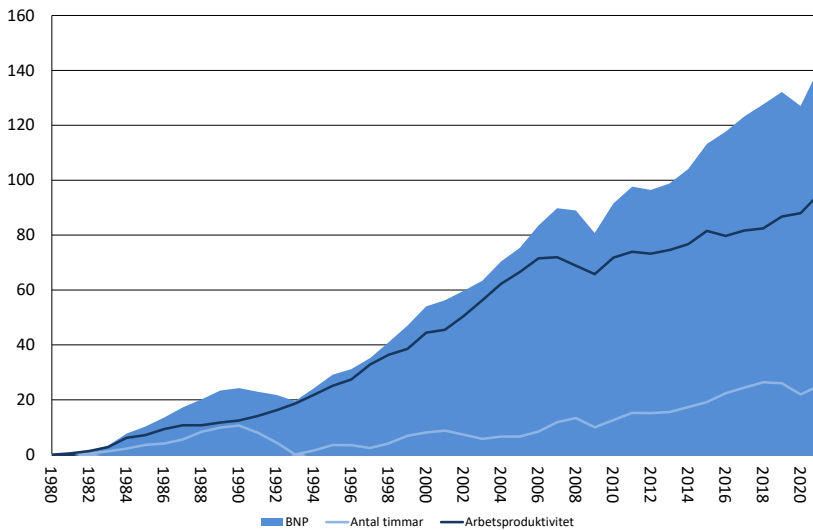
Tillväxt med 1, 1,5 respektive 2 procent per år

*Källa:* Egna beräkningar.

Givet ett visst antal personer i befolkningen kan BNP per capita öka endera genom att antalet arbetade timmar ökar eller genom att produktiviteten, dvs. produktionen per arbetad timme, ökar. Även om det av många skäl är viktigt att befolkningen i arbetsför ålder har ett arbete, både ur individens och samhällets perspektiv, finns det en övre gräns för hur mycket mer befolkningen kan och vill arbeta. Det tydliggör att en ökad produktivitet är viktigt för välbefinnandets utvecklingen. Som framgår av figur 2.2 har en ökad produktivitet också varit avgörande för utvecklingen av välbefinnandet i Sverige över tid.

Figur 2.2 BNP, produktivitet och sysselsättning

Procentuell förändring sedan 1980



Anm.: BNP är produkten av antal arbetade timmar och arbetsproduktiviteten.

Källa: SCB och egna beräkningar.

På lång sikt är alltså produktivitetstillväxten den huvudsakliga förklaringen till materiellt välstånd. Detta innebär också att skillnader i nivån på levnadsstandard mellan länder långsiktigt är resultatet av skillnader i produktivitetstillväxt. Historiskt sett har produktivitetstillväxten varit viktig för hur reallönerna utvecklas (t.ex. Konjunkturinstitutet, 2022) och anses vara viktig för ett lands konkurrenskraft. En högre produktivitetstillväxt gör att ekonomins resurser, dvs. kapital, arbete och naturresurser, utnyttjas på ett mer effektivt sätt. En högre produktivitet kan därmed kompensera för strukturell utveckling som ekonomisk politik inte direkt kan påverka, såsom en krympande befolkning i arbetsför ålder, och göra att befolkningen har möjlighet till mer fritid vid samma nivå på välståndet.

Sveriges befolkning arbetar i genomsnitt färre timmar än befolkningen i många andra länder (Persson m.fl., 2024). Eftersom Sverige har en relativt hög sysselsättningsgrad har detta inte att göra med att färre personer i befolkningen arbetar, utan att antalet arbetade timmar givet samma sysselsättningsnivå är lägre. Detta kan indikera att Sveriges befolkning har högre preferenser för fritid än exempelvis

befolkningen i USA. Sverige har dock även en relativt hög arbetslöshet, vilket är ett tecken på att det finns resurser i termer av arbetskraft som kan användas bättre för att uppnå ett högre välbefinnande.

2.2.1 Målkonflikter i produktivetsmåttet

Produktivitet och BNP per capita

En minskad strukturell arbetslöshet och en högre BNP per capita kan vara förenat med en lägre produktivetsnivå om de personer som sysselsätts har en lägre produktivitet än genomsnittet bland de redan sysselsatta. Detta indikerar att det i det här fallet finns en åtminstone teoretisk målkonflikt mellan högre välbefinnande genom en ökad produktion och en högre produktivitet. Hög sysselsättning är dock viktigt av andra anledningar. Det ökar exempelvis sannolikheten för att fler kan försörja sig själva och sin familj. Dessutom ökar generellt sett skatteintäkterna med ökad sysselsättning medan transfereringsutgifter minskar. Detta ger sammantaget en positiv offentligfinansiell effekt som kan användas för att finansiera andra åtgärder eller en sänkning av skattekvoten. Direktiven anger även att kommissionens förslag ska höja den ekonomiska tillväxten, främja ett högt arbetsutbud och öka den samhällsekonomiska effektiviteten.

Förändrade preferenser

Långtidsutredningen (2015) tar, utöver den potentiella målkonflikten ovan, också upp att högre inkomstnivåer i ett land tenderar att öka efterfrågan på tjänster, vilka vanligtvis inte är lika produktiva som andra verksamheter. Detta gäller även en åldrande befolkning. Att mindre produktiva sektorer ökar i förhållande till mer produktiva leder till en lägre produktivetsnivå. För en permanent effekt på *produktivitetstillväxten* krävs dock att den sektor som växer också har en lägre *produktivitetstillväxt* än den som krymper. Att ekonomin producerar det befolkningen efterfrågar är emellertid inte välfärdssänkande.

Långsiktig resursförvaltning

Långtidsutredningen (2015) betonar att en hög långsiktig produktivitet kräver en långsiktigt god förvaltning av resurserna i ekonomin. Om de olika marknadsmisslyckanden som ekonomin präglas av inte åtgärdas, genom t.ex. reglering, kan det leda till en hög produktivitet på kort sikt, men på lång sikt kan det vara skadligt för olika delar av ekonomin. Detta gäller exempelvis negativa externaliteter av investeringar som involverar naturresurser eller miljöskadligt beteende i allmänhet. Som Långtidsutredningen (2015) påpekar uppstår dessa målkonflikter ofta för faktorer som inte prissätts på någon marknad. Mokyr (2015) lyfter att produktivitetsutvecklingen från teknologisk utveckling kan ha överskattats historiskt eftersom insatsvaror som förbrukades inte medförde kostnader. En anledning är att det ofta saknades äganderätt för dessa insatsvaror. Det tydligaste exemplet på detta är miljön. När historisk produktivitetsökning, tack vare fossila bränslen och förbränningsmotorn, beräknas så inräknas inte klimatpåverkan. Samma sak gäller när det kommer till luftkvalitet och tillväxt i Kina och Indien. Ytterligare exempel som Mokyr lyfter fram är att produktivetsförbättringar inom jordbruket inte tar hänsyn till negativa effekter av ökat användande av antibiotika och framväxt av multiresistenta bakterier. Samma resonemang kan användas gällande fiskeri och utvinning av råvaror från havet, och effekterna på hav och dricksvatten från användandet av plast och kemikalier.

Tillväxt och fördelning

En annan potentiell målkonflikt som ofta omnämns i förhållande till tillväxt och produktivitet är den mellan tillväxt å ena sidan och omfördelning å den andra. Det är förvisso så att utan en ökad produktivitet finns mindre att omfördela i befolkningen, men kan omfördelning verka hämmande på produktivitetsutvecklingen?

Enligt Roine (2023) är det inte nödvändigtvis ett val mellan antingen högre tillväxt eller en jämnare fördelning och han går igenom argument både till varför en jämnare fördelning kan gynna tillväxt och varför det inte gör det. Argument för en viss koncentration av inkomsten i befolkningen är att det krävs för att investeringar ska göras. Detta då någon måste ha mycket pengar för att den ska kunna eller vilja välja att investera en del i stället för att konsumera och för

att vissa aktiviteter har stordriftsfördelar, vilket gör att investeringar blir ineffektiva utan en betydande förmögenhet. Vidare tenderar sparkvoten att öka med inkomsten, vilket ökar det tillgängliga kapitalet för investeringar. Beskattning och omfördelning kan i sin tur få negativa effekter för incitamenten att utföra produktiva och tillväxthöjande aktiviteter som att arbeta eller att anstränga sig på jobbet.

Argument för varför en jämnare fördelning kan gynna tillväxt är att en alltför skev inkomstfördelning kan minska efterfrågan i ekonomin och därmed minska investeringarna. Alla individer föds inte heller med samma förutsättningar för att investera i kapital eller humankapital. Omfördelning via offentligt finansierad skolgång hjälper exempelvis till att överbrygga sämre initiala förutsättningar för att alla individer ska få en större möjlighet att nå sin fulla potential. Omfördelning mellan olika situationer och tidpunkter i livet kan även ses som en försäkringsmekanism. Om individen till viss del är försäkrad mot sämre utfall, som exempelvis arbetslöshet, kan det få positiva effekter för risktagandet och viljan att starta ett nytt projekt, t.ex. för en entreprenör. Det kan även öka acceptansen för exempelvis strukturomvandling om vissa grupper inte behöver bära hela den potentiella kostnaden själva. En hög koncentration av ekonomiska resurser skulle vidare kunna göra att de med stora resurser har större möjligheter att påverka politiken för att gagna sig själva på bekostnad av långsiktig ekonomisk utveckling.

Empiriskt finns inget tydligt samband mellan ekonomisk ojämlikhet och tillväxt. Studeras samtliga länder verkar sambandet vara negativt, dvs. rikare länder är mindre ojämlika. Studeras endast rikare länder förefaller sambandet vara det omvända, vilket kan tyda på att det finns en avvägning mellan fördelning och effektivitet. Å andra sidan har ekonomier haft flera olika kombinationer av perioder med endera ökad tillväxt och minskad ojämlikhet eller ökad tillväxt och ökad ojämlikhet. Roine (2023) konstaterar att frågan om ekonomisk ojämlikhet är bra för tillväxt inte har ett entydigt svar.

För att förstå hur produktivitetsökningar påverkar inkomstfördelningen finns behov av att skilja på den genomsnittliga och den marginella arbetsproduktiviteten. I konkurrensutsatt sektor är den enskilde arbetarens marginella bidrag till produktiviteten av stor betydelse för lönen. Om den tekniska utvecklingen bidrar till en utbredd ökning av den marginella arbetsproduktiviteten kan detta leda till ökade arbetsinkomster för många. Genom historien finns emellertid många

exempel där produktivitetsökningar i stället i första hand lett till stora förmögenhetsökningar för en begränsad elit (Acemoglu och Johnsson, 2023).

2.2.2 Mätproblem

Den gängse uppfattningen är att produktivitet är svårt att mäta och att uppskattningarna av produktiviteten lider av mätfel. Exempel på svårigheter är att mäta och uppskatta omfattningen av det immateriella kapitalet. Ett annat problem rör beräkningen av vilken del av en prisökning som representerar en förändring av kvaliteten (och därmed volymen) på kapitalet. Förekomsten av s.k. trepartshandel är ett annat problem. Trepartshandel avser när ett företag köper en vara i utlandet och säljer den vidare utan att varan egentligen passerar Sverige. Den eventuella vinsten från transaktionen ingår i BNP och gör därmed att BNP ökar i förhållande till timmarna. Därmed ökar måttet på arbetsproduktiviteten ökar utan att någon egentligen producerat något i Sverige. Även multinationella företags internprissättning och redovisning av licensintäkter eller andra intäkter i olika länder (t.ex. som en följd av skillnader i skattenivåer) påverkar den beräknade produktivetsnivån i olika länder. Uppskattningen av arbetade timmar kan också vara förenade med mätproblem. Vad anser exempelvis olika individer vara övertid och hur behandlar individen pendlingsid?

Flera av mätproblemen diskuteras exempelvis i Goldin m.fl. (2024).

2.3 Arbetsproduktiviteten och dess delkomponenter

Produktionen i ett land, eller bruttonationalprodukten (BNP), såväl som produktionen i ett företag beskrivs ofta som resultatet av en produktionsprocess och kombinationen av produktionsfaktorer som kapital (K) och arbete (L) kan beskrivas med en produktionsfunktion.

$$Y = f(A, K, L)$$

A står för den s.k. *totalfaktorproduktiviteten* (TFP) och kan enklast beskrivas som ett genomsnitt av kapitalets och arbetets produktivitet (dvs. hur många BNP-enheter som produceras för en enhet

insatsfaktor).³ Ju högre TFP, desto högre BNP vid en given mängd produktionsfaktorer.

För att mäta produktivitet kan enfaktorsmått eller totalfaktorsmått användas. Enfaktorsmått beskriver hur produktionen förhåller sig till en enhet av den ena produktionsfaktorn, dvs. till arbete eller kapital. *Arbetsproduktivitet* mäter produktion per arbetad timme. När arbetsproduktiviteten ökar produceras mer för samma mängd timmar. På motsvarande sätt mäter *kapitalproduktiviteten* hur mycket som produceras i förhållande till kapitalinsatsen. TFP är i stället ett så kallat totalfaktorsmått, som mäter hur effektivt alla produktionsfaktorer används för att producera output. TFP förknippas ofta med teknologiska framsteg, ledarskap eller bättre organisatoriska metoder samt regler och tillstånd.

Mer specifikt beräknas arbetsproduktiviteten som det fastprisberäknade värdet (dvs. volymen) av de varor och tjänster som produceras per arbetad timme, korrigerat för förbrukning av insatsvaror.⁴ Måttet ska alltså spegla mervärdet i ett företag, en bransch eller en sektor av ekonomin. Vidare är bruttonationalprodukten (BNP) summan av allt förädlingsvärde i ekonomin och därmed kan produktiviteten i ekonomin i sin helhet mätas genom BNP per arbetad timme.

Vad gäller nämnaren i måttet betraktas timmar generellt som en bättre sådan än exempelvis antal sysselsatta. Anledningen är att en sysselsatt kan arbeta deltid eller övertid, vilket kan göra det svårt vid olika jämförelser.⁵ Även om två länder skulle ha samma produktion per timme kan ett land där personer arbetar mer övertid framstå som mer produktivt än det andra landet där övertid är mindre vanligt, om man använder antal sysselsatta i nämnaren.

2.3.1 Tillväxtbokföring och totalfaktorproduktivitet

Arbetsproduktivitet är som beskrivs ovan ett så kallat enfaktorsmått, vilket betyder att det mäter värdet av produktionen i förhållande till en av insatsfaktorerna. Ett enfaktorsmått påverkas även av intensiteten av användandet av den produktionsfaktor som exkluderas.

³ Fregert och Jonung (2018).

⁴ T.ex. SOU 2008:14, Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? Bilaga 6 till Långtidsutredning.

⁵ I praktiken används dock ofta mått baserat på antalet sysselsatta vid internationella jämförelser, eftersom det ofta saknas tillförlitlig statistik över arbetade timmar i olika länder.

I fallet med arbetsproduktivitet skulle två producenter kunna ha helt olika produktivitet, även om de använder exakt samma produktionsteknologi, om den ena producenten har en högre *kapitalintensitet* än den andra (se t.ex. Syverson, 2011). Med kapitalintensitet avses här volymen kapital (mängd och kvalitet) per arbetad timme. En annan faktor som påverkar arbetsproduktiviteten är hur arbetskraftens kompetens och förmåga utvecklas.

För att försöka separera de olika delarna av arbetsproduktivitet och öka förståelsen för vad som påverkar produktiviteten är *tillväxtbokföring* en vanlig metod. Tillväxtbokföring delar upp förädlingsvärdet i sina olika beståndsdelar och kan göras på företagsnivå, branschnivå eller för ekonomin i sin helhet. Genom tillväxtbokföring kan visas att förändringen i arbetsproduktivitet är lika med summan av bidraget från en förändrad komposition av arbetskraften, förändrad användning av materiellt kapital och immateriellt kapital samt förändringen i TFP (Lappi m.fl., 2024).

När hänsyn tagits till insatsfaktorerna faller TFP ut från beräkningen som en residual. Utvecklingen av TFP får ofta representera den teknologiska utvecklingen, men en mer korrekt beskrivning är att den representerar teknisk utveckling i en bredare mening. Då den är residualberäknad innehåller TFP allt som påverkar arbetsproduktiviteten utan att humankapitalet eller kapitalstocken förändras. Detta kan vara teknologisk utveckling eller innovation, men TFP reflekterar även förändringar av exempelvis företagens organisation och ledning. Nivån på TFP-måttet påverkas även av konjunkturen. Vid exempelvis en ekonomisk nedgång minskar produktionen snabbare än vad företagen justerar sin arbetskraft och kapitalstock, vilket gör att TFP minskar. För ekonomin i sin helhet speglar TFP även att olika produktiva sektorer eller branscher ändrar storlek gentemot varandra, av konjunkturella eller strukturella skäl – s.k. branschsammanställningseffekter. Komplementära effekter mellan olika tillgångar samt kvalitetsförändringar av kapital eller arbetskraft som inte fångas med variablerna i tillväxtbokföringen ingår också i TFP (t.ex. OECD/APO, 2022).

2.4 Faktorer bakom produktivitetstillväxten

En grundläggande drivkraft bakom produktivitetstillväxt är att resurser i ekonomin ständigt omallokeras till mer produktiva företag som har eller använder nya bättre idéer och innovationer som möjliggör en mer effektiv verksamhet. För att den processen ska fortgå effektivt är flera faktorer viktiga. I en forskningsrapport till Produktivitetskommissionen delar Lappi m.fl. (2024) upp faktorerna i mer företagsspecifika faktorer respektive omvärldsfaktorer.

De företagsspecifika faktorerna är de som företagen i större utsträckning själva kan påverka, som exempelvis nivån på kapital och humankapital samt företagsledning, organisation och strategier. Omvärldsfaktorer är de som företagen inte själva kan påverka, men som är av vikt för hur företagen agerar och som därigenom påverkar den aggregerade produktivitetstillväxten. Viktiga exempel är informella och formella institutioner och regler, exempelvis arbetsmarknads- och konkurrenslagstiftning samt tillgången till kapital, generellt och i företags olika utvecklingsskeden. Som Lappi m.fl. (2024) beskriver är marknadsmisslyckanden motivet bakom många av institutionerna. Institutionerna kan dock i sig ge upphov till regleringsmisslyckanden, vilka i sin tur kan skapa snedvridningar eller på andra sätt missgynna produktivitetens utveckling.⁶ Det är därmed viktigt med en balans mellan att korrigera marknadsmisslyckanden och samtidigt undvika regleringsmisslyckanden.

Målet med detta avsnitt är att ge en överblick över de faktorer som anses vara viktiga för produktivitetens utveckling. Fokus ligger till stor del på formella institutioner och regler som politiker och andra beslutsfattare kan förändra för att förbättra förutsättningarna för en ökad produktivitet. En stor del av avsnittet om institutioner och regler baseras på en forskningsrapport till kommissionen av Lappi m.fl. (2024). Inledningsvis i avsnittet beskrivs central tillväxtteori för att ge en bakgrund.

⁶ Se en mer utförlig beskrivning av marknadsmisslyckanden och regleringsmisslyckanden i kapitel 4.

2.4.1 Tillväxtteori: Kapital, kunskap, entreprenörer och institutioner

I detta delavsnitt beskrivs översiktligt de viktigaste teoribildningarna kring vad som driver tillväxt och varför vissa länder har högre tillväxt än andra.

Kärnan i den *neoklassiska tillväxtteorin*, för vilken Solowmodellen är den främsta representanten, är den aggregerade produktionsfunktionen med avtagande marginalproduktivitet för produktionsfaktorerna.⁷ Med avtagande marginalproduktivitet avses att en ytterligare enhet av en faktor ökar produktionen, men mindre och mindre för varje tillagd enhet, allt annat lika. Det centrala budskapet från den neoklassiska tillväxtteorin är att ingen varaktig tillväxt uppkommer utan teknisk utveckling. Ökade investeringar genom exempelvis ökat sparande eller ökade kapitalinflöden från utlandet kan öka produktionsnivån, men tillväxten i produktivitet ökar endast tillfälligt på grund av kapitalets avtagande marginalproduktivitet. På sikt kommer ekonomin till ett jämviktsläge där nytt kapital endast ersätter förslitet kapital. Varaktig tillväxt kräver därför en kontinuerlig teknisk utveckling. Var en sådan teknisk utveckling skulle komma ifrån beskrivs inte inom modellen, dvs. teknisk utveckling är *exogen* till modellen.

Den *endogena* tillväxtteorin söker besvara hur teknisk utveckling uppstår och kan sägas vara en teori för hur idéer skapas och sprids.⁸ Teknisk utveckling i modellen är samhällets produktiva kunskapskapital, eller teknologin. Denna del kan vidare delas upp dels i uppkomsten av ny kunskap genom FoU och learning-by-doing, dels spridning av nytt och gammalt vetande bland användarna genom exempelvis utbildning.⁹ Ju högre kunskap i samhället, desto högre teknologisk nivå och BNP eftersom vetandet är spritt bland fler. Modellen betonar positiva externaliteter från både forskningsverksamhet och individuell utbildning vilket gör att den samhälleliga avkastningen på dessa aktiviteter är större än den privata. Detta ger staten en viktig roll i att stimulera och subventionera FoU och utbildning i vid mening.

Det som driver tillväxten enligt den endogena tillväxtteorin är mänsklig innovationsverksamhet. Men varifrån kommer innova-

⁷ Se Solow (1956) och Solow (1957).

⁸ Romer (1986).

⁹ Se t.ex. sammanfattning i Fregert och Jonung (2018).

tionen? Schumpeter introducerade en viktig person bakom innovationer, nämligen den s.k. *entreprenören*. Enligt Schumpeter (1934) involverar långsiktig tillväxt förändring som uppkommer genom att arbetskraft, kapital och råvaror kombineras på nya sätt. Den nya kombinationen kallas uppfinning och kommersialiseringen av kombinationen kallas innovation.¹⁰ Det sista steget i kedjan är spridningen av innovationen i ekonomin. Entreprenören kommer främst in i den andra fasen, dvs. innovationen. Entreprenören identifierar en potentiell ekonomisk användning av en ny kombination av resurserna och realiserar ekonomiskt värde genom marknadsintroduktion. En viktig del av att ta fram innovationer är hanteringen av osäkerhet. Det är omöjligt för en potentiell entreprenör (såväl som för andra) att i förväg förutspå hur en idé, produkt eller tjänst kommer att mottas på marknaden.¹¹ Entreprenören kan beskrivas som den som experimenterar, testar, förfinar och identifierar affärsmöjligheter. En framgångsrik innovation leder till vinst, vilket ses som en avgörande drivkraft bakom entreprenörskap. Vidare behöver inte en innovation vara något som baseras på forskning utan den kan vara en ny produkt eller tjänst som helt enkelt kommer att efterfrågas av marknaden. En innovation kan även vara en ny produktionsmetod eller ett nytt organisationssätt inom ett etablerat företag. Vidare behöver inte en entreprenör vara en egenföretagare, utan kan även verka inom företag och kallas då ibland för en *intraprenör*. Den s.k. *neo-Schumpeterianska* tillväxtteorin inkorporerar det som Schumpeter (1942) kallar kreativ förstörelse, dvs. kampen mellan ny och etablerad verksamhet, och kan betraktas som modeller som introducerar entreprenören i gängse tillväxtmodeller.¹²

Utveckling av ny kunskap som exempelvis ny teknik och innovationer kan vidare ses som en global process som kan äga rum var som helst och som sedan blir tillgänglig för alla länder. Alla länder har emellertid inte samma förmåga att tillgodogöra sig tekniska framsteg. Den *institutionella* teorin betonar vikten av institutionernas utformning för att komma i kapp eller följa den teknologiska fronten. Institutioner är de regler, strukturer och normer som styr samhället. Dessa kan vara informella såsom kulturella mönster och sociala värderingar eller formella såsom lagar och regler.

¹⁰ Beskrivet i Johansson (2023).

¹¹ Se t.ex. Braunerhjelm och Henrekson, 2023, s. 15

¹² Även om det har ifrågasatts i vilken utsträckning entreprenören faktiskt är med (Henrekson m.fl. (2024)).

För att tillgodogöra sig den främsta teknologin krävs både kapital och humankapital. Utgångspunkten för den institutionella teori-bildningen är den långsiktiga karaktären på investeringar. Kapital och humankapital ackumuleras och stimuleras i en miljö med en god incitamentsstruktur som kan förväntas vara varaktig, dvs. när samhällets spelregler är stabila (Fregert och Jonung, 2018). Goda incitament innebär att skillnaden mellan privat och samhällelig avkastning är låg. Fregert och Jonung (2018) sammanfattar vad som krävs för detta i tre punkter:

1. Institutioner och lagar som gynnar produktion, sparande och investeringar över konfiskation.
2. Stabilitet i de ekonomiska institutionerna.
3. Öppenhet mot omvärlden som stimulerar till utbyte av varor, kapital, arbetskraft och teknologi.

2.4.2 Arbetsproduktivitetens delar

På längre sikt antas arbetsproduktiviteten påverkas av kvaliteten på humankapitalet, kapitalintensiteten i produktionen och på totalfaktorproduktiviteten (TFP), vilken brukar beskrivas som teknisk utveckling i bred mening.

Som beskrivs i avsnitt 2.3.1 är tillväxtbokföring en vanlig metod för att dela upp arbetsproduktiviteten i dess olika delkomponenter. Genom att kontrollera för bidraget till arbetsproduktiviteten från kvaliteten på humankapitalet och från olika former av kapital erhålls TFP som en residual. I detta delavsnitt beskrivs de olika delarna av arbetsproduktiviteten och hur de kan bidra till ökad produktivitet.

Humankapital och ledarskap

Medan antalet arbetade timmar bidrar till nivån på och tillväxt i BNP bidrar kvaliteten på de arbetade timmarna, eller *humankapitalet*, även till arbetsproduktiviteten. Med humankapital avses kunskap, förmåga och färdigheter, vilka påverkar effektiviteten i användandet av kapitalet. En hög nivå på humankapitalet i befolkningen kan bidra till framtagande av ny teknik genom forskning och utveckling, men även till spridning av ny teknik och mer effektiva arbetsmetoder.

I och med att humankapitalet är inbäddat i arbetskraften är det svårt att mäta det på ett rättvisande sätt för att bedöma dess bidrag till produktivitetstillväxten (Borota Milicevic, 2023). Humankapitalet påverkas av exempelvis utbildningsnivå, arbetsplatsträning och de erfarenheter som personer får på arbetsplatsen. Ofta mäts humankapital i utbildningsnivå eller antal år i utbildning, men arbetskraften skiljer sig även vad gäller utbildningens kvalitet och individernas förmåga och kompetens, vilket påverkar produktiviteten. Bidraget till produktiviteten kan därtill ändras över tid genom att exempelvis teknologisk utveckling kan göra vissa utbildningar eller kunskaper obsoleta. Vidare kan ålder både medföra positiva och negativa effekter för produktiviteten genom ökad erfarenhet respektive en mindre aktuell utbildning (Borota Milicevic, 2023). Studier som använder tillväxtbokföring finner generellt att bidraget från arbetskraftens sammansättning är betydande (OECD/APO, 2022).

Det finns flera studier på företagsdata som undersöker betydelsen av humankapital för produktivitet. Dessa studier finner generellt att företag med högre produktivitet har en högre andel anställda med hög utbildning (Andretta m.fl., 2021; Criscuolo m.fl., 2021; och Persson m.fl., 2024). Bijmens och Dhyne (2021) visar att sambandet är särskilt starkt för STEM-arbetare (Science, Technology, Engineering, Mathematics). En potentiell kanal är att företag med högre utbildad arbetskraft tar till sig ny teknik och kunskap snabbare. Gal m. fl. (2019) finner att implementering av digitala teknologier har bidragit till ökade skillnader i produktivitet mellan företag. En hypotes är att de företag som hamnar efter inte har tillräckligt med digital kunskap bland sina anställda.

Vidare verkar vikten av högre utbildning för produktiviteten variera mellan sektorer, där högutbildade verkar vara av större vikt i kunskapsintensiva branscher, såsom informations- och kommunikationsteknik (IKT) och företagstjänster medan mindre kunskapsintensiva branscher och tillverkning lägger mindre vikt vid högre utbildning i arbetskraften.¹³ Humankapitalet verkar även spela stor roll för effekten av FoU på produktivitetstillväxten, vilket kan peka på vikten av kompetent arbetskraft som kan förstå nya och bygga på tidigare innovationer (OECD/APO, 2022). Sammanfattningsvis visar detta på att humankapital och FoU är viktiga komplement.

¹³ Sammanfattning av OECD/APO (2022).

Vidare pekar studier på vikten av att organisera sin verksamhet effektivt och fatta strategiskt riktiga beslut för att skapa konkurrensfördelar. Även vikten av ledarskap betonas ofta (t.ex. Lappi, m.fl., 2024). Criscuolo m.fl. (2021) finner att de mer produktiva företagen har en högre andel chefer i sin arbetsstyrka och att chefernas kompetens är viktig. En mer kompetent ledning kan vara bättre på att introducera nya produktionstekniker och accelerera teknologispredningen. Andretta m.fl. (2024) betonar även betydelsen av chefernas erfarenhet. Bloom och van Reenen (2007) visar i en studie att mått på kvalitet på ledningsfunktioner inom företag är starkt korrelerade med flera mått på produktivitet. Utöver detta har Bloom m.fl. (2013) med hjälp av fältexperiment studerat effekter av att lära ut moderna managementtekniker till textilföretag. Resultaten visar att företag som fått rådgivning i dessa tekniker uppvisade en högre produktivitet det kommande året samt öppnade fler fabriker.

Investeringar och kapital

Som diskuteras i avsnitt 2.3 har kapitalintensiteten, dvs. volymen kapital per arbetad timme, betydelse för arbetsproduktiviteten. Med kapital avses varaktiga produktionsmedel som används i produktionen av varor och tjänster. Volymen kapital ska både avspegla mängden kapital och kvaliteten på kapitalet.

Kapitalstocken ökar med investeringar och minskar med deprecieringen av befintligt kapital. Tillväxt i kapitalintensitet eller kapitalförändring är en viktig faktor bakom tillväxten i arbetsproduktivitet.

Olika typer av kapital har vidare olika betydelse för arbetsproduktiviteten. Kapitalet kan vara materiellt (fysiskt) eller immateriellt. Med immateriellt kapital avses investeringar i tillgångar som ger ett värde över tid, men som inte går att ta på. Dessa är exempelvis kunskap i olika former, IP-rättigheter, patent, varumärke, men även företagets organisation. Vidare kan både det materiella och det immateriella kapitalet delas upp med avseende exempelvis på hur produktiva tillgångarna anses vara. Informations- och kommunikationsteknik anses t.ex. vara en mer produktiv form av materiellt kapital. Nedan diskuteras några olika typer av kapital.

Materiellt kapital och IKT

Med *materiellt kapital* avses kapital i mer traditionell mening, såsom maskiner, byggnader, utrustning eller infrastruktur. Som beskrivs ovan förväntas en ökad kapitalintensitet leda till en ökad arbetsproduktivitet. Genom att introducera ny produktionsteknik kan företagen även öka effektiviteten och produktiviteten. Detta anses särskilt gälla investeringar i informations- och kommunikationsteknik (IKT) och implementeringen av digital teknik.¹⁴ Digitalisering har exempelvis lyfts fram för sin potential att sporra innovation och effektivisering samt för att underlätta spillover-effekter från kunskap och därmed för produktivitetstillväxt.¹⁵ IKT-branschen uppvisar en högre produktivitet än andra branscher och empirisk litteratur om relationen mellan IKT och produktivitet finner att den är positiv (OECD/APO, 2022). Litteraturen betonar även betydelsen av komplementära effekter mellan IKT-kapital och humankapital där adekvat kompetens är nödvändig för en effektiv implementering av IKT (Gal et al, 2019). Även mer immateriellt kapital, såsom organisationsstruktur och flexibilitet, har funnits vara viktigt för en god implementering av IKT (Bloom et al, 2012). Det har noterats att produktivetsförbättringar av IKT kan komma med en eftersläpning på 5–15 år beroende på investeringar i komplementära faktorer (OECD, 2004; Corrado m.fl., 2017).

Immateriellt kapital

Immateriellt kapital är en annan typ av kapital som anses betydelsefull för ökad produktivitet (t.ex. OECD/APO, 2022). Immateriellt kapital ger, precis som materiellt kapital, värde över tid, men till skillnad från materiellt kapital går det inte att ta på. Det immateriella (även kallat kunskapsbaserade) kapitalet kommer från företagets investeringar i immateriella tillgångar, såsom FoU, mjukvara, patent, nya affärsmodeller, organisationsprocesser, företagsspecifika färdigheter, varumärke och design.¹⁶ Det immateriella kapitalet är av större vikt i moderna, kunskapsbaserade ekonomier. Investeringar i im-

¹⁴ Se diskussion i Tillväxtanalys (2014).

¹⁵ Se sammanfattning i OECD/APO (2022).

¹⁶ Corrado m.fl (2006) delar upp immateriella investeringar i tre kategorier: 1) mjukvara och databaser; 2) innovativt kapital (patent, upphovsrätt, design och varumärke); 3) ekonomiska kompetenser (varumärke, företagsspecifikt humankapital, organisationsförändringar).

materiellt kapital har på flera håll blivit viktigare än investeringar i det mer traditionella materiella kapitalet. Sverige har sedan en tid tillbaka haft en hög tillväxt i det immateriella kapitalet och har internationellt sett en mycket hög andel investeringar i immateriellt kapital av förädlingsvärdet i näringslivet (Persson m.fl. 2024).

Det är emellertid inte enkelt att mäta immateriellt kapital. Tidigare definierades immateriellt kapital som insatsvaror i nationalräkenskaperna och inte som investeringar.¹⁷ I dag har detta ändrats och åtminstone delar av det som kan anses vara kunskapsbaserat kapital definieras som investeringar, såsom FoU, mjukvara och databaser, delar av upphovsrättsinvesteringar och investeringar i form av mineralprospektering. OECD/APO (2022) pekar dock på att flera viktiga immateriella tillgångar fortfarande exkluderas, såsom varumärke, organisatoriskt kapital och data. Det beror till stor del på svårigheter att mäta detta kapital.

Immateriella tillgångar anses ha vissa särskilt utmärkande drag jämfört med fysiskt kapital.¹⁸ Ett är att de är mycket skalbara. När företaget har utvecklat t.ex. en mjukvara kan denna sedan användas på flera platser på samma gång utan väsentliga extra kostnader. Investeringar i många former av immateriellt kapital kan även leda till spillover-effekter i kunskap, vilket i sin tur kan innebära högre tillväxt inom sektorn eller högre tillväxt på aggregerad nivå. På så sätt bidrar investeringarna inte endast till högre arbetsproduktivitet genom ökad kapitalintensitet utan kan även påverka TFP (t.ex. Borota Milicevic, 2023). Dessutom anses immateriellt kapital generellt sett vara förknippat med större synergieffekter än materiellt kapital i det att kombinationen av det immateriella kapitalet med annat immateriellt kapital, eller materiellt kapital såsom IKT, kan leda till stora produktivtetsökningar. Vidare anses *sunk costs* (bundna kostnader) vara mer relevanta för immateriellt kapital, dvs. att företaget har svårt att återfå kostnaderna för en investering vid en ev. försäljning eftersom andrahandsvärdet är mycket lågt. Dessa drag, som anses vara mycket mer karaktäristiska för immateriella tillgångar än för materiella, kan leda till effekter för finansieringen av nya projekt, kapitalackumu-

¹⁷ Huvudanledningen var att immateriella tillgångar ansågs svåra att mäta (t.ex. Edquist, 2010). Corrado m.fl., (2006) betonade dock att en investering inte nödvändigtvis måste vara fysisk utan kan utgöras av immateriella utgifter, vars syfte är att öka framtida produktion och konsumtion. Resurser som läggs på FoU, vidareutbildning, marknadsföring förväntas ge värde en period i framtiden och kan därmed betraktas som investeringar.

¹⁸ Haskel och Westlake (2022b) kallar dessa "the four S'es": Scalability, sunkness, spillover och synergies.

lering, marknadsinträde och konkurrens och för skillnader i produktivitet mellan företag i samma bransch. Detta diskuteras mer i avsnitt 2.6.

Teknisk utveckling och innovation

När bidraget från humankapital och kapital kontrollerats för i tillväxtbokföringen återstår TFP. I ekonomins produktionsfunktion (avsnitt 2.3) representerar TFP hur effektivt produktionsfaktorerna, kapital och arbete, används i produktionen. En ökning av TFP indikerar att ekonomin har blivit mer produktiv, exempelvis genom entreprenörskap, innovationer, bättre organisationsstrukturer och ledarskap, förbättrade färdigheter eller mer effektiv användning av teknologi (t.ex. Lappi, m.fl., 2024). På mer aggregerad nivå fångar TFP även skiftande storlek och betydelse av olika sektorer i ekonomin samt institutionella förändringar och effekter av regler, såsom marknadsregleringar och skattesystemets utformning samt tillståndprocesser. Hur olika institutioner och andra omvärldsfaktorer kan påverka utvecklingen av arbetsproduktiviteten beskrivs i avsnitt 2.4.3.

Eftersom utvecklingen av TFP över längre tid oftast anses avspegla den teknologiska utvecklingen är utvecklingen av kunskap och innovationer något som anses bidra till TFP. Forskning och utveckling (FoU) är en immateriell tillgång som anses särskilt viktig för produktivitetstillväxten eftersom det betraktas som en central källa till innovation och kunskapsackumulering. Investeringar i FoU inkluderas numera i immateriellt kapital och fångas därmed inte upp på samma sätt i TFP som tidigare. Investeringar i FoU anses emellertid ha viktiga spillover-effekter på TFP eftersom de kan resultera i innovationer som leder till en mer effektiv användning av resurser. Investeringarna kan även stärka ett lands förmåga att absorbera och dra nytta av teknologiska framsteg som sker utanför landets gränser (OECD/APO, 2022). Empirisk litteratur på företagsnivå visar på ett starkt positivt samband mellan FoU å ena sidan och tillväxt i produktionen och TFP å den andra.

Även om metoderna för att uppskatta bidragets från olika tillgångar till arbetsproduktiviteten utvecklats mycket under åren och kan ta hänsyn till alltfler variabler och effekter, som tidigare hamnade i TFP, uppskattas tillväxten i TFP fortfarande utgöra det viktigaste

bidraget till arbetsproduktivitet och ekonomisk tillväxt (Borota Milicevic, 2023).

OECD (2015) klassificerar faktorerna bakom tillväxt i TFP i tre kategorier:¹⁹

- De som stimulerar innovation och experimentering med ny kunskap och nya teknologier: FoU, digitalisering och investeringar i immateriellt kapital;
- De som bidrar till spridningen av existerande kunskap och teknologier: kompetenser och kvalifikationer och infrastruktur och;
- De som underlättar allokeringen av resurser inom och mellan sektorer och företag: konkurrens och företagsdynamik, globalisering och finansiell utveckling.

2.4.3 Institutioner, regler och andra omvärldsfaktorer

Rättssäkerhet och äganderätt

Rättsstaten är en grundläggande institution som stödjer produktivitetens utvecklingen. Skyddet av rättsstatens principer, däribland äganderätt, betraktas som fundamentalt för en fungerande marknadsekonomi och effektiv produktion (Rodrik, 2005). En väl fungerande rättsstat och egendomsrättigheter är viktiga för produktivitetstillväxten då de låter individer, företag och organisationer få avkastningen från ansträngningar samt uppmuntrar till investeringar i kapital, ackumulering av kunskap och en effektiv organisation av ekonomiska resurser (t.ex. Lappi m.fl., 2024). Många empiriska studier finner ett positivt samband mellan skydd av äganderätt och rättsstaten å ena sidan och produktivitetstillväxt å den andra.²⁰

Lappi m.fl. (2024) framhåller att egendomsrättigheter kan begränsas i en rättsstat genom brist på verkställighet av skrivna lagar, en korrupt byråkrati eller ineffektiv juridisk makt. De menar att egendomsrättigheter även kan begränsas i oligarkiska samhällen där makten kontrolleras av en minoritet av förmögna företagare som kan skapa barriärer för inträde av nya företagare med bättre affärsidéer och teknik. Institutioner som ger skydd mot expropriationsrisk har

¹⁹ Egen översättning.

²⁰ Se sammanfattning i OECD/APO (2022).

funnits ha positiva effekter på tillväxt, investeringar, och finansiell utveckling (Acemoglu m.fl., 2001).

Lappi m.fl. (2024) beskriver vidare kontraktsverkställigheten i rättssystemet som avgörande för att olika aktörer ska kunna samverka på ett effektivt sätt. Denna kontraktsverkställighet i rättssystemet löser en rad marknadsmisslyckanden såsom missbruk av dominerande ställning, asymmetriska informationsproblem och externaliteter i samband med exempelvis företagsspecifika investeringar.

Rättsstaten är också viktig för att förhindra brott. Lappi m.fl. (2024) menar att det är troligt att brottslighet leder till marknadsmisslyckanden utifrån ett produktivitetsperspektiv då det är förknippat med starka negativa effekter på brottsoffer, konsumenter, företag och anställda. Av den teoretiska och empiriska litteraturen drar de slutsatsen att eftersom risken för att utsättas för brott kan få konsumenter, arbetstagare och företagare att ändra beteende kan brottslighet medföra både direkta och indirekta effekter på företag och produktiviteten i näringslivet. Brottslighet tenderar vidare att vara förenat med en sämre kreativ förstörelseprocess i näringslivet, bristande konkurrens, m.m.²¹ – en koppling som kan vara särskilt stark vad gäller den organiserade brottsligheten.

Vidare lyfter OECD/APO (2022) att studier finner ett negativt samband mellan korruption och politisk instabilitet å ena sida och ekonomisk utveckling och produktivitet å den andra. Korruption förväntas leda till en sämre allokering av resurser och snedvrider tjänstemäns beslutsfattande eftersom de kan vara mer benägna att stödja investeringar åtföljda av mutor snarare än av högre ekonomisk produktion. Politisk instabilitet minskar också regeringars planeringshorisont och kan därmed försämra förutsättningarna för en långsiktig ekonomisk politik. Stabilitet och en långsiktig ekonomisk politik kan förväntas vara en viktig förutsättning för exempelvis investeringar och därmed för ökad produktivitet och ekonomisk tillväxt.

Social tillit

Social tillit kan beskrivas som en av de informella institutionerna (avsnitt 2.4.1) och avser hur stort förtroende människor har för personer de inte känner. I undersökningar brukar tilliten mätas som

²¹ Se även Jeppson (2024).

andelen positiva svar på frågan ”Anser du att man i kan allmänhet lita på folk?” eller liknande. Det finns många studier som finner ett positivt samband mellan social tillit och långsiktig ekonomisk tillväxt. Hur orsakssambanden ser ut är emellertid inte klarlagt. Långtidsutredningen (2015) sammanfattar litteraturen på området, vilken visar att social tillit generellt sett är positivt korrelerat med många faktorer som är viktiga för tillväxt, såsom rättssäkerhet, låg brottslighet och en låg grad av korruption. Vidare påverkar social tillit de ekonomiska aktörerna genom att sänka transaktionskostnaderna eftersom transaktioner ofta förutsätter ett visst mått av tillit. Vidare kan det finnas en mer indirekt effekt av tillit genom en effekt på riskbenägenhet och acceptansen för ett omfördelande välfärdssystem.

Givet den potentiella vikten av tillit för den ekonomiska utvecklingen är det viktigt att värna om den. Enligt Långtidsutredningens (2015) sammanfattning av litteraturen är social tillit en attityd som tycks byggas upp under mycket lång tid och överförs mellan generationer. Det finns däremot olika indikationer rörande huruvida en hög tillitsnivå lätt kan sjunka till en låg.

Närings- och innovationspolitik

Investeringar i FoU är förknippade med marknadsmisslyckanden. Fler än de som tagit fram den nya kunskapen har nytta av den och den som tagit fram den nya kunskapen eller teknologin kan oftast inte hindra andra från att använda den (spillover-effekter). Investeringar i FoU karakteriseras även av asymmetrisk information mellan uppfinnare och externa finansiärer, vilket kan göra att kapitalmarknaden för tidiga och osäkra projekt inte fungerar. Detta gör att de den faktiska mängden FoU som bedrivs på en fri marknad understiger den samhällsekonomiskt optimala nivån.²²

Immaterialrätt och olika former av närings- och innovationspolitik brukar användas för att korrigera dessa marknadsmisslyckanden. Grundforskning sker ofta vid universitet eller forskningsinstitut och finansieras i huvudsak via anslag till universitet eller statliga forskningsfinansiärer. En åtgärd som ger tillfällig rätt att utesluta andra från att sälja de produkter och tjänster som bygger på en skyddad

²² Lappi m.fl. (2024) noterar emellertid att innovationer även kan innebära negativa externaliteter då ett framgångsrikt innovativt företag kan ta marknadsandelar och vinst från rivaler. De negativa externaliteterna bedöms dock vara betydligt mindre än de positiva.

uppfinring, och därmed tillfälligt förhindrar spillovers genom kopiering, stärker incitamenten att ta fram nya innovationer (Lappi m.fl., 2024). OECD/APO (2022) sammanfattar litteratur som visar på ett starkare samband mellan FoU och produktivitet i länder med starkt patentskydd. Lappi m.fl. (2024) påpekar dock att patentsystem i sig kan vara förknippade med marknadsmisslyckanden då etablerade företag med marknadsstyrka kan använda dem för att minska konkurrensen på marknaden. Vidare pekar de på att informationen om patent ofta är otillräcklig för att framtida uppfinnare ska kunna bygga vidare på resultaten.

Även näringspolitik i form av reglering eller informations- och nätverksinsatser kan användas för att få företag att internalisera positiva externaliteterna av FoU samt för att minska problemen med asymmetrisk information mellan innovatörer och investerare. Näringspolitik kan även handla om att stimulera innovation och kommersialisering på marknader där det existerar koordinationsproblem p.g.a. osäkerhet och risker som gör privata aktörer ovilliga att investera i FoU i tidiga skeden.

Industripolitik kan bestå av skattelättnader eller statliga bidrag till forskare eller företag. Lappi m.fl. (2024) sammanfattar litteratur som visar att skattelättnader generellt verkar leda till ökade FoU-insatser, fler innovationer och ökad produktivitet. Enligt dem visar empiriska studier även på en positiv relation mellan statlig finansiering av FoU och företags intäkter, riskkapitalfinansiering och patentansökningar och att offentligt finansierad FoU kan leda till ökade privata investeringar i FoU. Lappi m.fl. (2024) lyfter även risken för regleringsmisslyckanden till följd av industripolitik. För det första är det svårt att identifiera vinnare, vilket kan leda till ineffektiva investeringar. För det andra kan industripolitik användas för att skydda inhemska industrier mot utländsk konkurrens. Och för det tredje finns risk för korruption och nepotism där personliga band spelar större roll för vilka företag offentliga resurser går till än ekonomisk potential. Därtill kan produktionsbortfall uppstå genom att företag lägger resurser på att tillskansa sig industripolitiska fördelar i stället för att använda resurserna i verksamheten. Det uppstår också i regel en negativ tillväxteffekt genom det skatteuttag som krävs för att finansiera industripolitiska subventioner. Denna typ av offentliga interventioner på marknaden kan dessutom bidra till ett sämre näringslivs- och investeringsklimat på sikt, bl.a. genom att de

skapar osäkerhet kring marknadsförutsättningarna och försämrar möjligheterna till en rationell resursallokering.

En effektiv politik både vad gäller immaterialrätt och närings- och innovationspolitik kräver en balans mellan att försöka rätta till marknadsmisslyckanden och att undvika regleringsmisslyckanden.

Regler

Väl utformade regler kan motverka en rad marknadsmisslyckanden samt skydda anställda, konsumenter, ägare och allmänhet (t.ex. Persson m.fl., 2024). Exempelvis kan regler vara viktiga för att hindra riskfylld produktion eller att riskfyllda produkter eller tjänster erbjuds konsumenter. Reglering av naturliga monopol kan motverka att konsumenter drabbas av för höga priser, för lågt utbud och ett sämre flöde av nya produkter och tjänster (t.ex. Lappi, m.fl., 2024). Dåligt reglerade marknader kan däremot leda till lägre produktivitet (se t.ex. Syverson, 2011).

Lappi m.fl. (2024) sammanfattar olika negativa aspekter med regleringar. Regler innebär både direkta och indirekta kostnader för företag. De direkta kostnaderna är de påtvingade förändringarna i produktion, distribution eller försäljningspraxis. De indirekta kostnaderna kommer i stället av att företagen behöver hantera osäkerhet i förhållandet till hur regleringen skapas och tillämpas.

Vidare finns viktiga marknads- och politikmisslyckanden relaterade till regleringar. Exempelvis kan särintressen försöka påverka tillsynsmyndigheten att ändra regelverket till förmån för deras produktion och tjänster. Dessutom finns koordinationsproblem mellan olika tillsynsmyndigheter när fler än en myndighet har samma eller liknande regleringsfunktioner. Båda dessa faktorer kan innebära negativa effekter för produktivitetstillväxt på sikt.

Arbetsmarknaden: rörlighet, matchning och kompetensutveckling

Rörlighet

Omallokering av ekonomisk aktivitet från mindre till mer produktiva företag förklarar en stor del av den aggregerade produktivitetstillväxten i ett land (t.ex. Syverson, 2011). När det sker ett preferensskifte eller teknologiskt skifte behöver företag som producerar den efterfrågade produkten eller använder den nya, mer effektiva produktionsteknologin mer resurser i form av kapital och arbetskraft. Ju snabbare resurserna kan röra sig till företagen med tillväxtpotential, desto bättre blir övergången. Omallokering av arbetskraft mellan företag kan även vara viktig för teknikspridning och kunskapsöverföring mellan företag (Braunerhjelm m.fl., 2020). Falck m.fl. (2020) finner att företag som rekryterar personer från kunskapsintensiva företag ökar nivån på TFP.

Enligt Lappi m.fl. (2024) är arbetsmarknadsinstitutioner och arbetsmarknadsregleringar avgörande för en fungerande kreativ förstörelseprocess i näringslivet och därmed också för produktiviteten. En institution som ofta lyfts fram är anställningsskyddet. Anställningsskydd har en samhälleligt positiv effekt i det att det gör att företag internaliserar den sociala kostnaden av uppsägningar och arbetslöshet. Anställningsskydd ökar emellertid även kostnaden förknippad med en anställning och påverkar därmed inte bara uppsägningar utan även nyanställningar. Anställningsskyddets effekter på produktiviteten är inte entydiga i teorin (Uddén Sonnegård, 2024). Ett starkt anställningsskydd minskar risken att förlora jobbet och kan påverka produktiviteten om detta leder till att anställda inte anstränger sig lika mycket. Vidare minskar anställningsskyddet incitamenten för arbetstagaren att byta arbete och gör att företag behåller lågproduktiv arbetskraft längre än optimalt samtidigt som de är återhållsamma med att anställa ny arbetskraft med högre produktivitet. En annan negativ effekt på produktiviteten är att företag inte ger sig in i riskfyllda projekt när anställningsskyddet är strikt. Samtidigt kan striktare anställningsskydd, såväl som andra kostnader relaterade till en anställning, leda till att företag satsar mer på de anställdas kompetensutveckling.

Enligt Lappi m.fl. (2024) ger den empiriska litteraturen om effekten av anställningsskydd en något spretig bild med både positiva och

negativa effekter för produktiviteten. Flera studier har emellertid funnit ett negativt samband mellan anställningsskydd och innovation. I en sammanfattning av litteraturen finner Uddén Sonnegård (2024) att produktiviteten utvecklas sämre vid ett strikt anställningsskydd åtminstone tills företagen lyckats kompensera försämringen med investeringar i kapital och humankapital. Den sämre produktiviteten gäller särskilt branscher med högutbildad arbetskraft samtidigt som branscher som är beroende av att snabbt kunna anpassa arbetsstyrkan påverkas mer negativt än andra företag.

Därtill påpekar Lappi m.fl. (2024) att en rigid arbetsmarknad med centralt styrda löner för alla yrken kan hämma företagsutveckling. En anledning är att unga företag redan från början måste betala relativt höga löner vilket kan hämma learning-by doing-processen och leda till lägre produktivitet. Däremot kan en arbetsmarknad där anställdas andel av överskottet är hög underlätta produktivt nyföretagande genom att lågproduktiva företag snabbare slås ut.

Bostadsmarknaden är ytterligare en faktor som påverkar arbetskraftens rörlighet och omallokeringen av resurser i ekonomin. Struktumvandling i stort och olika tillväxtpotentialer i landet vid olika tillfällen ställer krav på att arbetskraften har möjlighet att flytta dit arbetstillfällen och tillväxtpotential finns. Det ställer i sin tur bl.a. krav på flexibilitet i bostadsutbudet. Vidare belyser flera studier vikten av agglomeration för produktivitetstillväxten, dvs. att produktiviteten ökar när antalet ekonomiska aktörer ökar i ett område. Långtidsutredningen (2019) sammanfattar internationell forskning som visar att höga bostadspriser och ett begränsat utbud på bostadsmarknaden i storstadsområden kan hämma inflyttningen från andra regioner. Detta kan i sin tur dämpa produktivitetstillväxten i storstäderna. Hermansson och Song (2024) påpekar att bostadsbrist även kan försvåra rekryteringen av utländska experter och för nystartade företag att attrahera och behålla nyckelpersoner.

Matchning och kompetensbrist

Som beskrevs i avsnitt 3.2.3 är humankapitalet viktigt för produktivitetstillväxten. Det är emellertid inte endast nivån på eller typen av humankapital som är viktig för produktivitetstillväxten utan även att det matchas till rätt ställe. En långsiktigt dålig match-

ning mellan utbud och efterfrågan på färdigheter leder till lägre arbetsproduktivitet som återspeglas i arbetares kompensation.²³

En sämre matchning i ekonomin kan uppstå till följd av skillnader mellan arbetskraftens färdigheter och det som efterfrågas av potentiella arbetsgivare, en brist på specifika kompetenser, eller en skillnad mellan individernas färdigheter och de som är nödvändiga för att klara av arbetsuppgifterna på nuvarande arbete.²⁴

Teknologisk utveckling och strukturomvandling i stort kan bidra till både arbetskrafts- och kompetensbrist t.ex. genom att teknologisk utveckling leder till att en del av den befintliga kompetensen blir obsolet (Tillväxtanalys, 2024). Enligt Olofsson och Wadensjö (2020) klassas Sverige exempelvis som ett av de länder med högst förändringstakt vad gäller krav på nya kunskaper. För att komma till rätta med problem som rör kompetensbrist betonas ofta ändamålsenliga regler för arbetskraftsinvandring samt kompetensutveckling via exempelvis personalutbildning.

Vad gäller personalutbildning gör litteraturen en åtskillnad mellan generell och specifik sådan (t.ex. Persson m.fl., 2024). Ju mer generell en utbildning är, desto större sannolikhet att den kan vara till gagn för fler företag än det företag som bekostar utbildningen. Ju mer specifik en utbildning är, desto mer sannolikt att den inte är till gagn för fler företag än det som bekostat utbildningen. En mer generell utbildning är därmed förknippad med större externaliteter eftersom de anställda kan använda kunskapen på flera arbetsplatser medan det enskilda företaget endast tar hänsyn till det värde som utbildningen ger under tiden den anställda arbetar just där. Detta kan i sin tur leda till mindre investeringar i generella kunskaper på företagsnivå än vad som är samhällsrelaterat optimalt. Lappi m.fl. (2024) påpekar att det dock även finns problem med incitament till investeringar i företagsspecifik utbildning eftersom företaget inte vet hur länge en individ kommer att arbeta kvar. Sammantaget är en slutsats att staten kan ha en roll i att korrigera marknadsmisslyckanden vad gäller personalutbildning. Lappi m.fl. (2024) betonar emellertid även risken att direkt stöd till sådan utbildning kan tränga undan privata investeringar.

²³ Se resonemang i t.ex. Borota Milicevic (2023).

²⁴ Se sammanfattning i Tillväxtanalys (2021).

Finansmarknaden och kapitalförsörjning

Produktivitetstillväxten påverkas inte bara av omallokering av arbetskraft från mindre till mer produktiva företag utan även av omallokering av kapital. Litteraturen finner generellt ett starkt positivt samband mellan väl utvecklade finansiella marknader å ena sidan och ekonomisk tillväxt och effektivitet i allokeringen å den andra.²⁵ Rajan och Zingales (1998) är en viktig tidig studie som visar att finansiell utveckling ökar tillväxten i förädlingsvärdet i branscher som är mer beroende av extern finansiering. Resultatet indikerar att den positiva effekten på tillväxten åtminstone delvis kommer via ökad tillväxt i nya företag, vilka är mer beroende av externt kapital än befintliga företag. Effekten förväntas även uppstå via minskade kostnader för extern finansiering genom att finansiella marknader kan minska problem med asymmetrisk information mellan företag och investerare samt moral hazard. Asymmetrisk information grundar sig i att företagaren har mer information om ett projekts potential än en potentiell investerare. Problemet med moral hazard kommer av att företagaren, när den får tillgång till externa medel, inte har samma incitament att utveckla företaget optimalt eftersom det inte är företagarens egna medel som har investerats. Finansiella marknader kan mildra problemen om finansiella mellanhänder har en bättre förmåga att identifiera projekt med god potential eller genom att finansiell utveckling involverar olika bokföringsregler och regler för offentliggörande av information, samt bättre bolagsstyrning via institutioner (t.ex. Rajan och Zingales, 1998).

Lappi m.fl. (2024) pekar på flera viktiga delar av det finansiella systemet. *Risikkapitalbolag* är betydelsefulla för finansiering av små, unga företag i tidigt skede och har en viktig roll i att identifiera, stötta och finansiera framgångsrika uppstartsföretag. Risikkapitalbolag har visat sig skickliga på att lösa problem med asymmetrisk information genom kontrakt och ryktesmekanismer. Lappi m.fl. (2024) påpekar att risikkapitalbolagens affärsmodell, som är att utveckla företag i syfte att sälja dem, kan driva på den kreativa förstörelseprocessen.

Vidare hanterar *aktiemarknaden* en rad marknadsmisslyckanden. Den underlättar samordning och löser koordinationsproblem genom att samtliga aktörer finns på samma marknadsplats. Det gör att transaktionskostnaderna för investeringar i företag som befinner sig i

²⁵ Se sammanfattning av litteraturen i OECD/APO (2022).

tidiga faser minskar. Handel med aktier på sekundärmarknaden bidrar till att sätta ett korrekt pris som innehåller värdefull information.

Kreditmarknaden främjar tillväxt i industrier som är beroende av extern finansiering för ackumulering av materiellt kapital, men lämpar sig mindre bra för tillväxt i innovationsintensiva industrier. Detta eftersom immateriella tillgångar är svåra att använda som säkerhet för lån (se avsnitt 3.2.4) men även för att lånefinansiering inte lämpar sig särskilt bra för osäkra och riskfyllda investeringar då kreditgivarens avkastning är begränsad på uppsidan. Detta indikerar att väl utbyggda och fungerande aktie- och kreditmarknader är viktiga för ekonomisk tillväxt. Lappi m.fl. (2024) gör bedömningen att riskkapitalmarknaden och aktiemarknaden utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv bör vara större i ett näringsliv baserat på immateriella tillgångar än i ett näringsliv baserat på materiella tillgångar.

Vidare kan finansiella friktioner skapa snedvridningar i kapitalallokeringen vilket påverkar företags inträdes- och utträdesbeslut och därmed produktiviteten. Exempelvis kan insolvensregler som gör det kostsamt att gå i konkurs leda till att utträdet av lågproduktiva företag går långsammare, vilket tynger den aggregerade produktiviteten. En förväntan om höga kostnader förknippade med konkurs kan även minska incitamenten för entreprenörer att experimentera med högriskprojekt och projekt med hög avkastning och förhindra serieentreprenörer.

Skattesystemet

Skattesystemets främsta uppgift är att finansiera det offentliga åtagandet. Genom att skattesystemet omfattar de flesta delarna av ekonomin och påverkar beteendet hos olika ekonomiska aktörer har dess utformning betydelse för produktivitet och tillväxt.

Lappi m.fl. (2024) beskriver skattesystemet som en viktig omvärldsfaktor som påverkar företag. De belyser flera snedvridningar som skattesystemets utformning kan skapa mellan företag, branscher och sektorer, vilket kan ha betydelse för resursallokeringen i ekonomin och därmed för produktiviteten.

Skattesystemets utformning kan exempelvis göra att företag av olika storlek behandlas olika. Det kan bero på en explicit avsikt att särbehandla exempelvis små- och medelstora företag, eller att det är

relativt sett svårare eller mer kostsamt för mindre företag att förstå och följa ett komplext och omfattande regelverk. Vidare kan skattesystemet behandla olika kapitaltillgångar olika, vilket innebär att en viss typ av kapital gynnas framför andra i det enskilda företagets produktionsprocess eller att de branscher som använder skattegynnade kapital i högre utsträckning får en fördel. Lappi m.fl. (2024) tar även upp att beskattning leder till snedvridning gentemot den informella marknaden på vilken företag kan konkurrera med exempelvis lägre kostnader.

Lappi m.fl. (2024) påpekar att dessa typer av differentieringar mellan olika företag och branscher kan hämma den kreativa förstörelseprocessen eftersom skattegynnade lågproduktiva företag eller branscher kan växa på bekostnad av skattemissgynnade högproduktiva företag eller branscher. Skattesnedvridningar kan även leda till att företagets interna kapitalstock snedvrids mot skattegynnade tillgångar.

Utöver faktorerna ovan kan arbetsinkomstbeskattningen påverka företagen genom att den påverkar tillgången på arbetskraft och humankapital. I den mån arbetsinkomstbeskattningen minskar incitament till att arbeta, ta ansvar, anstränga sig på jobbet och utbilda sig, påverkar den företagens möjlighet att organisera arbetet och hitta rätt arbetskraft med rätt kompetens. Undantag i skattesystemet kan även göra att hushåll, individer och företag lägger resurser på att förstå skattesystemet eller på att skatteplanera för att minimera skattebetalningar.

Infrastruktur

Fungerande infrastruktur är av stor betydelse för ekonomisk tillväxt och produktivitet utveckling. Med hjälp av infrastruktur kan företag minska kostnaderna för att utnyttja sina produktionsfaktorer såsom insatsvaror, tjänster och arbetskraft (Lappi m.fl., 2024). Infrastruktur kan även medföra mer dynamiska indirekta effekter såsom framväxt av agglomerationsekonomier i vilka företag drar nytta av att lokalisera sig nära varandra.

Lappi m.fl. (2024) sammanfattar den empiriska litteraturen som visar transportinfrastrukturens betydelse för produktivitet genom ökad produktivitet i befintliga företag och genom ökat inträde på

marknaden. Vidare har digital infrastruktur funnits öka produktiviteten bland högutbildade och förbättra forskningssamarbeten. Urban infrastruktur framstår som viktig för produktivitetens utvecklingen i näringslivet och för samarbeten inom innovation. Även energiförsörjningen har positiva effekter på produktivitet i synnerhet genom kapitalfördjupning.

Infrastrukturinvesteringar är förknippade med flera marknadsmisslyckanden såsom positiva externaliteter genom exempelvis effekter på agglomeration samt naturliga monopol då det finns betydande stordriftsfördelar i tillhandahållandet av infrastruktur. Detta gör att investeringar i och underhåll av infrastruktur ofta är ett offentligt åtagande, även om åtagandet varierar mellan länder (OECD/APO, 2022). Lappi m.fl. (2024) betonar att det offentliga åtagandet kan vara förknippat med politikmisslyckanden i form av kortsiktighet och koordinationsproblem. OECD/APO (2022) lyfter vikten av effektivitet i de institutioner som hanterar infrastrukturen och att dålig organisering och styrning har identifierats som de största anledningarna till att projekt inte lyckas möta tidsramar, budget och mål.

Konkurrens

Välfungerande konkurrens anses vara en viktig förutsättning för att näringslivet ska utvecklas, för en förbättrad produktionseffektivitet, lägre priser på marknaden och bättre produkter till konsumenter. Genom konkurrens kan bättre och mer produktiva företag ta marknadsandelar från mindre effektiva och produktiva företag (t.ex. Syverson, 2011). När de mindre produktiva företagen slås ut från marknaden kan resurser som kapital och arbetskraft allokeras till den mer produktiva delen av ekonomin. På marknader med sämre konkurrens har ett eller några företag möjlighet att ta hem vinster på befintliga produkter utan att behöva investera i nya produktionssätt, nytt kapital etc. Det kan i sin tur minska den teknologiska utvecklingen. Företagen kan även sätta högre priser än vad som är samhälls-ekonomiskt effektivt och det finns risk att företagen agerar för att monopolisera marknaden, vilket hindrar mer effektiva konkurrenter från att komma in på marknaden eller expandera sin verksamhet (Lappi m.fl., 2024). Lappi m.fl. (2024) sammanfattar litteratur som visar att en konkurrenspolitik som motverkar företagssamarbete på

oligopolmarknader, missbruk av dominerande ställning och förvärv drivna av marknadsmakt minskar dessa problem.

Samtidigt kan konkurrens hämma innovation och teknisk utveckling, exempelvis om idéer och innovationer lätt kan kopieras när de väl är framtagna. Vad gäller FoU och innovationer kan staten ha en viktig roll i att korrigera marknadsmisslyckanden, exempelvis genom immaterialrätt och näringspolitik, vilket beskrivs ovan. Som Lappi m.fl. (2024) påpekar kan vissa större FoU-projekt även kräva att företag samarbetar för att dela utvecklingskostnader och skapa synergieffekter. Därför finns undantagsklausuler i konkurrenslagstiftning som möjliggör sådana samarbetsprojekt.

Ökad konkurrens kan även pressa företag till att genomföra produktivitetshöjande investeringar eller omorganisationer som de annars inte skulle ha gjort och till att tillsätta en bättre företagsledning.

Vidare kan digitalisering och andra affärsmodeller samt den ökade betoningen på immateriellt kapital förändra sambandet mellan högre konkurrenstryck och produktivitet (OECD/APO, 2022; Persson m.fl., 2024). Som nämns i avsnitt 324.2 skiljer sig immateriellt och materiellt kapital åt på flera sätt. Dessa särskilda egenskaper kan göra att en ökad betydelse av immateriellt kapital förändrar marknadsdynamiken (se även avsnitt 2.6.2). Investeringar i immateriellt kapital, och särskilt de som är relaterade till digitalisering, är sannolikt en viktig anledning till framväxten av väldigt stora företag ("superstar firms") eftersom investeringarna är förknippade med skalfördelar och nätverkseffekter. Investeringar i immateriellt kapital är även förenade med sunk costs (bundna kostnader), vilket gör det svårt för mindre eller mindre produktiva företag att finansiera investeringarna.

Internationalisering

Internationalisering (eller globalisering) innefattar handel, direktinvesteringar och internationell integration genom globala värdekedjor. Handel och direktinvesteringar (FDI) kan göra att företag får tillgång till nya marknader både för att sälja produkter och köpa insatsvaror, vilket kan leda till en mer effektiv produktionsprocess men även till skalfördelar. Handel och FDI kan leda till spillovereffekter genom exponering för nya produktionsprocesser, material och bästa praxis. Handelns teknologispridande roll förväntas vara

större för länder som befinner sig längre från den teknologiska fronten. Vidare förväntas globala värdekedjor leda till mer specialisering i den produktion där länderna har sin kärnkompetens och offshoring av de uppgifter inom vilka länderna är mindre effektiva. Deltagande i globala värdekedjor och handel ökar även konkurrensen från utlandet vilket kan pressa företag att bli mer effektiva.

Generellt sett finns många empiriska studier som visar på ett positivt samband mellan export och produktivitet på företagsnivå - företag som exporterar är också mer produktiva. Det beror delvis på att det finns fasta kostnader förknippade med att exportera, såsom anpassningar av produkten, justering för olika standarder, miljökrav m.m. (t.ex. Tillväxtanalys, 2021). Därmed blir produktivitet en selektionsfaktor för export. Det är emellertid mer oklart om export i sig leder till högre produktivitet, även om det finns studier som indikerar att företag som exporterar ökar produktiviteten än mer efter export, exempelvis genom ökade investeringar i FoU. Ökade investeringar i FoU kan följa av tillgången till en större marknad vilket ökar incitamenten att investera i FoU på marginalen då det på en större marknad finns större möjlighet till större vinster.²⁶

Importkonkurrens förväntas ha en positiv effekt på produktiviteten genom ökad produktivitet bland befintliga företag, men även via en effekt av omallokering av aktivitet från mindre produktiva till mer produktiva företag. Svenska branscher med ökad importintensitet har även haft störst produktivitetsökning (Hansson m.fl. 2007). Dessutom kan en positiv effekt förväntas genom att fler insatsvaror blir tillgängliga och genom kunskapsöverföring via import av innovationer och ny teknologi.

Vad gäller direktinvesteringar råder ingen tydlig konsensus i den empiriska litteraturen om huruvida direktinvesteringar faktiskt leder till ökad produktivitet (OECD/APO, 2022). Generellt sett verkar utländska företag som är aktiva i Sverige ha högre produktivitet än inhemska och företag som köps upp av utländska ägare verkar öka sin produktivitet (Tillväxtanalys, 2020; Kommerskollegium 2023), vilket särskilt verkar gälla små företag i servicesektorn.²⁷

²⁶ Se t.ex. Syverson (2011).

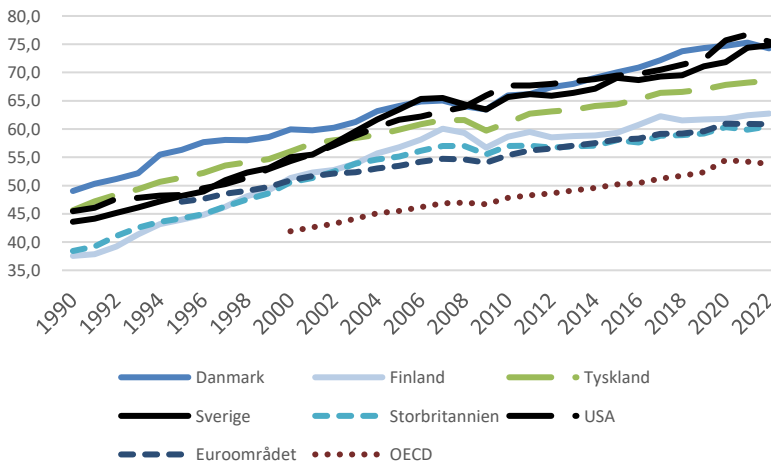
²⁷ Tillväxtanalys (2020) visar att den produktivitetspremie de observerar i utlandsägda företag delvis förklaras av selektion, dvs. att utlandsägda företag tenderar att köpa upp små företag som före förvärvet har hög produktivitet och hög andel högutbildade.

2.5 Sveriges produktivetsutveckling jämfört med andra länder

2.5.1 Sveriges produktivitet och produktivitetstillväxt är på en internationellt sett hög nivå

Figur 2.3 visar Sveriges produktivetsutveckling i förhållande till andra länder mellan 1990 och 2022. Av figuren framgår att Sverige förbättrade sin relativa position mellan 1990 och 2006 och har sedan dess befunnit sig på en jämförelsevis hög nivå. USA har sett ungefär samma utveckling som Sverige och länderna har under perioden befunnit sig på ungefär på samma produktivetsnivå. Danmarks produktivitet har varit på en jämförelsevis hög nivå under hela den studerade perioden.

Figur 2.3 Produktivetsutveckling i Sverige och andra länder
BNP per arbetad timme



Anm.: BNP i köpkraftsjusterade dollar, 2015 års priser.

Källa: OECD Productivity statistics.

Figur 2.4 nedan visar i stället den genomsnittliga *produktivitetstillväxten* under olika perioder för länderna i figuren ovan. Av figuren framgår att samtliga länder, förutom Danmark, hade en högre genomsnittlig årlig tillväxt i arbetsproduktiviteten perioden före finanskrisen (1996–2006) jämfört med perioden mellan finanskrisen

och utbrottet av covid-19 (2011–2019). Sveriges produktivitetstillväxt var under perioden 1996–2006 mycket hög jämfört med andra länder. En förklaring till Sveriges starka tillväxt under 1990- och början av 2000-talet är de många strukturreformer som gjordes såsom en fristående centralbank, rörlig växelkurs, inflationsmål finanspolitiskt ramverk, avregleringar av ett antal marknader, en mer aktiv konkurrenspolitik, minskade hinder för utländska direktinvesteringar, mer neutralt och effektivitetsorienterat skattesystem och en mer flexibel arbetsmarknad (Heyman m.fl., 2015). En betydande del av produktivitetsökningen i Sverige under perioden kan hänföras till en ökad kapitalfördjupning (Konjunkturinstitutet, 2022) och utbyggnaden av informations- och kommunikationsteknologin (Konjunkturinstitutet, 2019b). Heyman m.fl. (2015) finner att mer än hälften av produktivitetsökningen 1996–2009 kom från nya företag, vilket de tolkar som ett resultat av minskade inträdesbarriärer och ett mer neutralt skattesystem som i lägre grad gynnade etablerad, stora företag.

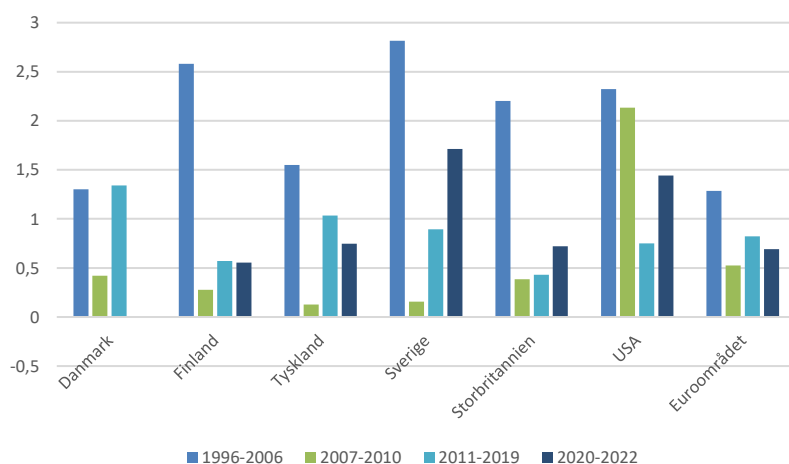
I samband med finanskrisen minskade produktivitetstillväxten. USA avviker dock från det mönstret då arbetsproduktiviteten i landet var relativt låg 2007 och 2008 för att sedan återhämta sig 2009 och 2010. Utvecklingen i USA har emellertid varit svagare under perioden 2011–2019 än i samtliga studerade länder förutom Storbritannien och Finland. Under perioden som inkluderar covid-19-pandemin, dvs. 2020–2022, skiljer sig mönstret i utvecklingen av arbetsproduktiviteten åt mellan länderna. USA och Sverige har återigen en relativt hög tillväxt i arbetsproduktiviteten medan Frankrikes är negativ och Danmarks nära noll. Den relativt höga tillväxten i USA och Sverige kommer av en uppgång i produktivitetstillväxten 2020 respektive 2021. Det är emellertid inte möjligt att dra några slutsatser om den mer strukturella utvecklingen utifrån dessa år som till stor del påverkades av pandemin.

Något som kan noteras mer generellt vad gäller analysen av tillväxttakter i olika tidsperioder är att det kan vara svårt att tolka jämförelser av länder för olika tidsperioder. Detta för att länder drabbas olika hårt av kriser och återhämtar sig olika snabbt p.g.a. exempelvis olika institutionella utformningar. Exempelvis verkar USA:s produktivitetsnivå endera inte påverkas i lika stor utsträckning av kriser eller återhämta sig snabbare, vilket gör att USA växer snabbare än europeiska länder i krisperioder, men har en lägre tillväxttakt i perioder när andra upplever mer av en återhämtning. Dessutom är konjunk-

turcyklerna inte synkroniserade och tidpunkterna för påverkan kan skilja sig p.g.a. att en kris kan börja i ett land och sedan sprida sig. I viss utsträckning kan därför perioder som inte ”ska” vara lika kris-påverkade innehålla vissa konjunkturmönster för vissa länder. Att länder påverkas olika av konjunkturedgångar är intressant i sig då det kan finnas potentiella vinster (eller förluster) på både kort och lång sikt med att ha en mer flexibel ekonomi för att hantera nedgångarna, men det säger möjligtvis mindre om olika länders mer strukturella tillväxttakter.

Figur 2.4 Genomsnittlig årlig tillväxt i arbetsproduktivitet i olika tidsperioder

Procentuell tillväxt i BNP per arbetad timme, fasta priser



Källa: OECD Productivity Statistics och egna beräkningar.

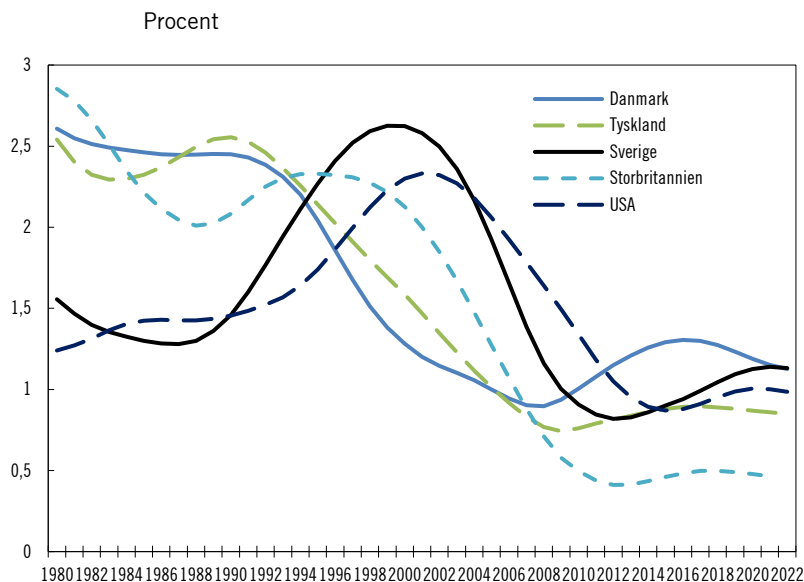
2.5.2 Tillväxten i arbetsproduktivitet följer en nedåtgående trend

Något som inte framgår av figur 2.4 är att arbetsproduktiviteten följt en nedåtgående trend som började redan *före* finanskrisen (figur 2.5). Detta gäller i princip alla utvecklade länder, förutom vissa undantag som för Sverige och USA under den senare delen av 1990-talet och inledningen av 2000-talet (Borota Milicevic, 2023).

Nedgången i tillväxttakt kommer främst av en nedgång i tillväxt-takten i TFP och en minskad kapitalfördjupning. I princip alla ut-

vecklade länder har sett samma mönster och det är därför sannolikt att de bakomliggande orsakerna även är gemensamma för länderna. Potentiella orsaker diskuteras i avsnitt 2.6.

Figur 2.5 Tillväxttrender arbetsproduktivitet



Anm.: Trenden har beräknats genom att HP-filtrera den faktiska serien.

Källa: OECD via Borota Milicevic (2023)

2.5.3 Utvecklingen av arbetsproduktiviteten i näringslivet – en analys med tillväxtbokföring

Lappi m.fl (2024) gör en analys av utvecklingen av arbetsproduktiviteten och drivkrafterna för Sverige och andra jämförbara länder med hjälp av tillväxtbokföring. Analysen görs för hela ekonomin, för näringslivet respektive för olika delar av näringslivet. Detta avsnitt återger denna analys och fokuserar på utvecklingen för näringslivet och dess delar jämfört med andra länder. Tillväxtanalys (2021) gör en liknande analys fram t.o.m. 2016. Analysen i Lappi m.fl. (2024) adderar perioden 2017–2020.

Analysen baseras på information från databasen EU KLEMS & INTANProd.²⁸ Databasen sammanställer och använder data från

²⁸ För mer information, se Lappi m.fl. (2024) och referenser däri.

nationell officiell statistik för materiellt och immateriellt kapital samt för sammansättningen av arbetskraften. I efterföljande delavsnitt visas figurer baserade på analysen av Lappi m.fl. (2024). Figurerna redogör för det uppskattade bidraget till tillväxten i arbetsproduktivitet av tillväxten i materiellt kapital, immateriellt kapital, sammansättningen av arbetskraften (humankapitalet) och TFP.²⁹

Vad gäller det immateriella kapitalet är det i analysen uppdelat i tre kategorier: tillväxten av *ekonomiska kompetenser*, vilka inkluderar organisationsspecifikt kapital, varumärken och arbetsgivarledd utbildning; tillväxten av *innovativa tillgångar*, vilka inkluderar FoU, originalverk från konstnärer och ny finansiell produktdesign; och tillväxten av *programvara och databaser*. I figurerna nedan adderas bidraget från de tre olika kategorierna immateriellt kapital till en kategori som kallas *immateriellt kapital* för att öka läsbarheten av figurerna.

I figurerna nedan representerar cirkeln den genomsnittliga tillväxttakten i arbetsproduktiviteten i varje land för varje tidsperiod. De olika rektanglarna representerar bidraget till tillväxten från var och en av de olika komponenterna av arbetsproduktiviteten. Siffran i parentes före "Sverige" återger den ranking som Sveriges genomsnittliga tillväxttakt har den tidsperioden, jämfört med tillväxttakten i alla EU-15 länder (inkl. Storbritannien) plus USA.

Hela näringslivet

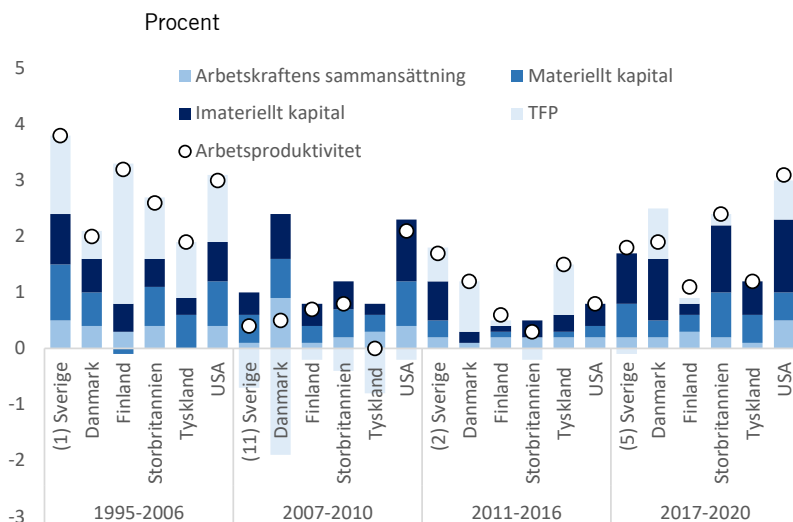
För näringslivet (figur 2.6) framträder ungefär samma mönster som för hela ekonomin baserad information från OECD (figur 2.4), även om tillväxten generellt sett är högre i näringslivet än i hela ekonomin³⁰ och perioderna är något olika med avseende på vilka år som inkluderas. För samtliga länder var tillväxten i arbetsproduktiviteten högre före finanskrisen än i någon av de efterföljande perioderna. Sverige hade högst genomsnittlig tillväxt i arbetsproduktiviteten av de studerade länderna i perioden 1995–2006 och var även rankad högst i EU-15 plus USA. Sverige hade även hög tillväxt i produktiviteten under perioden 2011–2019 och var rankad på andra plats av länderna i EU-15, medan tillväxten var relativt låg under finanskrisåren.

²⁹ Resultatet av analysen finns även att tillgå i tabellform i Lappi m.fl. (2024).

³⁰ Detta beror inte bara på olika statistikällor, utan näringslivet uppskattas generellt sett vara mer produktivt än offentlig sektor.

I perioden före finanskrisen utgjorde TFP ett relativt stort bidrag till produktivitetstillväxten i alla länder, jämfört med efterföljande perioder. Även bidraget från tillväxt i materiellt kapital och sammansättningen av arbetskraften verkar ha minskat över tid medan bidraget från immateriellt kapital har ökat i samtliga länder förutom Finland.

Figur 2.6 Arbetsproduktivitetstillväxten i näringslivet och dess komponenter



Anm.: Figuren visar genomsnittliga värden över tidsperioderna.

Bidraget från de olika komponenterna summerar inte alltid till tillväxten i arbetsproduktivitet. I de flesta fall beror detta på avrundningar, men det saknas även värden för vissa förklaringsfaktorer för vissa länder och år. Detta kan innebära att avviken mellan komponenterna och arbetsproduktiviteten kan bli större. För mer detaljerad information om detta se databasen "EU KLEMS & INTANProd".

Siffran i parentesen för Sverige indikerar vilken ranking Sverige har i tillväxt i arbetsproduktivitet jämfört med alla EU-15 länder (inkl. Storbritannien) plus USA.

Källa: Lappi m.fl. (2024).

Tillverkningsindustrin

Figur 2.7 visar samma figur som ovan fast för tillverkningsindustrin.

Som framgår av figuren var tillväxten i arbetsproduktivitet relativt hög i samtliga länder före finanskrisen jämfört med efterföljande perioder förutom i Danmark som ser en snabbare utveckling i de efterföljande perioderna.

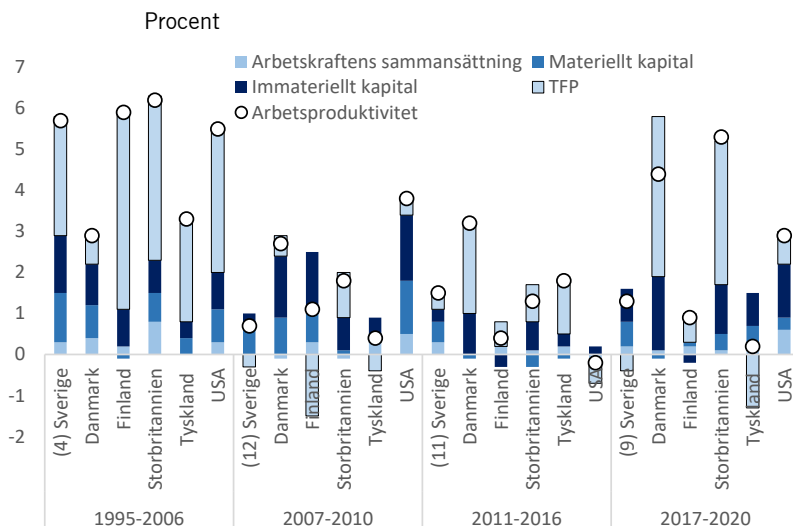
Sverige var högt rankat vad gäller produktivitetstillväxten i tillverkningsindustrin i EU-15 plus USA före finanskrisen, men i samband med finanskrisen sjönk Sveriges tillväxt betydligt och har inte återhämtat sig efter det. Sverige är numera på en relativt sett låg placering i jämförelse med de andra länderna. Vad gäller tillverkningsindustrin och tjänstesektorn bör emellertid noteras att i takt med att de stora industriföretagen blivit mer tjänsteorienterade har industriföretag i vissa fall klassificerats om till tjänsteföretag. Detta gäller t.ex. Ericsson AB som klassificerades om i statistiken fr.o.m. 2015³¹, vilket har påverkat statistiken för industrin och delbranscher.

I den sista studerade perioden har tillväxten ökat tydligt i Danmark, Storbritannien. Även USA har en relativt hög tillväxt.

Som framgår av figuren hade tillväxten i TFP stor betydelse för tillväxten i arbetsproduktiviteten i tillverkningsindustrin före finanskrisen, medan betydelsen har generellt sett minskat i de två efterföljande perioderna. I Storbritannien och Danmark, som ökat sin tillväxt i den sista studerade perioden har TFP stor betydelse. Även för tillverkningsindustrin verkar bidraget från immateriellt kapital ha blivit större i den sista perioden än den första perioden medan bidraget från materiellt kapital har minskat.

³¹ Se ”Förändringar i klassificeringen av FoU samt Ericsson AB”, SCB 27 april 2017.

Figur 2.7 Arbetsproduktivitetstillväxten i tillverkningsindustrin och dess komponenter



Anm.: Figuren visar genomsnittliga värden över tidsperioderna.

Bidraget från de olika komponenterna summerar inte alltid till tillväxten i arbetsproduktivitet. I de flesta fall beror detta på avrundningar, men det saknas även värden för vissa förklaringsfaktorer för vissa länder och år. Detta kan innebära att avvikelsen mellan komponenterna och arbetsproduktiviteten kan bli större. För mer detaljerad information om detta se databasen "EU KLEMS & INTANProd".

Siffran i parentesen för Sverige indikerar vilken ranking Sverige har i tillväxt i arbetsproduktivitet jämfört med alla EU-15 länder (inkl. Storbritannien) plus USA.

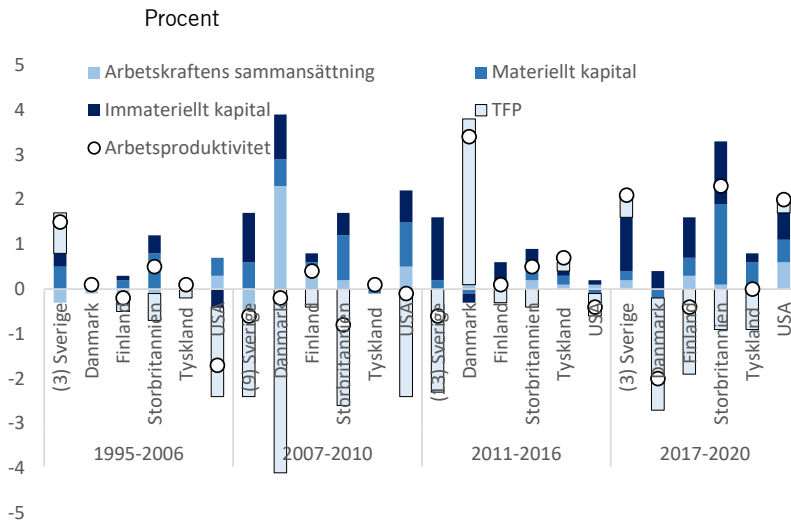
Källa: Lappi m.fl. (2024).

Byggsektorn

Figur 2.8 redogör för arbetsproduktivitetstillväxten i byggsektorn. Tillväxten i byggsektorn är generellt sett lägre än i de andra sektorerna. För byggsektorn är även mönstret över tid något annorlunda än för andra sektorer då samma tendens till minskning av arbetsproduktiviteten efter finanskrisen inte kan skönjas för de flesta länderna. Tillväxten har generellt sett helt enkelt varit låg både före och efter finanskrisen, även om Sverige hade en relativt sett hög tillväxt före finanskrisen. I samband med finanskrisen skedde ett kraftigt fall i tillväxten i TFP, vilket till viss del kompenseras av ett ökat bidrag av olika tillgångar och ett positivt bidrag från förändringar i arbetskraftens sammansättning. I den sista perioden har Sveriges tillväxt ökat igen, vilket även är fallet för Storbritannien och USA. Av figur 2.8 framgår även att betydelsen av immateriellt kapital för pro-

duktivitetstillväxten har ökat över tid även i denna sektor, särskilt för Sverige.

Figur 2.8 Arbetsproduktivitetstillväxten i byggsektor och dess komponenter



Anm.: Figuren visar genomsnittliga värden över tidsperioderna.

Bidraget från de olika komponenterna summerar inte alltid till tillväxten i arbetsproduktivitet. I de flesta fall beror detta på avrundningar, men det saknas även värden för vissa förklaringsfaktorer för vissa länder och år. Detta kan innebära att avvikelsen mellan komponenterna och arbetsproduktiviteten kan bli större. För mer detaljerad information om detta se databasen "EU KLEMS & INTANProd".

Siffran i parentesen för Sverige indikerar vilken ranking Sverige har i tillväxt i arbetsproduktivitet jämfört med alla EU-15 länder (inkl. Storbritannien) plus USA.

Källa: Lappi m.fl. (2024).

Tjänstesektorn

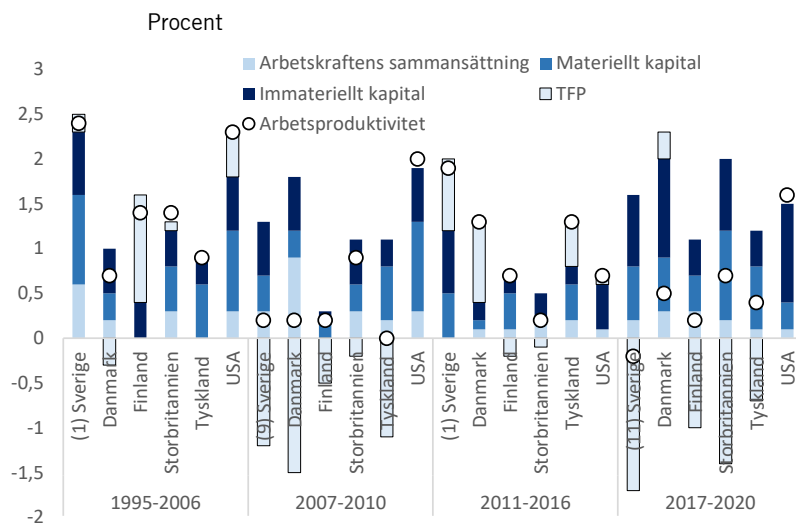
I figur 2.9 redogörs för utvecklingen av produktiviteten i tjänstesektor. Produktiviteten i tjänstesektor är generellt sett lägre än i övriga sektorer, förutom möjligtvis bygg i vissa perioder och länder.

Både perioden före finanskrisen och perioden efter var Sveriges tillväxt på en hög nivå jämfört med andra länder och högst av länderna i EU-15 plus USA. I perioden som innefattar inledningen av pandemin är emellertid Sveriges tillväxt relativt låg.

Även i tjänstesektorn var tillväxten för de olika länderna högre före finanskrisen än i de efterföljande perioderna. Återigen skiljer sig emellertid mönstret för Danmark som tenderar att växa snabbare

2011–2016 än före finanskrisen. Ett annat mönster som går igen i tjänstesektorn är att betydelsen av immateriellt kapital för produktivitetstillväxten har ökat mellan den första och den sista studerade perioden.

Figur 2.9 Arbetsproduktivitetstillväxten i tjänstesektorn och dess komponenter



Anm.: Figuren visar genomsnittliga värden över tidsperioderna.

Bidraget från de olika komponenterna summerar inte alltid till tillväxten i arbetsproduktivitet. I de flesta fall beror detta på avrundningar, men det saknas även värden för vissa förklaringsfaktorer för vissa länder och år. Detta kan innebära att avvikelser mellan komponenterna och arbetsproduktiviteten kan bli större. För mer detaljerad information om detta se databasen "EU KLEMS & INTANProd".

Siffran i parentesen för Sverige indikerar vilken ranking Sverige har i tillväxt i arbetsproduktivitet jämfört med alla EU-15 länder (inkl. Storbritannien) plus USA.

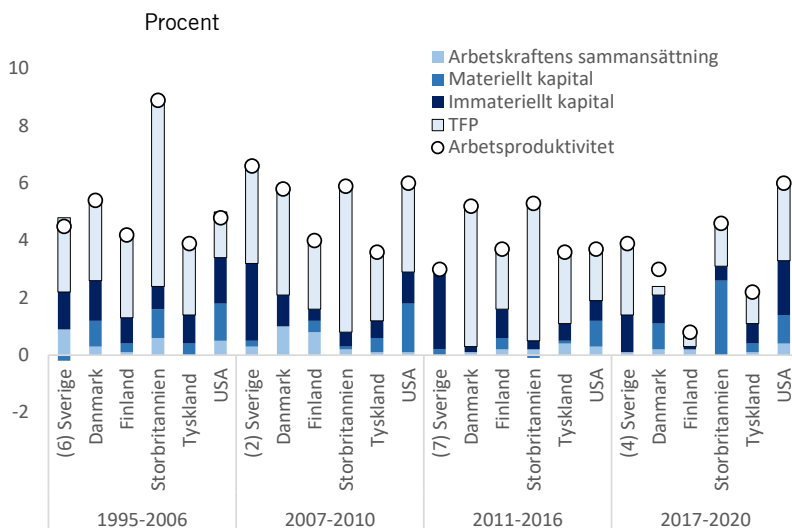
Källa: Lappi m.fl. (2024).

Informations- och kommunikationsindustrin (IKT)

Tjänstesektorn är en bred och varierad sektor med många olika typer av verksamheter med olika produktivitet. I rapporten redovisar Lappi m.fl. (2024) tabeller med resultat för delbranscherna IKT-branschen och fastighetsbranschen och i bilagan till rapporten återfinns resultat även för andra tjänstebranscher. Nedan redovisas endast en figur för IKT-branschen då den anses ha varit viktig för Sveriges snabba tillväxt före finanskrisen och bidragande till nedgången därefter i produktivitetstillväxten.

Figur 2.10 visar att produktivitetstillväxten i IKT-branschen generellt sett är hög jämfört med genomsnittet för de sektorer som redovisas ovan. Tillväxten är vidare positiv för alla länder i samtliga perioder och tillväxten i TFP utgör ett betydande bidrag till tillväxten i produktivitet. Vidare har immateriella tillgångar haft en relativt stor betydelse för tillväxten i Sverige de senare perioderna.

Figur 2.10 Arbetsproduktivitetstillväxten i IKT-branschen och dess komponenter



Anm.: Figuren visar genomsnittliga värden över tidsperioderna. Bidraget från de olika komponenterna summerar inte alltid till tillväxten i arbetsproduktivitet. I de flesta fall beror detta på avrundningar, men det saknas även värden för vissa förklaringsfaktorer för vissa länder och år. Detta kan innebära att avvikelser mellan komponenterna och arbetsproduktiviteten kan bli större. För mer detaljerad information om detta se databasen "EU KLEMS & INTANProd". Siffran i parentesen för Sverige indikerar vilken ranking Sverige har i tillväxt i arbetsproduktivitet jämfört med alla EU-15 länder (inkl. Storbritannien) plus USA.
Källa: Lappi m.fl. (2024).

2.5.4 Sammanfattning

Genomgången visar att både nivån på och tillväxten i Sveriges produktivitet är hög i en internationell kontext, vilket också har konstaterats i andra rapporter, bl.a. Konjunkturrådsrapporten 2024 (Persson m.fl. 2024).

Sveriges produktivitetstillväxt minskade i samband med finanskrisen och har sedan inte återhämtat sig. Produktivitetstillväxten har dock följt en nedåtgående trend sedan före finanskrisen. Denna

trend delas av samtliga utvecklade länder, vilket tyder på att de bakomliggande faktorerna till stor del är gemensamma. Detta diskuteras mer i avsnitt 2.6.

Av analysen med tillväxtbokföring framgår att betydelsen av immateriellt kapital för produktivitetens utvecklingen generellt sett har ökat. Detta gäller både för Sverige och de andra studerade länderna. Persson m.fl. (2024) visar att Sverige har haft en särskilt stark utveckling av investeringar i immateriellt kapital i förhållande till andra länder. En utveckling som också inleddes tidigare än i andra länders näringsliv.

Sverige har vidare haft en särskilt god produktivitetens utveckling i tjänstesektorn både före och efter finanskrisen, medan utvecklingen i tillverkningsindustrin inte har återhämtat sig efter finanskrisen. Att produktivitetens utvecklingen i tillverkningsindustrin minskat över tid är en utveckling som syns i flera länder.³² Byggsektorn har vidare en relativt låg produktivitetstillväxt över hela perioden, vilket gäller i princip samtliga studerade länder, även om det finns avvikelser under vissa år. Detta är något som även Hermansson och Song (2024) visar i en forskningsrapport till Produktivitetskommissionen.

Vad gäller åren som följer efter pandemin förefaller Sveriges produktivitetstillväxt vara på en internationellt sett hög nivå i hela ekonomin (figur 2.4). Det är emellertid för tidigt att säga något om den mer långsiktiga utvecklingen eftersom perioden påverkas av utvecklingen i samband med covid-19-pandemin. Pandemin i sig drev på skiftet mot en ökad digitalisering och ökade investeringar i immateriellt kapital och IKT, något som skulle kunna påverka produktivitetens utvecklingen positivt i framtiden (Borota Milicevic, 2023).

2.6 Möjliga orsaker till den lägre produktivitetstillväxten

I avsnitt 2.5 redogörs för produktivitetens utvecklingen i Sverige och andra utvecklade länder. Av avsnittet framgår att tillväxten i produktivitet har minskat sedan finanskrisen, men även att tillväxten började minska redan innan dess. Att produktivitetstillväxten avtagit för i princip alla utvecklade länder är något som har fått mycket uppmärksamhet. Eftersom tendensen är gemensam för många länder är

³² Se även analysen i Goldin m.fl. (2024).

det sannolikt att de bakomliggande orsakerna i stora delar är gemensamma.

Det finns numera en omfattande internationell litteratur som undersöker frågan om varför produktiviteten har växlat ned. I detta avsnitt sammanfattas den litteraturen och de faktorer som har lyfts fram. Hittills har ingen enskild faktor funnits förklara nedgången och möjligen är det flera olika faktorer som bidrar, vilka kan vara mer eller mindre viktiga för olika länder. En faktor som lyfts fram tydligt på senare år är emellertid den ökande betydelsen av immateriellt kapital och dess potentiella påverkan på företagsdynamiken, konkurrensen, företagens finansiering m.m. och därmed på produktivitetstillväxten.

I avsnittet beskrivs först hur de olika komponenterna av arbetsproduktiviteten bidragit till nedgången och sedan möjliga bakomliggande orsaker.

2.6.1 Nedgången i produktivitetstillväxt drivs av sämre TFP-utveckling och minskad kapitalfördjupning

Vad gäller bidraget från de olika komponenterna av arbetsproduktiviteten är det främst en lägre TFP-tillväxt och en lägre kapitalfördjupning som drivit minskningen i produktivitetstillväxten. Detta gäller både i omvärlden (t.ex. Goldin m.fl., 2024) och Sverige (t.ex. Borota Milicevic, 2023). Även sammansättningen av arbetskraften har generellt sett givit ett minskat bidrag till produktivitetstillväxten, men inte i samma utsträckning.

Investeringarna i många OECD-länder minskade i samband med finanskrisen och har sedan inte återhämtat sig (Hanappi m.fl., 2023). För Sverige visar Konjunkturinstitutet (2022) att investeringarnas andel av näringslivets produktion minskade i Sverige i samband med finanskrisen och att andelen då inte kommit tillbaka till samma nivå. Även om investeringarna normalt sett minskar i en konjunkturedgång, t.ex. på grund av ökade finansiella restriktioner och minskad efterfrågan, påpekar flera bedömare att det inte endast verkar vara konjunkturrella effekter bakom de lägre investeringarna (t.ex. Goldin m.fl. 2024). De minskade investeringarna har i sin tur lett till en

minskad kapitalfördjupning.³³ Borota Milicevic (2023) visar att nedgången i investeringar och kapitalfördjupning i Sverige började redan före finanskrisen på 2000-talet och att den till stor del kommer av den försämrade tillväxten av IKT-kapitalintensiteten som minskade från höga nivåer före 2000-talet. Även om investeringstakten börjat öka de senare åren har även antalet arbetade timmar gjort det, vilket gjort att kapitalfördjupningen fortsatt är på en lägre nivå.

TFP-tillväxten, som generellt sett är den viktigaste faktorn bakom produktivitetstillväxten, har också avtagit i utvecklade länder. Detta påvisas även i figur 2.6 där bidraget från TFP-tillväxten till produktivitetstillväxten i näringslivet var större före finanskrisen än efter. En liten, öppen ekonomi som Sveriges påverkas i stor utsträckning av utvecklingen av den globala produktivetsfronten. En svag utveckling internationellt spiller därmed över på Sveriges ekonomi. Som Borota Milicevic (2023) påpekar har Sveriges ekonomi sett ungefär samma utveckling som den i Storbritannien och USA där IKT-sektorn hade en stark utveckling före finanskrisen. Konjunkturinstitutet har i flera rapporter pekat på IKT-sektorns betydelse för den minskade produktivetsutvecklingen i Sverige.³⁴ Resultaten i figur 2.10 indikerar dels att tillväxten i arbetsproduktivitet generellt sett minskat i IKT-branschen, dels att TFP-tillväxtens bidrag till arbetsproduktivitetstillväxten i branschen minskat över tid.

Vidare finns flera spillover- och interaktionseffekter från investeringar i tillgångar som immateriellt kapital och IKT som påverkar TFP indirekt. Den minskade tillväxten i dessa investeringar kan därmed ha påverkat tillväxten i TFP negativt genom minskade indirekta effekter. Vidare är det möjligt att det finns ett samband mellan IKT och immateriella tillgångar och att dessa tillsammans skapar synergier (Chen m.fl., 2016).³⁵ Givet att detta stämmer innebär en långsammare IKT-utveckling inte bara att TFP påverkas genom färre tekniska framsteg utan även att det immateriella kapitalet blir mindre produktivt. Således får en långsammare IKT-utveckling större nega-

³³ Som beskrivs i avsnitt 2.4.2 avser kapitalfördjupningen utvecklingen av volymen kapital per arbetad timme. Kapitalfördjupningen utgör ett viktigt bidrag till arbetsproduktiviteten rent mekaniskt, men investeringar i olika typer av kapital kan även ha indirekta effekter för effektiviteten i produktionen, dvs. effekter för TFP.

³⁴ Se Konjunkturinstitutet (2019) och Konjunkturinstitutet (2022). Även om Konjunkturinstitutet (2021) påpekar att produktivitetstillväxten i näringslivet varit historiskt svag även rensat för bidraget från IKT-branscherna.

³⁵ Författarna presenterar flertalet studier som visat på detta samband och de antyder att dessa är komplement.

tiva effekter på tillväxten än vad en långsammare utveckling av exempelvis fordonstekniken hade fått.

Konjunkturinstitutet (2019c) påpekar att kapitalfördjupningen även kan påverkas av TFP-utvecklingen. När den teknologiska utvecklingen är snabb möjliggörs fler lönsamma investeringar, men när TFP ökar långsamt finns det färre nya teknologier att investera i och därmed mindre incitament att öka investeringarna. Den långa perioden med svag TFP-utveckling har därmed sannolikt medverkat till att kapitalfördjupningen ökat långsammare.

En förändrad sammansättning av arbetskraften verkar inte ha samma förklaringsvärde vad gäller den minskade produktivitetstillväxten (Goldin m.fl., 2024). Arbetskraftens sammansättning har dock generellt sett minskat sitt bidrag till produktivitetstillväxten i näringslivet både i Sverige och i andra länder (figur 2.6), även om effekten varierar något mellan länder och perioder.

2.6.2 Möjliga förklaringsfaktorer till den lägre tillväxten

Ökande betydelse av mätfel

Det finns flera problem med att mäta produktivitetsnivåer och produktivitetstillväxt och uppskattningar av variablerna anses generellt sett vara präglade av mätfel. Flera bedömare har pekat på en ökad betydelse av mätfel som en potentiell kandidat till den minskade tillväxten i produktivitet.

Digitaliseringen anses generellt sett skapa utmaningar för produktivitetssuppskattningar.³⁶ Uppskattningar av vad av en prisökning som består av kvalitetsförändringar är normalt sett svåra, men IKT-produkter anses vara än mer problematiska då de ofta förändras, uppdateras och omspecificeras. När teknisk utveckling går fort finns risk att standardmetoderna undervärderar kvalitetsförbättringar som de nya modellerna av en produkt medför. Detta leder i sin tur till överskattning av prisförändringar och underskattningar av volymer.

Andra exempel på mätfel som skulle kunna bidra till en uppskattad nedgång i produktivitetstillväxt är trepartshandel³⁷ (Konjunkturinstitutet, 2019) och den ökade betydelsen av immateriellt

³⁶ Se diskussion och uppskattningar i exempelvis Ahmad m.fl. (2017).

³⁷ Trepertshandel är när ett företag köper en vara eller tjänst och sedan säljer den vidare utan att den passerat landets gräns. Transaktionen kan höja BNP utan att påverka timmarna om transaktionen innebär en vinst och därmed registreras som varuexport i nationalräkenskaperna.

kapital som generellt sett anses svårt att mäta och inte fångas på ett bra sätt i företagens räkenskapssystem (Persson m.fl. 2024).³⁸ Även vinstallokering av multinationella företag exempelvis i syfte att sänka sina skatter kan leda till en underskattning av BNP och därmed påverka produktiviteten. Många är överens om de möjliga källorna till mätfel, men huruvida de kan bidra till en lägre uppskattning av tillväxten i produktivitet är mer omdebatterat. Uppfattningen om huruvida mätfel kan vara en förklaring bakom nedgången varierar i litteraturen, men även de som tror på mätfel som en förklaringsfaktor verkar vara av uppfattningen att det endast kan förklara en mindre del av nedgången i produktivitetstillväxt. Goldin m.fl. (2024) diskuterar flera av mätfelen och deras möjliga förklaringsvärde för den minskade produktivitetstillväxten.

För USA uppskattar Goldin m.fl. (2024) att mätfel skulle kunna förklara 13 procent av nedgången i produktivitetstillväxt. För Sveriges del uppskattar Konjunkturinstitutet (2019) att en ökning av tredjepartshandeln kan förklara 0,1 procentenheter av nedväxlingen i produktivitetstillväxt från 2010 jämfört med åren från 1993 till 2007.

Förändringar i näringslivets branschsammanställning har sannolikt liten betydelse

Produktivitetsutvecklingen påverkas även av förändringar i näringslivets branschsammanställning. Sammanställningen kan vidare påverka både kapitalfördjupningen och TFP (Konjunkturinstitutet, 2015) och effekterna kan vara både temporära och permanenta. Temporära effekter på produktivitetstillväxten kommer av att andelen arbetade timmar ökar eller minskar i branscher med olika höga *produktivitetsnivåer*. Förändringen i produktivitetstillväxten uppkommer det år förändringen sker. Permanenta effekter uppstår i stället när branscher med en högre eller lägre *produktivitetstillväxt* växer eller krymper i förhållande till andra branscher. Exempelvis kan en minskning av andelen arbetade timmar i industrin ge en negativ permanent sammansättningseffekt då den trendmässiga produktivitetstillväxten i industrin traditionellt sett är högre än i flertalet andra branscher. Vid en beräkning av sammansättningseffekterna mellan 2007 och 2014 finner Konjunkturinstitutet (2015) att dessa effekter bidrar till en mins-

³⁸ Se även Goldin m.fl. (2024) för en mer utförlig genomgång av potentiella mätfel och resonemang kring deras potentiella bidrag till nedgången i produktivitet.

kad produktivitetstillväxt, men att de sammantaget är små i förhållande till den totala minskningen av produktivitetstillväxten under perioden.³⁹ Vidare konstaterar Konjunkturinstitutet (2022) att potentialen för produktivitetstillväxten inom industrin verkar ha sjunkit efter finanskrisen.⁴⁰ Detta skulle i så fall innebära att en minskad andel sysselsatta inom industrin kan förväntas ha en mindre permanent effekt på produktivitetstillväxten efter finanskrisen än vad den skulle ha haft före. Däremot kan det finnas temporära effekter på produktivitetstillväxten då industrin har en högre produktivitetsnivå än många andra branscher.

Inte heller vad gäller de länder som Goldin m.fl. (2024) studerar framstår en förändrad branschammansättning som en viktig förklaring till nedgången i produktivitetstillväxt. En förändrad branschammansättning från mer kapitalintensiva till mindre kapitalintensiva sektorer verkar inte heller kunna förklara de minskade investeringarna i OECD-länder. Enligt Hanappi m.fl. (2023) har investeringstakten minskat i de flesta branscher och effekten *inom* branscher förklarar nästan hela nedgången.

Minskad internationalisering

Flera studier visar att internationalisering, såsom handel och en mer effektiv organisering av internationell produktion genom globala värdekedjor, påverkar produktivitetstillväxten positivt genom flera olika kanaler (se avsnitt 2.4.3). Efter finanskrisen har den globala handeln och integrationen via värdekedjor minskat som andel av BNP, vilket skulle kunna förklara en del av nedgången i produktivitetstillväxten. Konjunkturinstitutet (2022) visar att importens andel av det totala utbudet i Sverige har slutat öka sedan finanskrisen. Tänkbara förklaringar till utvecklingen är enligt Konjunkturinstitutet (2022) handelspolitiska diskussioner om handelshinder och negativa miljökonsekvenser av långa transportsträckor. Vidare pekar de på att stränga miljölagar och kraftigare styrmedel kan öka företagens kostnader och leda till en ökad lokal produktion på sikt.

³⁹ Konjunkturinstitutet beräknar både de temporära och de permanenta effekterna till i genomsnitt -0,2 procent per år perioden 2007–2014. Effekterna är emellertid inte summerbara då de delvis överlappar varandra.

⁴⁰ Produktivitetstillväxten inom industrin påverkas av omklassificering av verksamhet från varuproduktion till tjänsteproduktion.

Sedan finanskrisen har internationaliseringen dessutom drabbats av ytterligare hinder i form av bland annat faktiskt ökad protektionism och Covid-19-pandemin.

Goldin m.fl (2024) uppskattar att 0,15 procentenheter av nedgången i USAs produktivitet, motsvarande 9 procent av den totala nedgången, kan förklaras av minskad internationell handel. Konjunkturinstitutet (2022) bedömer att produktivitetstillväxten hållits tillbaka till följd av att globaliseringen stannat av, men vad Produktivitetskommissionen känner till finns ingen uppskattning av effekten på produktivitetstillväxten för Sverige.

Arbetsmarknadsfaktorer

Som beskrivs i avsnitt 3.2.2 har arbetskraftens sammansättning visat sig ha betydelse för hur den aggregerade produktiviteten utvecklas. En arbetskraft med hög kompetens och förmåga är positivt för produktivitetstillväxten. Som nämns ovan har bidraget till produktivitetstillväxten från sammansättningen av arbetskraften minskat över tid både i Sverige och andra länder.

Vad gäller Sverige menar Konjunkturinstitutet (2015) att en anledning till det minskade bidraget från arbetskraftens sammansättning 2007–2014 jämfört med 1994–2006 kan ha varit den dåvarande regeringens arbetsmarknadsreformer vilka förväntas ha ökat arbetskraftsdeltagandet bland personer med relativt låg produktivitet. Konjunkturinstitutet (2019) observerar att ökningen i utbildningsnivå i den svenska befolkningen varit långsammare efter än före finanskrisen. En anledning till det menar de är att andelen utrikesfödda av de sysselsatta har ökat och att utrikes födda generellt sett har en lägre utbildningsnivå jämfört med inrikes födda.

Andra möjliga faktorer bakom en långsammare produktivitetstillväxt kan vara sämre matchning på arbetsmarknaden eller kompetensbrist, vilket gör att företagen inte kan utnyttja ny teknologi och kunskap då kompetensen för att göra det saknas. Teknikutvecklingen kan vidare leda till att kompetensbehoven på arbetsmarknaden förändras snabbt. I undersökningar uppger företag i den svenska ekonomin att brist på arbetskraft med rätt kompetens är ett problem och matchningen verkar generellt sett ha försämrats (t.ex. Tillväxtverket 2023c). Europeiska investeringsbanken (EIB) (2019) visar att det

finns tecken på att kompetensbristen har ökat i Europa, vilket skulle kunna förklara en del av nedgången i produktivitetstillväxten. Pilat (2023) sammanställer resultatet av olika produktivitetskommissioner från olika länder. Flera av dessa anger kompetensbrist och bristande matchning på arbetsmarknaden som tänkbara problem för produktivitetstillväxten. Ett problem med en förklaring som baserar sig på kompetensbrist är enligt EIB (2019) att reallönernas ökning varit svag i Västeuropa sedan 00-talet. En kompetensefterfrågan som överstiger utbudet borde, allt annat lika, leda till högre löner.

Långsammare teknologisk utveckling

En faktor bakom den lägre tillväxten i produktivitet verkar vara en minskad tillväxt i TFP (avsnitt 2.6.1).

Det minskade bidraget från utvecklingen av TFP följer på en period av stark utveckling för arbetsproduktiviteten i Sverige samt länder som Storbritannien och USA från mitten av 1990-talet och inledningen på 2000-talet (se figur 2.5). I dessa länder utgjorde tillväxt i IKT-sektorn ett viktigt bidrag till arbetsproduktivitetstillväxten och sektorn har sedermera även utgjort ett betydande bidrag till den minskade tillväxten (Konjunkturinstitutet, 2019; Konjunkturinstitutet, 2022).

Nedväxlingen i TFP-tillväxt har skett trots att FoU-intensiteten generellt sett inte gått ned i OECD-länderna.⁴¹ Detta har av vissa tolkats som att innovativa investeringar nu har en lägre effekt på faktisk innovation, dvs. som att produktiviteten i forskningen har minskat (Bloom m.fl., 2020). Goldin m.fl. (2024) påpekar att FoU globalt är mer koncentrerat till vissa företag och sektorer och mer mot hälso- och läkemedelsindustrin, vilka kanske inte har samma höga spillover-effekter som den tidigare IKT-utvecklingen bedöms ha haft. Detta skulle i så fall indikera att produktivitetstillväxten kan förväntas vara kvar på en lägre nivå i framtiden. De Ridder (2024) kopplar minskad innovation i förhållande till FoU-investeringarna till tecken på ökad marknadsmakt bland vissa företag (ökad marknadskoncentration) där FoU koncentreras till stora företag medan små företag med potentiell innovationsförmåga försvinner.

⁴¹ Sammansättningen av FoU-investeringar verkar emellertid ha skiftat. I andra länder verkar investeringarna ha skiftat mot en större andel privata (Goldin m.fl., 2024). I Sverige verkar de ha skiftat mot en större andel offentliga.

Vidare finns de som menar att utvecklingen snarare sker i olika tekniksprång och att perioder av låg produktivitetstillväxt kan förväntas mellan dessa språng. Gordon (2016) menar att tidigare vågor av teknologisk utveckling medförde nivåskiften i produktivitet, vilka bidrog till en ökande produktivitetstillväxt under en period, men att tillväxten inte är permanent. Vissa menar att vi står inför nästa större språng i och med digitaliseringen och AI-utvecklingen, men att det kommer att ta lite tid för de nya teknologierna att nå sin fulla potential. Detta dels för att teknologierna fortfarande är under utveckling, dels för att de kommer att kräva kompletterande investeringar, innovationer och organisationsförändringar (Brynjolfsson m.fl., 2019).⁴²

Låga realräntor

Som flera bedömare påpekat började den trendmässiga nedgången i produktivitetstillväxt redan innan finanskrisen. Samtidigt har även de riskfria realräntorna sjunkit mycket i nästan alla utvecklade ekonomier.⁴³ Låga realräntor har pekats ut som en potentiell faktor bakom den lägre produktivitetstillväxten. Låga räntor under lång tid gör lågproduktiva investeringar kortsiktigt lönsamma och tillåter lågproduktiva företag att överleva längre, vilket skulle kunna innebära en negativ effekt för produktivitetstillväxten. Lägre realräntor kan också göra att mer kapital allokteras till sektorer som inte är föremål för internationell handel såsom konstruktion eller tjänster, sektorer som generellt sett är mindre produktiva.⁴⁴ I en studie gjord på flera länder visar Cetto m.fl. (2016) empiriskt att lägre realräntor verkar vara associerade med lägre produktivitet, men att effekten framstår som relativt modest i flera länder. Vad gäller Italien och Spanien, som upplevde en relativt kraftig sänkning av realräntan i samband med eurointrädet, finner de dock en betydande effekt på resursallokeringen som påverkade TFP negativt. De visar vidare att effekten

⁴² Gordon (2016) menar dock att det är osannolikt att ny teknologi, och särskilt digitaliseringen, kommer att innebära så stora effekter för produktiviteten som t.ex. ångmaskinen, förbränningsmotorn eller elektriciteten. Han menar även att det mesta av produktivitetsoökningen som kommer av digitaliseringen redan materialiserats via den ökade automatiseringen på olika områden i slutet av 1990- och början på 2000-talet.

⁴³ Lundvall (2023) diskuterar flera potentiella strukturella orsaker såsom en lägre förväntad tillväxt, en åldrande befolkning och ett högt sparande i tillväxtekonomier. Enligt samtliga teorier ökar sparandet vid en given riskfri ränta och leder därmed till en minskad realränta i jämvikt. En åldrande befolkning kan via effekten på en lägre tillväxt i arbetskraften även påverka investeringar i vissa tillgångar.

⁴⁴ Se t.ex. Cetto m.fl. (2016) för sammanfattning av faktorer.

främst verkar komma av en sämre resursallokering inom olika sektorer. Lägre realräntor har även i andra studier kopplats till större andel olönsamma företag och så kallade zombieföretag.⁴⁵

För Sveriges del är det oklart om lägre räntor har påverkat resursallokeringen på samma sätt. Vidare verkar avkastningskravet globalt sett inte ha minskat med de lägre riskfria räntorna. Studier pekar i stället mot en ökad differens mellan den riskfria räntan, som sjunkit, och avkastningen på riskfyllda tillgångar, som mer eller mindre varit konstant. En möjlig förklaring till både en lägre riskfri ränta och ett mer konstant avkastningskrav är en ökad riskaversion generellt, vilket kan komma av en åldrande befolkning som sparar i mindre riskfyllda tillgångar (Lundvall, 2023). En annan möjlig förklaring är att efterfrågan på riskfria tillgångar har ökat i förhållande till utbudet. Andra studier diskuterar faktorer som en ökad marknadsmakt, ökad makroekonomisk risk och ökad betydelse av immateriellt kapital (Farhi och Gourio, 2018). Att avkastningskravet inte förändrats mycket trots de lägre riskfria räntorna skulle då kunna förklara att den globala investeringskvoten inte ökat mer trots den lägre riskfria räntan.

Tecken på ett mindre dynamiskt företagsklimat

Internationella studier visar på en tendens till ett mindre dynamiskt företagsklimat. Inträde och utträde av företag på marknaden såväl som att rörligheten mellan arbeten verkar ha minskat i arbetskraften. Vidare finns indikationer på minskad konkurrens, såsom ökad koncentration och högre mark-ups, dvs. en ökad skillnad mellan försäljningspriset och företagets kostnad, samt en ökad spridning i produktivitet mellan företag och en sämre resursallokering. Sammantaget kan detta indikera att den kreativa förstörelseprocessen fungerar sämre, vilket i sin tur kan leda till en lägre produktivitetstillväxt.⁴⁶ Goldin m.fl. (2024) uppskattar att en mindre effektiv allokering av

⁴⁵ Se resonemang i Tillväxtanalys (2022).

⁴⁶ Det råder dock ingen konsensus kring huruvida den ev. minskade konkurrensen skulle vara bra eller dålig för innovation och produktivitet utveckling. Vissa hävdar att större företag (även kallade "super star firms") kan ta ut höga mark ups och fånga större marknadsandelar för att de har låga marginalkostnader och är väldigt produktiva, vilket kan vara bra för aggregerad produktivitet (Autor m.fl., 2020). Andra hävdar emellertid att vinster övervinster kommer av hinder för inträde och leder till lägre investeringar och lägre produktivitet (Gutiérrez och Philippon, 2017).

resurser skulle kunna förklara 23 procent av nedgången i produktivitetstillväxten i USA.

Vad gäller Sverige är det emellertid mer oklart i vilken utsträckning samma tendenser kan observeras. Persson m.fl. (2024) finner att rörligheten på arbetsmarknaden är relativt hög i den bemärkelse att en stor del av de anställda nyligen har studerat, bytt yrke eller flyttat. De finner vidare att personer som byter jobb oftare gör det till jobb med en högre produktivitet, särskilt om bytet sker i samband med utbildning. De finner visserligen att produktivitetstillväxten i näringslivet i större utsträckning kommer från uppköp av mindre företag och mindre från inträde och utträde av företag från marknaden nu än tidigare, vilket skulle kunna vara en indikation på ett mindre dynamiskt näringsliv. Persson m.fl. (2024) finner emellertid inte stöd för att mönstret är relaterat till en lägre grad av konkurrens i Sverige sett till mark-ups. Att konkurrensen inte försämrats på samma sätt i Sverige som i flera andra länder är även i linje med vad de Locker och Eeckhout (2021) finner i en studie av olika ekonomier.

Vad gäller spridningen mellan hög- och lågproduktiva företag finner både Persson m.fl. (2024) och Tillväxtanalys (2022) att den har ökat över tid. Samma mönster syns i USA och andra OECD-länder (Andrews m.fl., 2016). Den ökade spridningen har även lyfts fram som en potentiell anledning till den lägre produktivitetens utvecklingen (Andrews m.fl., 2016; Akcigit and Ates, 2023). Den ökade spridningen kan komma av att de minst produktiva företagen är sämre på att anamma frontföretagens mer framgångsrika metoder (Andrews m.fl., 2016), vilket sin tur skulle kunna indikera en långsammare spridning av kunskap och teknologi från hög- till lågproduktiva företag. Som nämns ovan har studier även relaterat de lägre räntorna till en högre grad av lågpresterande företag.

Tillväxtanalys (2022) finner emellertid att det inte är samma företag som befinner sig i gruppen med lägst produktivitet över tid. Majoriteten av företagen i den minst produktiva gruppen har endera trätt ur marknaden eller ökat sin produktivitet och hamnat i en annan grupp inom tre år. De finner inte heller att det är samma företag som befinner sig i gruppen med högst produktivitet över tid. Sammantaget kan detta tyda på ett mer dynamiskt näringsliv. De finner dock tecken på att de lågproduktiva företagen närmar sig fronten i en långsammare takt nu än tidigare. Att de lågproduktiva företagen inte

kommer ifatt de högproduktiva i samma utsträckning som tidigare bidrar i sig till en lägre produktivitetstillväxt.

Andra faktorer som kan bidra till begränsningar av den kreativa förstörelsen och därmed till en lägre produktivitetstillväxt inkluderar ökade regleringar och längre tillståndsprocesser. Exempelvis nämner Cetto m.fl. (2016) konkurrensbegränsande regleringar som ett möjligt hinder produktivitetstillväxt, specifikt gällande IKT. Vidare menar de att det är möjligt att friktioner på finansmarknaden kan begränsa produktivitetens utvecklingen. Sådana friktioner kan ha ökat på grund av regleringar som tillkommit och kommit på plats efter finanskrisen. Vidare finns en hel del nya regler relaterade till miljö- och klimat. Regelbördan har generellt sett ökat över tid (se kapitel 5).

Den ökade betydelsen av immateriellt kapital har förändrat marknadsförutsättningarna

Flera studier pekar mot att det finns en koppling mellan den ökade betydelsen av immateriellt kapital och digitalisering och det mindre dynamiska företagsklimatet som beskrivs ovan. Ökad intensitet i immateriellt kapital verkar vara relaterat till ökad marknadskoncentration (Bajgar, Criscuolo och Timmis, 2021), högre och divergerande mark-ups (Calligaris, Criscuolo och Marcolin, 2018) och tydligare nedgång i inträde på marknader (Calvino och Criscuolo, 2019). För Sverige finner Tillväxtanalys (2022) att den ökade spridningen i produktivitet mellan företag och att lågproduktiva företag nu närmar sig fronten i långsammare takt drivs av branscher med högre intensitet vad gäller immateriellt kapital och digitalisering.

Den ökande betydelsen av digital teknologi och den ökade betoningen på immateriellt kapital innebär en ökad betoning på nätverkseffekter och skaleffekter.⁴⁷ Detta medför stora förändringar på många marknader och för samhället. Med digitala verktyg och plattformar går det att nå ut till många användare till låg eller obefintlig kostnad, samtidigt som vinsterna för enskilda att verka på olika plattformar blir större ju fler som är med. Skalbarhet, synergieffekter och

⁴⁷ Se beskrivningen av immateriellt kapital i avsnitt 2.4.2. Haskel och Westlake (2022b) menar att immateriellt kapital har fyra särskilt utmärkande drag: skalbarhet, spillover, sunk costs (budna kostnader) och synergier.

nätverkseffekter gynnar stora och mer etablerade företag.⁴⁸ Ledande företag kan även vara bättre på att tillgodogöra sig spillovers från andra företags investeringar (s.k. "open innovation"). Huruvida den ökade koncentrationen är välfärdssänkande är emellertid omdebatterat. I den mån företagens storlek beror på utnyttjande av exempelvis skalfördelar borde det i större utsträckning kunna gynna konsumenterna. De Ridder (2024) menar emellertid att den ökade vikten av immateriellt kapital kan ha lett till ett ökat antal naturliga monopol som gör att färre nya företag kommer in på marknaden. Resultatet blir att affärsdynamiken och därmed den kreativa förstörelsen minskar och produktivitetstillväxten saktar in. Författaren finner att immateriella tillgångar förklarar 0,1 respektive 0,3 procentenheter av produktivitetstillväxtens minskning i Frankrike och USA.

En annan kanal genom vilken den ökade betydelsen av immateriella tillgångar kan påverka produktivitetstillväxten är via investeringarna. Förutom att de kan vara svåra och mäta och i allmänhet underskattade, menar Haskel och Westlake (2022b) att investeringstakten i immateriella tillgångar kan ha hållits tillbaka av att dagens institutioner är dåligt anpassade till den ökande betydelsen av immateriella tillgångar. Eftersom investeringar i immateriella tillgångar ofta är förenade med högre risk och immateriellt kapital fungerar sämre som säkerhet passar lånefinansiering inte särskilt bra för denna typ av investeringar. Ett skattesystem som gynnar lånefinansiering i högre grad än finansiering med eget kapital missgynnar exempelvis investeringar i immateriellt kapital. Dessutom är investeringar i immateriellt kapital i större utsträckning karakteriserat av spillovereffekter, vilket gör att de privata investeringarna ofta är mindre än de samhälleligt optimala.

En större betoning på immateriellt kapital än materiellt kapital i ekonomin kan göra att det är mer optimalt med en större aktiemarknad för finansiering eftersom lånefinansiering lämpar sig sämre för denna typ av investeringar (Persson m.fl., 2024). Vidare är riskkapitalmarknaden av stor betydelse för finansieringen av unga, små företag som investerar i immateriella tillgångar (Persson m.fl., 2024)⁴⁹

⁴⁸ Skalbarheten gör att ett stort företag kommer att få högre avkastning från en given investering än ett mindre företag och synergier mellan tillgångar gör att företag som redan har flera andra immateriella tillgångar kommer få högre avkastning på en investering. Nätverkseffekterna gör att vinsterna för enskilda att verka på plattformen blir större ju fler som är med.

⁴⁹ Se även podcast med Haskel och Westlake "Restarting the future: How intangibles can fuel productivity" från Productivity Puzzles, the Productivity Institute, 2022-04-27.

I en ekonomi med mer tyngd på immateriellt kapital där fler företag bildas med karaktären av tillfälliga monopol är särskilt viktigt att det är lätt för nya företag att komma in på marknaden och utmana de etablerade.

Persson m.fl. (2024) visar att en stor del av produktivitetsökningen i svenskt näringsliv har skett i företag som bytt ägare, dvs. genom uppköp. En förklaring till detta menar de kan vara att teknikspridning mellan företag har försvårats i ett alltmer immateriellt näringsliv eftersom de asymmetriska informationsproblem som är förknippade med teknikspridning av immateriella tillgångar typiskt sett är större och kräver en högre mottagarkompetens. De menar att koncerner möjligen kan hantera dessa asymmetriska informationsproblem lättare och fördela kompetens mer effektivt. Även om det inte finns samma indikationer på att konkurrensen försvagats på samma sätt i Sverige som i t.ex. USA framhåller Persson m.fl. (2024) att det kan finnas skäl för konkurrenspolitiken att beakta att koncerners uppköp av små växande expansiva företag i allt högre grad kan vara förenade med positiva synergieffekter, eftersom teknikspridningen kan vara starkare inom koncerner i ett alltmer immateriellt näringsliv.

Sammantaget är det osäkert hur övergången till ett mer immateriellt näringsliv påverkar produktivitetstillväxten. Möjligen finns potential att nå en högre produktivitetstillväxt än i dag genom att institutioner anpassas till ett mer immateriellt näringsliv.

2.7 Slutsatser

Produktivitetsutvecklingen är avgörande för ett lands framtida välstånd och på längre sikt är det befolkningens humankapital, investeringar och den tekniska utvecklingen som är avgörande för produktivitetsutvecklingen. Hur dessa faktorer utvecklas påverkas i sin tur av ett lands institutionella förhållanden, inklusive regleringar.

Sverige har en god produktivitetsnivå och produktivitetstillväxt jämfört med många utvecklade länder. Produktivitetstillväxten har dock minskat över tid — en trend som Sverige delar med i princip alla utvecklade länder. Nedgången började innan finanskrisen, men verkar ha förvärrats i samband med den.

Givet betydelsen av produktivitetstillväxten för välbefinnandeutvecklingen är nedgången oroande och en omfattande internationell litteratur försöker förklara vad som ligger bakom den. Eftersom mönstret till stor del är gemensamt för många länder är det sannolikt att även förklaringen till stor del är gemensam. Nedgången drivs framför allt av en minskad kapitalfördjupning och en lägre tillväxt i TFP, även om bidraget från humankapitalet till produktivitetstillväxten också har minskat över tid. Ett antal möjliga förklaringsfaktorer har diskuterats och analyserats i litteraturen. De faktorer som lyfts fram är bl.a. finanskrisens effekter på investeringar, en ökad betydelse av mätfel, förändringar i näringslivets branschammansättning, minskad internationalisering, ett mindre dynamiskt näringsliv och en mindre effektiv allokering av både arbete och kapital. Det råder ingen tydlig konsensus kring förklaringen, förutom att ingen av faktorerna ensamt kan förklara hela nedgången i produktivitetstillväxten. Sannolikt spelar samtliga faktorer roll, men i olika utsträckning i olika länder.

Vad gäller den långsammare teknologiska utvecklingen finns flera teorier som involverar mindre potential i idéutvecklingen och att det är en normal utveckling efter en period av exceptionellt stark tillväxt eller när ekonomin befinner sig mellan två teknologisprång. Som en liten, öppen ekonomi påverkas Sverige mycket av hur utvecklingen ser ut internationellt. En långsammare teknologisk utveckling i omvärlden förväntas därför minska takten även i Sverige. Sverige har emellertid möjlighet att påverka förutsättningarna både för teknologisk utveckling inom landet samt för att tillgodogöra sig den utveckling som sker internationellt.

Vidare pekar flera studier mot att den ökade betydelsen av immateriellt kapital och digitalisering skulle kunna vara en faktor bakom den lägre produktivitetstillväxten. Förespråkare för denna teori, vare sig de är mer eller mindre optimistiska om effekterna för ekonomin, riktar policyljuset mot institutioner som t.ex. konkurrenspolitik, och regler som påverkar den finansiella marknaden, för att höja potentialen för produktivitetstillväxt.

En generell slutsats är att även om de faktorer som påverkar produktivitetstillväxten i olika länder till stor del är gemensamma har ett lands institutioner och regler samt tillståndprocesser, inklusive öppenhet mot omvärlden, fortsatt stor betydelse för hur ett lands produktivitetstillväxtpotential utvecklas. Det finns därmed goda möjligheter för beslutsfattare att påverka utvecklingen.

3 Inriktning, principer och finansiering

3.1 Grundläggande inriktning

I kapitel 2 beskrivs de viktigaste faktorerna bakom produktiviteten i ett samhälle, inklusive dess utveckling. En central utgångspunkt för Produktivitetskommissionens arbete är att tillväxt och produktivitet primärt drivs av kunskap, innovation och entreprenörskap samt konkurrens och omvandlingstryck på effektiva marknader. Detta kräver i sin tur stabila institutioner. En huvuduppgift för politiken är att stimulera dessa faktorer, bl.a. genom att skapa bästa möjliga förutsättningar för stärkt humankapital och innovation, undanröja hinder för effektiv verksamhet och resursallokering samt att skapa konkurrenskraftiga ramvillkor för marknadens aktörer. Det politiska systemet kan behöva agera för att korrigera marknadsmisslyckanden men detta måste ske utan att det skapas s.k. regleringsmisslyckanden, som innebär att ingreppen gör mer skada än nytta (se vidare nedan).

Produktivitetskommissionen anser att Sverige behöver fortsätta på den väg som varit framgångsrik historiskt. Det har bl.a. handlat om förmågan att snabbt ta till sig ny teknik, bejaka ekonomins ständiga omvandling och minimera omställningskostnader. En väsentlig del är att säkerställa att befolkningen har det humankapital som krävs för att följa med i strukturomvandlingen. En sådan inriktning skapar goda förutsättningar och möjligheter till en hög långsiktig produktivitetstillväxt och därmed ökat välbefinnande.

Den offentliga verksamhetens prestationer och resultat är av stor betydelse för produktiviteten i ekonomin. Väl fungerande utbildningssystem, grundläggande infrastruktur och forskning, offentlig service, lag och ordning, försvar m.m. är centrala förutsättningar, tillsammans med väl fungerande trygghetssystem och ekonomisk stabilitet. Teorin

och forskningen om marknadsmisslyckanden visar att ansvaret för att hantera dessa uppgifter bör ligga på det offentliga.

Enligt nationalräkenskaperna står produktionen i den offentliga sektorn för cirka 20 procent av det samlade produktionsvärdet i Sverige (SCB, 2024). Åtgärder för ökad effektivitet i den offentliga verksamheten som sådan har således stor betydelse för Sveriges tillväxt och välbefinnande.

Av minst lika stor betydelse är hur det offentliga åtagandet utövas, dvs. vad som sker i mötet mellan det offentliga och samhället i övrigt. Det handlar bl.a. om regeltillämpning, tillståndsprövning och tillsyn gentemot företag, fysisk planering och en rad andra områden där företag, organisationer och individer påverkas av offentliga aktörers agerande. Flera av förslagen i detta delbetänkande handlar om detta gränssnitt.

3.2 Strukturellt och långsiktigt

En ledstjärna för Produktivitetskommissionens förslag är att de ska vara strukturella och långsiktiga.

Förslagen fokuserar på strukturella åtgärder på ekonomins utbudssida för att förbättra ekonomins funktionssätt. De handlar således inte om stabiliseringspolitik och efterfrågestimulanser, även om sådana i vissa fall kan samspela med och påverka de långsiktiga strukturerna.

Vidare bör institutioner, ramvillkor och regelverk i möjligaste mån utformas så att de ger flexibilitet för en oviss framtid. Det gäller osäkerheten kring konjunktorens utveckling, men även den teknologiska utvecklingen och ekonomins struktur i övrigt, demografi, branschsammanställning m.m.

Nedan redogörs för vissa grundläggande principer som varit vägledande i kommissionens arbete.

3.3 Tydlig rollfördelning

Offentliga åtgärder bör utformas utifrån tydliga principer om vem olika uppgifter åligger – vem som bör göra vad – i både ekonomin i stort och i förvaltningen.

Ansvarsfördelningen rör gränsen för det offentliga åtagandet i förhållande till marknaden men även rollfördelningen mellan stat, region och kommun. Det kan också röra ansvarsfördelningen inom staten, mellan t.ex. Regeringskansliet och myndigheterna, samt mellan nationell och EU-nivå.

På vissa områden, t.ex. i frågor om kompetensutveckling och det som kallas livslångt lärande, blir det nödvändigt att adressera rollfördelningen mellan individ, företag och det offentliga.

Otydlig rollfördelning och styrning utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv försvårar ansvarsutkrävande, skapar onödiga kostnader och försämrar förutsättningarna för produktiviteten i både näringsliv och offentlig sektor.

3.3.1 Marknadens respektive det offentligas roll

En huvuduppgift för det offentliga är att undanröja hinder så att marknaderna för varor, tjänster, arbete och kapital kan fungera väl. Forskning visar att dålig användning av befintliga resurser inom länder, s.k. missallokering, är en viktig källa till skillnader i nivåer av totalfaktorproduktivitet (TFP) mellan länder och över tid. Missallokeringen kan bl.a. visa sig genom en bred spridning av produktivitetsnivåer mellan företag, även inom snävt definierade industrier. Denna spridning har ökat i Sverige under perioden 1998–2021 (Persson m.fl., 2024).

Regler och system ska därför utformas så att de säkerställer en stabil och neutral spelplan med god konkurrens och högt omvandlingstryck. Det ger förutsättningar för att resurser allokeras dit där de gör mest nytta i ekonomin. En grundprincip är att staten inte ska särbehandla eller med olika styrmedel peka ut vilka teknologier eller branscher som det bör satsas på vid olika tidpunkter. Sådant agerande kan på sikt påverka produktiviteten negativt genom att arbetskraft och kapital styrs till mindre produktiva och konkurrenskraftiga branscher.

En framgångsfaktor i Sverige historiskt har just varit att staten inte hindrar näringslivets strukturomvandling. På så sätt har det svenska näringslivet kunnat ligga i framkant, driva utvecklingen och ta till vara ny teknik och nya affärsmöjligheter. Individer som påverkats negativt under en omställningsperiod har fångats upp ekonomiskt av

socialförsäkringssystem och arbetslöshetsförsäkringen och kompetensmässigt av utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser.

3.3.2 När finns skäl för offentliga interventioner?

Offentliga interventioner är utifrån ett produktivitetsperspektiv motiverade dels när det handlar om att korrigera marknadsmisslyckanden, dels när de krävs av fördelningspolitiska skäl. Detta föranleder offentliga åtaganden inom bl.a. vård och andra välfärdssystem, försvar, polis och rättsväsende, utbildning och infrastruktur.

Behovet av att hantera marknadsmisslyckanden utgör en viktig princip för kommissionens förslag. Vidare kan social ojämlikhet, inkomstfördelning m.m. via olika mekanismer ha indirekt påverkan på produktiviteten i samhället. Det kan t.ex. röra sig om förhållanden med bäring på möjligheten att ta till sig utbildningsinsatser eller graden av kriminalitet i samhället. Andra påverkansfaktorer kan vara ojämlikhet och förhållanden som uppstår i ung ålder och som medför transfereringar eller andra utgiftsbetingande åtgärder senare i livet, och därmed motsvarande potentiellt tillväxthämmande skatteuttag. Fördelningspolitiken har även betydelse för den grundläggande stabiliteten i ett samhälle, vilken i sin tur påverkar förutsättningarna för produktivitetstillväxt. Slutligen är fördelningsfrågan central för genomförbarheten. Nödvändiga strukturreformer kan ha negativa fördelningseffekter som utan kompensatoriska åtgärder är vare sig önskvärda eller acceptabla.

3.3.3 Vad är marknadsmisslyckanden?

Nationalekonomisk forskning visar att fria marknader ofta leder fram till en effektiv resursanvändning i ekonomin. Ett s.k. paretoeffektivt utfall betyder att ingen kan få det bättre utan att någon annan får det sämre. Emellertid leder den fria marknaden under vissa omständigheter till utfall som är långt ifrån paretoeffektiva, s.k. marknadsmisslyckanden. Det kan motivera policyåtgärder, interventioner från det offentliga, för att uppnå ett mer effektivt resursutnyttjande. De omständigheter som leder fram till marknadsmisslyckanden kan delas in i fyra huvudsakliga typer.¹ I samtliga fall riskerar situatio-

¹ Se utförligare beskrivningar i Lappi m.fl., 2024 eller Persson m.fl., 2024 s. 87.

nerna leda till välfärdsförluster om inte marknadsmisslyckandena korrigeras.

- *Externaliteter*. Situationer där en aktörs agerande påverkar andra parter eller förhållanden på ett sätt som inte automatiskt fångas av prismekanismen på marknaden där den handlande aktören verkar.
- *Asymmetrisk information*. Situationer på en marknad där aktörer har olika tillgång till information. Detta medför t.ex. att köpare och säljare, eller företag och investerare, inte möts vid optimala nivåer.
- *Marknadsmakt*. Situationer där ett fåtal dominerande aktörer kan påverka vilka utfall som sker på marknaden, t.ex. genom att hindra konkurrensen. Detta kan innebära för höga konsumentpriser och begränsat utbud.
- *Kollektiva varor*. Situationer där varor och tjänster är icke-uteslutande och icke-rivaliserande i meningen att flera kan konsumera varan/tjänsten samtidigt och när varan/tjänsten väl är producerad kan ingen uteslutas från att konsumera eller använda varan, oavsett om de har betalat för den eller ej. Detta kan innebära att det produceras för lite av varan/tjänsten.

3.3.4 Vad är regleringsmisslyckanden?

Marknadsmisslyckandena kan alltså motivera interventioner, policy-åtgärder, från det offentliga. Dock kan politiken misslyckas med att åtgärda marknadsmisslyckanden, och i stället orsaka det som kallas reglerings- eller politikmisslyckanden. Det kan bl.a. bero på följande fenomen, vilka kan påverka produktivitetsutvecklingen i näringslivet negativt:²

- *Asymmetrisk information*. Situationer där beslutsfattare inom det politiska systemet och förvaltningen saknar tillräcklig information och kunskap för att fatta välgrundade och effektiva beslut. Ett exempel är om den reglerande parten inte har incitament att fullt ut beakta de samlade samhällsekonomiska effekterna av ett beslut.

² Se vidare i kapitel 5 Regelförenkling samt Persson m.fl., 2024 s. 89.

- *Politiska incitament.* Situationer där politiker kan sträva efter att maximera väljarstöd snarare än att uppnå samhällsekonomisk effektivitet. Exempelvis kan långsiktiga investeringar och andra reformer då prioriteras för lågt i förhållande till kortsiktiga utgiftsökningar.
- *Inflytande från särintressen.* Situationer där t.ex. lobbyister, intressegrupper, organisationer och befintliga dominerande företag kan ha en oproportionerligt stor inverkan på politiska beslut, och därmed söker främja sina egna intressen framför det som är optimalt för samhället och ekonomin i stort.
- *Koordinationsproblem mellan olika politiska institutioner och myndigheter.* Situationer där t.ex. myndigheters målsättningar är motstridiga eller ansvarsområden överlappar på ett sätt som leder till komplexitet, osäkerhet och onödiga kostnader på marknaden.

Risken att statens försök att rätta till marknadsmisslyckanden i stället leder till regleringsmisslyckanden måste således också beaktas i valet och utformningen av åtgärder. Samtidigt kan det vara motiverat med åtgärder, t.ex. regelförenkling, för att rätta till befintliga regleringsmisslyckanden i syfte att förbättra förutsättningarna för produktivitetstillväxt och åstadkomma effektiva marknader. Sammanfattningsvis måste det alltid göras gedigna analyser innan åtgärder vidtas, och om det är möjligt se till att åtgärderna är utvärderingsbara. På så vis kan man identifiera åtgärdernas nettoeffekt och göra avvägningar mellan olika alternativ. Förutsättningarna för genomförbarhet och att åtgärderna håller över tid har varit grundläggande kriterier i framtagandet av kommissionens förslag.

3.4 Drivkrafter och omvandlingstryck är fortsatt centralt

Drivkrafter och omvandlingstryck var ledorden för den svenska Produktivitetsdelegationen 1991 (SOU 1991:82). Produktivitetskommissionen anser att de i högsta grad gäller även i dag och bör utgöra principer för kommissionens förslag. Detta utöver de grundläggande institutioner och faktorer i form av kapital, utbildad befolkning, teknisk utveckling m.m. som krävs för produktivitetstillväxt.

3.4.1 Näringsliv

Forskning visar att drivkrafter och omvandlingstryck gentemot företagen är avgörande för en långsiktigt god produktivitetsutveckling (se t.ex. Syverson, 2011). Inte minst är det viktigt med goda förutsättningar för entreprenörskap och en väl fungerande konkurrens där lågproduktiva företag eller verksamheter slås ut och nya och innovativa företag enkelt kan etablera sig och sätta press på de befintliga att bli mer produktiva, s.k. kreativ förstörelse.

En grundprincip bör därför vara att staten inte ska snedvrider eller sätta dessa marknadskrafter ur spel genom subventioner och stöd till enskilda eller grupper av företag, vare sig på inkomst- eller utgiftsidan av statsbudgeten. Om möjligheten finns för företag att höja sin lönsamhet genom monopol eller subventioner är risken stor att de försöker utnyttja den möjligheten – s.k. rent-seeking eller privilegiejakt – snarare än att fokusera på höjd produktivitet via utveckling, effektivisering och innovation. Ett system som möjliggör privilegiejakt hämmar den kreativa omvandlingen och en rationell resursallokering mellan såväl företag som branscher. Den negativa effekten på produktiviteten accentueras om kalkylen också tar hänsyn till den snedvridande effekten på marknaden av det skatteuttag som ska finansiera en subvention. Om stödet ges i form av en skatte-subvention uppstår därtill en indirekt kostnad i form av ett mer fragmenterat skattesystem.³

Som konstaterats kan det dock finnas skäl för offentliga interventioner vid marknadsmisslyckanden, t.ex. för att internalisera externa effekter. I dessa fall bör en princip vara att åtgärderna görs generella och riktas så nära ”källan” som möjligt. Exempelvis är koldioxidskatt och utsläppshandel mer effektiva sätt att komma till rätta med koldioxidutsläpp jämfört med komplicerade skattereduktioner eller subventioner.

3.4.2 Offentlig sektor

Inom offentlig sektor saknas i princip ett omvandlingstryck motsvarande det som ges av prismekanismen och marknadskonkurrensen i näringslivet. För att öka effektiviteten behöver därför systemen utformas så att de skapar incitament för ständiga förbättringar,

³ Se vidare i kapitel 13 om skatter.

innovationer och produktivitetshöjningar. Det faktum att många av den offentliga sektorns önskade utfall är svåra att mäta och prissätta skapar särskilda utmaningarna för styrningen.⁴

Produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor kan främjas genom att marknader införs för att skapa konkurrens inom verksamheter där så är lämpligt och där det inte på ett negativt sätt påverkar kvaliteten i verksamheterna. Denna handlingsväg förordades exempelvis av Lindbeckkommissionen som menade att all offentlig produktion som inte är myndighetsutövning bör konkurrensutsättas.⁵

Ett alternativ är att skapa ett internt produktivitetstryck genom att utforma principer för budgetering och finansiering på ett sätt som simulerar ett sådant tryck, t.ex. genom att kostnadsökningar inte ersätts fullt ut.

Produktivitetskommissionen kommer framför allt att fokusera på skapandet av strukturer och institutioner för att driva produktivitet snarare än åtgärder för att detaljstyra specifika områden inom offentlig sektor.

3.4.3 Individer

Som redogörs för i tidigare kapitel är humankapitalet helt centralt för produktiviteten och dess utveckling. Därmed blir det viktigt med väl fungerande utbildningssystem, matchning och arbetsmarknad, dels för kompetensförsörjningen till näringslivet och offentlig sektor, dels för att genom utbildning jämna ut livschanserna och ta vara på alla individers kapacitet på bästa sätt.

För individen handlar ökad produktivitet om drivkrafter att utbilda och förkovra sig, att prestera på arbetet och att röra sig mot arbeten som för individen är mer produktiva. Det kan också uttryckas som att löne- och prissignalerna samt rörligheten och matchningen på arbetsmarknaden måste fungera väl. Dessa incitamentsstrukturer är avgörande i en ekonomi som ständigt förändras.

Vad gäller individernas utbildning behöver det beaktas att incitamenten kan skilja sig åt mellan arbetstagare och arbetsgivare samt vad gäller generell respektive företagsspecifik kunskap. Vidare måste

⁴ Se vidare i kapitel 10 om produktivitet i offentlig sektor.

⁵ SOU 1993:16, förslag nr 61.

hänsyn tas till att incitamenten kan skilja sig utifrån individens, företagens och samhällets nytta.

3.5 Bred ansats med särskilt fokus på förenkling

Som konstateras i tidigare kapitel råder det inom forskningen en bred enighet om att ökad produktivitetstillväxt inte uppnås genom en särskild specifik åtgärd, eller förbättringar endast inom en enda bransch, sektor eller politikområde. Det handlar om att arbeta brett inom områden där reformbehov och möjligheter till produktivitetsförbättrande åtgärder identifieras. Som framgår i kapitel 1 har Produktivitetskommissionen valt att behandla vissa områden i detta delbetänkande och återkommer till andra i huvudbetänkandet.

I den analys som ligger till grund för förslagen har Produktivitetskommissionen utgått från både teoretisk och evidensbaserad forskning samt tidigare och nya studier om vad som påverkar produktivitetstillväxten. Vidare har kommissionen studerat produktivitetstillväxten i olika branscher och länder samt vad de särskilt framgångsrika länderna gör på områden där de har en stark produktivitetstillväxt.⁶ Mot detta har ställts läget och utvecklingen i Sverige, inom olika branscher och politikområden. Vad saknas och i vilken riktning bör Sverige röra sig för att stärka förutsättningarna för produktivitetstillväxt? Vilka konkreta åtgärder leder i sin tur i denna riktning?

Ett tema som återkommande har lyfts i kommissionens arbete är behovet av förenkling. Det gäller särskilt regelverk och processer så som tillståndsprövningar. Förenklingsbehovet har påtalats i enskilda expertrapporter som kommissionen har beställt (se t.ex. Alvendal, 2024), i tidigare forskning, utredningar och analyser⁷ samt i stort sett i samtliga kontakter med aktörer i näringslivet och offentlig sektor.

Kommissionens bedömning är att det generellt sett har funnits en tendens till överreglering, dvs. oproportionerligt omfattande, komplicerade och dåligt anpassade regelverk och tillståndsprövningsprocesser där samhällsnyttan inte beaktats i tillräcklig utsträckning. En sannolik förklaring är att regleringar och byråkrati, exempelvis omfattande rapporteringskrav och andra pålagor, har ackumulerats över tid. Det beror bl.a. på att offentliga institutioner i Sverige och internationellt

⁶ Se t.ex. Lappi m.fl., 2024.

⁷ Se referenser i kapitel 5 Regelförenkling och kapitel 6 Tillståndsprövningsprocesser.

har agerat för att hantera eller förebygga negativa effekter på olika områden, exempelvis miljö och klimat, personlig integritet, brottslighet, arbetsmiljö, livsmedelssäkerhet, trafiksäkerhet, skatteuppbörd och finansmarknad. Inte sällan har nya åtgärder genomförts genom att det gjorts undantag från tidigare generella regler. Kommissionen har även stött på regelverk som utformats som undantag från tidigare undantag.

I många fall har åtgärderna på varje enskilt område uppfattats som befogade, fyllt ett gott syfte eller varit resultat av en politisk vilja. De sammantagna effekterna har dock mer sällan beaktats. Få eller ingen har tagit ansvar för helheten. Över tid blir det allt svårare och mycket kostsamt när aktörer ska navigera och agera i en alltmer komplex, och i delar oöverblickbar, miljö. De omfattande regelverken riskerar inte bara leda till onödiga kostnader och utgöra hinder för innovation i företag och institutioner, utan i förlängningen även försämra ekonomins grundläggande funktionssätt och hindra en rationell allokering av resurser. Till det kommer att förståelsen för reglerna kan brista och därmed undergräva legitimiteten.

En grundläggande princip som Produktivitetskommissionen ser anledning att uppmärksamma är att regler, och systemen för hur de tillämpas, ska utformas så att de ger förutsättningar för likabehandling och förutsägbarhet. Utfallet av regeltillämpning ska inte bero på vilken handläggare som hanterar ett ärende eller i vilken del av landet man verkar. Frågan är aktuell bl.a. vad gäller byggregler, där det trots förbud mot särkrav tillämpas olika regler i olika delar av landet.⁸ En annan princip som kommissionen resonerat kring är att i den mån det finns tolkningsutrymme eller liknande i regler och tillståndsprocesser så bör utrymmet i första hand få nyttjas av den sökande.

Dessa slutsatser har gett Produktivitetskommissionen anledning att i delar av detta betänkande fokusera särskilt på den växande regelbördan inklusive dess tillämpning, bl.a. i vissa tillståndsprocesser och inom byggsektorn, och lägga förslag i syfte att vända utvecklingen.

⁸ Se kapitel 7.

3.6 Finansiering

Enligt Produktivitetskommissionens direktiv ska de förslag på finansieringar som utredningen lämnar bidra till en helhet som främjar produktivitetstillväxt i näringslivet och högre produktivitet i den offentliga sektorn (dir. 2023:58). För förslagen i detta betänkande redovisas finansiering i de fall kommissionen har identifierat lämplig sådan inom ramen för samma sektor som det aktuella förslaget. I andra fall kommer kommissionen att återkomma till finansieringsfrågan samlat i huvudbetänkandet.

Syftet med kommissionens förslag är att genom strukturella reformer öka produktivitetstillväxten på ett långsiktigt hållbart sätt. De förslag som kommissionen lägger fram handlar inte främst om kort-siktiga satsningar vars effekter uppstår redan innevarande år, utan de effekter som eftersträvas uppstår i regel först på något längre sikt. Den ökade produktivitetstillväxten förväntas öka välbståndet i termer av reallöner och vinster. De offentliga finanserna väntas stärkas, främst genom ökade skatteintäkter och minskat kostnadstryck inom offentlig sektor. Produktivitetskommissionens bedömning är att förslagen över tid kommer att ha en tydligt positiv nettoeffekt på välfärden och därmed på de offentliga finanserna. Mer detaljerade konsekvensbeskrivningar redovisas för respektive förslag.

4 Det finanspolitiska ramverket

4.1 Inledning

En central fråga i den ekonomiska politiken är hur den offentliga sektorns ekonomi ska skötas. Svaret på frågan har varierat över tid och mellan länder. I Sverige har vikten av stabila statsfinanser varit en brett accepterad utgångspunkt sedan den ekonomiska krisen på 1990-talet. Det tydligaste uttrycket för den svenska synen på ansvarsfull finanspolitik har varit det finanspolitiska ramverket, som sätter ramarna för den offentliga sektorns ekonomi.

På senare tid har det dock i den offentliga debatten allt oftare rests frågor om huruvida det finanspolitiska ramverket behöver förändras. Detta har bl.a. kopplats till argument om att vår tids utmaningar kräver en ny investeringsvåg, t.ex. för att bygga Sveriges försvarsförmåga, utöka infrastrukturinvesteringarna eller investeringar för att klara klimatomställningen. Kritiken mot nuvarande ramverk har också kopplats till hur ramverket påverkar produktiviteten. Ett argument som framförts är att om arbetet med effektivitet och produktivitet främst fokuserar på kostnadsbesparingar, kan det innebära ett minskat risktagande och mindre utrymme för innovation, vilket i sin tur påverkar produktiviteten negativt på sikt.

Mot bakgrund av det finanspolitiska ramverkets centrala roll för samhällsekonomin och för den finansiella styrningen av offentlig sektor, diskuteras i detta kapitel hur ramverket påverkar möjligheten att bedriva en politik som gynnar produktivitetstillväxt.

4.2 Det finanspolitiska ramverkets tillkomst och beståndsdelar

4.2.1 Det finanspolitiska ramverkets tillkomst

Det finanspolitiska ramverket tillkom som ett svar på de finanspolitiska problem som drabbade Sverige i samband med den ekonomiska krisen på 1990-talet.¹ Den tidigare ordningen hade kännetecknats av en nedifrån-och-upp-ansats, där de olika fackdepartementen förhandlat sina budgetar var för sig och slutresultatet för statens sammanlagda lånebehov blev känt först i slutet av processen. Detta hade lett till stora budgetunderskott och Sveriges statsskuld var efter finanskrisen i början av 1990-talet över 70 procent av BNP. Sverige låg i botten i termer av stramhet i budgetprocessen av länderna i EG, endast underträffat av Italien.

Två principiella vägar för att kontrollera utvecklingen skisserades.² Den ena fokuserade på målsättningar för politiken på övergripande nivå (skattetryck, totala utgifter och liknande) medan den andra fokuserade på strukturella faktorer, alltså på hur själva processen för framtagandet av budgeten är konstruerad. Analysen drog slutsatsen att övergripande målsättningar ofta saknar mening för de politiska aktörer som tar beslut. Anledningen till det är att varje enskilt beslut oftast rör en liten budgetpost, men genom det vid tidpunkten rådande nerifrån och upp-perspektivet blir det summan av dessa mångfaldiga beslut som utgör helheten. I stället för utfästelser och målsättningar på övergripande nivå behövde processen därför utformas på ett sätt som i sig självt sammantaget främjar en god budgetdisciplin.

I kontrast till tidigare struktur beslutades därför att utforma den statliga budgetprocessen som en uppifrån-och-ned-process. Det innebär att budgetutrymmet fastställs först, efter i förväg accepterade kriterier. Förslag till utgifter tas i nästa steg och prioriteringar görs så att endast åtgärder som ryms inom det fastställda utrymmet genomförs.

Utifrån ett vidare perspektiv stöds utformningen av budgetprocessen av nationalekonomisk forskning om politiskt beslutsfattande, som betonar vikten av att de institutionella ramverken utformas för

¹ Se beskrivning bl.a. i betänkandet från 2023 års långtidsutredning (SOU 2023:85).

² Se Molander, 1992.

att påverka incitamenten hos beslutsfattarna att fatta kloka beslut, snarare än att fokusera på isolerade policybeslut.³

I samband med reformeringen av budgetprocessen infördes också övriga delar av det finanspolitiska ramverket. Bland annat att stats-skuldens andel av BNP skulle stabiliseras (Riksrevisionen, 2020e) och att den offentliga sektorns finansiella sparande skulle vara i balans.

Regeringen ansåg att stabiliseringen av statsfinanserna i första hand behövde ske genom utgiftsminskningar, eftersom skattekvoten redan var betydande och utrymmet för ytterligare skattehöjningar ansågs vara begränsat. Av denna anledning infördes ett utgiftstak. Därefter har fler förändringar gjorts, bl.a. avseende målnivån för överskotts-målet⁴ och införandet av det så kallade skuldankaret. Ramverkets nuvarande utformning beskrivs i nästkommande avsnitt.

4.2.2 Det finanspolitiska ramverkets beståndsdelar

Det finanspolitiska ramverket består nu av sex delar: den statliga budgetprocessen, överskottsmålet, skuldankaret, utgiftstaket, det kommunala balanskravet samt kravet på extern uppföljning och transparens.⁵

Budgetprocessen

Enligt det finanspolitiska ramverket ska budgetprocessen vara ordnad och samlad, så att politiska prioriteringar blir tydliga och riksdagen får en helhetsbild av budgeten och den ekonomiska politiken. I praktiken innebär det att samtliga budgetbeslut bör hanteras samlat i budgetpropositionen på hösten och att eventuella oundvikliga ändringar under året samlas vid två tillfällen: i vårändringsbudgeten i samband med vårpropositionen och i höständringsbudgeten i samband med budgetpropositionen för kommande år. En samlad budgetprocess leder till att samtliga förslag kan vägas mot varandra inom ramen för ett givet budgetutrymme. Om denna ordning bryts, ur-

³ Se till exempel Kungliga vetenskapsakademins redovisning av ekonomipristagarna Kydland och Prescotts forskning (2004).

⁴ Den höjdes senare till att sparandet skulle motsvara ett överskott på i genomsnitt 2 procent av BNP över en konjunkturcykel.

⁵ För en mer djuplodande beskrivning, se regeringens skrivelse Ramverket för finanspolitiken (Skr. 2017/18:207).

holkas behovet av prioritering vilket erfarenhetsmässigt minskar möjligheterna att kontrollera utgifterna.

Riksdagen behandlar budgeten i två steg, i enlighet med den så kallade rambeslutsmodellen. I ett första steg fattar riksdagen beslut om de totala utgifterna och hur de ska fördelas på utgiftsområden, samt en inkomstberäkning. Detta bestämmer bl.a. den konjunkturpolitiska inriktningen på finanspolitiken, då det offentligfinansiella sparandet fastställs. Därefter beslutar riksdagen om hur de beslutade utgifterna inom respektive utgiftsområde ska fördelas på anslag. Sättet som budgetpropositionen tas fram inom Regeringskansliet, och hur den därefter behandlas i riksdagen, är därmed utformat efter samma uppifrån och ned-princip.

Utgiftstaket

Utgiftstaket är ett av riksdagen beslutat och redovisat tak för statens utgifter. Taket sätts tre år i förväg vilket till stor del innebär att det kan sättas utan att hänsyn tas till dagspolitiska intressen och önskemål. Utgiftstaket främjar på så vis den uppifrån och ned-ansats som det finanspolitiska ramverket eftersträvar, alltså att ett lämpligt skatteuttag och en ram för utgifternas samlade storlek sätts i förväg innan specifika förslag till utgiftsökningar läggs. Utgiftstaket förhindrar också att tillfälligt höga skatteintäkter används för utgifter som kan vara svåra att minska när skatteintäkterna återgår till en lägre nivå. Med utgiftstaket får riksdagen och regeringen bättre kontroll över hur utgifterna förändras och tvingas ta hänsyn till hur olika beslut påverkar utgifterna i framtiden.

Överskottsmålet

Överskottsmålet gäller för den offentliga sektorns sparande, det vill säga intäkter minus kostnader. Från och med 2019 är målet för det offentligfinansiella sparandet 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Det strukturella sparandet, det vill säga det finansiella sparandet korrigerat för konjunkturrella och andra temporära effekter, används för att bedöma om överskottsmålet uppnås. Före 2019 var överskottsmålet 1 procent av BNP. För att säkerställa en

långsiktighet och legitimitet för överskottsmålet ska detta ses över vart åttonde år.

Utgiftstaket i kombination med överskottsmålet anger också ramarna för skattepolitiken. Genom kravet på offentlig sektors finansiella sparande, behöver den totala nivån på skatteuttaget hela tiden beräknas i förhållande till utgifterna. Genom utgiftstaket begränsas samtidigt de totala utgifterna, vilket indirekt också innebär en begränsning för skatteuttaget, såtillvida avvikelser från saldomålet inte ska accepteras.

Skuldankaret

Skuldankaret infördes 2019 som ett komplement till överskottsmålet. Skuldankaret är ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, kallad Maastrichtskulden, på 35 procent av BNP. Om skulden avviker mer än 5 procent av BNP från målnivån ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen med en redogörelse för skälen till att avvikelsen uppkommit och hur regeringen avser att hantera den. Skuldankaret skapar alltså en begränsning både uppåt och neråt och säkerställer därmed att skulden varken tillåts växa eller sjunka för mycket. Ett skäl till skuldankaret är att det finns ett värde av att upprätthålla en viss nivå på skulden, t.ex. för att säkerställa en viss likviditet på marknaden för statsobligationer.⁶

Skuldnivån kan också ses som ett uttryck för hur kostnaderna ska fördelas mellan generationer för olika välståndhöjande investeringar. Över tid bör en jämn fördelning vara eftersträvarsvärd, även om nivåförändringar i vissa fall kan motiveras exempelvis om särskilt gynnsamma investeringar för framtida generationer identifierats, som förutsätter en tillfälligt högre skuldsättning.

Balanskravet i kommuner och regioner

Balanskravet för kommunsektorn innebär att varje kommun och region ska budgetera för ett resultat i balans om det inte finns synnerliga skäl för att inte göra det. Balanskravet infördes år 2000 och regleras i kommunallagen (11 kap 13 §). Sedan tidigare finns en skrivning i kommunallagen om att kommunsektorn ska säkerställa en god

⁶ För en utförligare diskussion om detta, se t.ex. Andersson (2016).

ekonomisk hushållning. Balanskravet kan leda till svårigheter för kommuner och regioner att hantera konjunkturella svängningar i ekonomin. Det finns dock möjligheter för kommuner och regioner att reservera medel i så kallade resultatreserver, som får användas i linje med de riktlinjer om god ekonomisk hushållning som varje kommun och region ska anta. I grunden finns en avvägning mellan å ena sidan att ge stora frihetsgrader till kommuner och regioner och å andra sidan att ge staten möjlighet att föra en sammanhållen och väl avvägd stabiliseringspolitik.

Extern uppföljning och transparens

För att utvärdera finanspolitiken finns ett flertal externa aktörer. På internationell nivå görs detta av olika EU-organ, OECD och Internationella valutafonden. På nationell nivå delas uppföljningsansvaret mellan bl.a. Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet och Ekonomistyrningsverket. Även Riksrevisionen har i uppdrag att granska den statliga verksamheten. Den externa granskningen tillsammans med en öppenhet och tydlighet i regeringens redovisning av finanspolitiken bidrar till att ge medborgarna insyn och möjliggör en kontinuerlig öppen diskussion om finanspolitiska prioriteringar och beslut.

4.3 Överväganden kring det finanspolitiska ramverket

4.3.1 Sambandet mellan skuldnivåer, ekonomisk stabilitet och tillväxt

Frågan om statsskuld och offentlig skuldsättnings påverkan på tillväxt har diskuterats livligt inom nationalekonomin, inte minst sedan finanskrisen. I teoretisk mening betraktas offentlig skuldsättning konventionellt som positivt för ekonomisk tillväxt i det korta perspektivet, då det bidrar till att höja efterfrågan. I det längre perspektivet bidrar dock räntorna på skulden till minskat offentligt sparande. Då det privata sparandet inte antas öka i motsvarande mån minskar följaktligen det nationella sparandet och totala investeringar, varför den långsiktiga effekten på tillväxten är negativ.

Försök har gjorts att fastställa vilken nivå på statsskulden som är optimal, samt om det finns en tröskel vid vilken de negativa effekterna av skuldsättning ökar kraftigt. I en rapport från Riksgälden konstateras att det visserligen finns belägg för att det finns en övre gräns där statsskuldens nivå blir problematisk, men att varken den teoretiska eller empiriska forskningen lyckas ange var den gränsen går (Andersson, 2016). I rapporten redogörs för att flera studier pekat mot en nivå om 80–100 procent, samtidigt som detta också ifrågasatts.⁷

Även om forskningen inte kan slå fast ett enkelt och rakt samband mellan absoluta nivåer på länders skuldsättning och ekonomisk tillväxt finns det goda skäl till att begränsa skuldsättningen generellt. En snabbt stigande statsskuld kan skapa en oro för att staten inte kan betala skulderna utan att kraftigt höja skattetrycket. Det riskerar i sin tur att ha stora negativa effekter på hela landets ekonomi, bl.a. genom minskad riskbenägenhet och försämrat investeringsklimat. Räntorna kan stiga eftersom riskerna ökar för långivarna och räntebetalningarna i sig minskar reformutrymmet på statsbudgeten, vilket därmed också ytterligare försämrar den finansiella ställningen. Om detta leder till en statsfinansiell kris, kan det i sin tur få negativa effekter på produktiviteten, då kriserna både kortsiktigt och långsiktigt får negativa tillväxteffekter.

Det finns i denna mer generella betydelse både teoretiskt och empiriskt stöd för att eftersträva en hanterbar skuldsättning och en stabil finanspolitik, särskilt då förtroendet för det finansiella systemet och förväntningar i samhället påverkar den ekonomiska utvecklingen. Erfarenheten från de ekonomiska kriser Sverige upplevt sedan 1990-talet talar för att det finanspolitiska ramverket har bidragit stabiliserande och stärkt den institutionella miljön i svensk ekonomi. Enligt vissa studier lägger marknaden i dag också större vikt vid statsfinansiella obalanser, än före den finansiella krisen 2008, vilket ger ytterligare skäl till finanspolitiskt ansvarsfull politik (Andersson, 2016).

⁷ Se också Bergh (2013), för en genomgång av debatten kring Reinhart och Rogoffs studie (Reinhart, C. M. och Rogoff, K. S. 2010a; Reinhart, C. M. och Rogoff, K. S. 2010b). I studien uppvisades en signifikant lägre tillväxtnivå för länder med skulder på över 90 procent av BNP, men den kritiserades på grund av ett räknefel.

4.3.2 Budgetrestriktivitet, samhällsekonomisk effektivitet och produktivitet

Det finanspolitiska ramverket har genom att sätta en gräns för de offentliga utgifterna tvingat fram kontinuerliga prioriteringar i den offentliga sektorn. Detta har, som diskuterats ovan, varit i syfte att kontrollera statsskuldens storlek och nödvändigt för att hålla utgifterna inom hållbara ramar. Det har bidragit till stabila statsfinanser och Produktivitetskommissionens bedömning är att det har stärkt förutsättningarna för produktivitet och tillväxt i bred mening.

Prioriteringsprocessen i sig kan också ha goda effekter på offentlig sektors effektivitet. För det första stärker den behovet av att effektivisera den egna verksamheten, vilket leder till ökad effektivitet i utförandet av offentlig verksamhet (inre effektivitet). För det andra gör den det nödvändigt att prioritera vad den offentliga sektorn ska ägna sig åt, vilket tvingar fram bedömningar om ändamålsenligheten i olika statliga ingrepp i ekonomin (yttre effektivitet).

Den inre effektiviteten i offentlig sektor bedöms ha stärkts genom att det finanspolitiska ramverket har inneburit ett effektivitetstryck på verksamheterna. För den statliga sektorn har det s.k. produktivtetsavdraget inom pris- och löneomräkningen (PLO) haft särskild betydelse. Produktivtetsavdraget innebär att myndigheterna inte kompenseras fullt ut för sina kostnadsökningar. Syftet med avdraget är att simulera ett effektiviseringsstryck motsvarande de årliga produktivtetsökningar som görs inom det privata näringslivet. Riksrevisionen (2022e) bedömer i en granskning att produktivtetsavdraget i staten har bidragit till att stärka effektivitet och produktivitet, samtidigt som myndigheternas verksamhet inte påverkats negativt. Den avgiftsfinansierade verksamheten inom statlig sektor är dock inte underställd samma produktivitetstryck som de anslagsfinansierade delarna, eftersom de inte omfattas av produktivtetsavdraget (Riksrevisionen, 2022e). Kommissionen kan därför komma att återkomma till detta område i huvudbetänkandet.

Den yttre effektiviteten bedöms ha stärkts genom att det finanspolitiska ramverket tvingat fram prioriteringar i beslutsfattandet om statens budget. Begränsningen som det finanspolitiska ramverket innebär tvingar fram valsituationer där förslag ställs mot varandra, vilket leder till en konstruktiv diskussion om värdet av olika reformer både ur ett välfärds- och tillväxtperspektiv. På så vis ställer det finans-

politiska ramverket kontinuerligt staten inför frågan om vad den ska ägna sig åt, varför och hur.

Ett exempel på metodik för att göra denna typ av prioriteringar är samhällsekonomisk lönsamhetsanalys, som nyttjas till exempel för prioritering av projekt inom infrastrukturplaneringen. Ett samhällsekonomiskt perspektiv vid offentliga investeringar bidrar till att rätt investeringar genomförs och att offentliga ingrepp i ekonomin enbart görs där det finns goda samhällsekonomiska skäl. Samhällsekonomisk analys är således ett verktyg som rätt använt kan bidra till att avhjälpa flera så kallade regleringsmisslyckanden⁸, exempelvis bristande kunskap och detaljkännedom eller politiska incitament där särintressens och enskilda väljargrupperns preferenser prioriteras högre än vad som är samhällsekonomiskt mest värdefullt. Om denna kontroll inte finns är risken stor att mindre produktiva investeringar genomförs. Dessa leder då till sämre välfärd eller till ett behov av ytterligare åtgärder, som i sin tur behöver finansieras med ett högre skattetryck, vilket riskerar att verka produktivitetssänkande.

4.3.3 Investeringsperspektivet – leder det finanspolitiska ramverket till underinvestering?

Samtidigt som en relativt stark konsensus vuxit fram i Sverige kring att en stabil finanspolitik i sig är positivt för samhällsekonomin, har relationen mellan låg skuldsättning och offentliga investeringar diskuterats allt mer. En version av kritiken är att det finanspolitiska ramverket är för stelbent och därmed begränsar produktivitetshöjande eller andra nödvändiga investeringar.⁹ En alternativ version av argumentet är att den offentliga sektorn till följd av överskottsmålet tar in mer skatt från privat sektor än vad som egentligen är nödvändigt. Båda dessa argument handlar dock snarare om vilken nivå på statskulden eller överskottsmålet som är optimal snarare än de är en kritik mot det finanspolitiska ramverket som sådant.

Produktivitetskommissionen konstaterar att den nivå på statskulden som skuldankaret är satt vid är uppnådd. Behov av att justera målet för den offentliga sektorns finansiella sparande hanteras via återkommande översyner. I direktivet till den senast tillsatta kommittén, som ska redovisa sitt arbete i november 2024, framförs att valet av

⁸ Se kapitel 3 Inriktning, principer och finansiering.

⁹ Se t.ex. Dagens Arena (2021) och SOU 2023:85.

lämplig nivå beror på avvägningar mellan flera olika intressen, och att det därför är lämpligt att nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande bestäms inom ramen för det politiska systemet (Dir. 2023:162).

Om det finanspolitiska ramverket begränsade produktivitetshöjande investeringar skulle detta visa sig i att det fanns en stor mängd samhällsekonomiskt effektiva investeringar som inte blir genomförda. Finanspolitiska rådet (2022) gjorde en analys av denna frågeställning och fann inga starka tecken på att ramverket i sig blivit ett hinder för samhällsekonomiskt effektiva eller produktivitetsstärkande investeringar. Ett exempel som många gånger lyfts fram där investeringar skulle behövas är transportinfrastruktur. Den senaste nationella planen visar dock sammantaget på negativ samhällsekonomisk lönsamhet. Detta innebär att i den mån det finns samhällsekonomiskt effektiva förslag som inte genomförs så bör de i första hand ersätta samhällsekonomiskt ineffektiva förslag som ligger i planen. Eventuell samhällsekonomisk ineffektivitet är således ett resultat av bristande prioritering snarare än av att det behövs en större investeringsbudget. För en utförligare diskussion om detta och förslag på åtgärder, se kapitel 8 Transportinfrastruktur.

Produktivitetskommissionen bedömer mot bakgrund av detta att ramverket som sådant tjänat Sverige väl och att ramverket så som det är konstruerat i sig självt inte leder till en ineffektivt låg statsskuld och för låg investeringsnivå. En mekanism för att säkerställa att detta inte heller sker är det skuldankare som redan införts. Regeringen har tillsatt en parlamentarisk utredning för att uppdatera ramverket och bland annat se över nivån på överskottsmålet.

Produktivitetskommissionen anser att det är centralt att ramverket står fast som en garant för finansiell stabilitet, låg skuldsättning och att det finns tillräckligt utrymme för att på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt kunna hantera allvarliga kriser såsom exempelvis finansiell oro och pandemier.

4.3.4 Driftperspektivet – driver eller hämmar det finanspolitiska ramverket innovation?

En annan aspekt av det finanspolitiska ramverket rör driftperspektivet och huruvida det finanspolitiska ramverket driver eller begränsar innovation. Här finns minst två perspektiv som arbetar i motsatta

riktningar. Å ena sidan kan det hävdas att det finanspolitiska ramverket introducerar en kontinuerlig ekonomisk press på den offentliga sektorn, vilket skapar ett effektiviseringsstryck. Detta tryck innebär att beslut för att effektivisera verksamheten blir nödvändiga att förhålla sig till löpande, och tvingar på så vis fram effektivisering på ett motsvarande sätt som i näringslivet. Detta verkar i en produktivitetstärkande riktning. Å andra sidan kan effektiviseringsstrycket, om det blir för starkt, leda till vad som kan betecknas som nedskärningspolitik. Tanken med effektiviseringsstrycket, att skapa drivkrafter för innovation och förbättrad produktivitet, kan gå förlorad då det många gånger saknas verktyg, kompetens och tid för offentliga organisationer att utveckla sådana lösningar. Finns det inga möjligheter för lärande, reflektion eller för att testa nya saker kommer en verksamhet inte att bli innovativ även om den har ett hårt effektiviseringsstryck.

Här bör det dock framhållas att behovet av att prioritera mellan olika ändamål och bedriva en långsiktigt hållbar finanspolitik, inte skulle försvinna om det finanspolitiska ramverket togs bort. I stället är risken att prioriteringarna behöver göras under oordnade former framför allt i samband med kriser. Utan ett tydligt ramverk finns en risk att utgifterna tillåts öka för att finansiera de uppfattade behoven på olika områden, fram till en punkt när skuldnivån blir ohållbar. Den ohållbara utgiftsutvecklingen kan då förorsaka en statsfinansiell kris, och därpå följande behov av drastiska nedskärningar, skattehöjningar och omprioriteringar.

En väsentlig fördel med att etablera ett kontinuerligt effektivitetstryck är att det möjliggör en förvaltningskultur där man löpande eftersträvar effektivisering. Produktivitetstrycket torde också leda till en högre vilja att utveckla kunskapsunderlag som underlättar för beslutsfattarna att göra nödvändiga prioriteringar. Utan restriktioner riskerar både praktiskt effektiviseringsarbete och samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler att framstå som onödiga.

Det kan dock nämnas att det finanspolitiska ramverket endast anger de yttre villkoren för den ekonomiska förvaltningen i offentlig sektor. Ramverket innebär i sig självt ingen garanti för att verkliga produktivetsförbättringar genomförs. Det är därför kommissionens bedömning att det är angeläget att överväga hur bättre strukturer kan skapas för att främja effektivisering, produktivetsförbättringar och innovation i offentlig sektor.

4.3.5 Riksdagens budgetprocess

Ovan förs resonemang om det finanspolitiska ramverkets styrande effekt och dess indirekta påverkan på produktiviteten. På senare tid har dock händelser inträffat som försvagat det finanspolitiska ramverkets styrande effekt.

Principerna som vägleder riksdagens budgetarbete har utmanats och urholkats över tid. Rambeslut har ändrats och riksdagen har antagit fleråriga, budgetpåverkande och ofinansierade utskottsinitiativ mellan behandlingarna av regeringens budgetpropositioner.¹⁰ Partier har också öppnat för att rösta nej till så kallade särpropositioner som följer av aviseringar i budgetpropositionen. Även om det inte är något formellt brott mot det så kallade reservationsförbudet – som förankrat innebär att ledamöter i skatteutskottet inte lägger skarpa förslag som står i strid med inkomstberäkningen och som primärt gäller fram till årsskiftet – går det emot principen om att besluta om budgeten samlad.

När det gäller just utskottsinitiativ kan det vara intressant att notera att utredningen om en sammanhållen budgetprocess så sent som 2017 bedömde att sådana initiativ inte användes för att kringgå rambeslutsprocessen (SOU 2017:78).¹¹ Produktivitetskommissionen anser att denna slutsats inte längre gäller. Även om de initiativ och det agerande som beskrivs i detta avsnitt inte nödvändigtvis direkt bryter mot det finanspolitiska ramverkets principer om en samlad och ordnad budgetprocess, är det tydligt att det skett en glidning

¹⁰ År 2013 valde ett antal partier att fatta ett nytt beslut i frågan om uppräkningsgränsen för statlig inkomstskatt, trots att detta redan hade fastslagits i rambeslutet. I samband med behandlingen av 2017 års vårproposition valde en annan konstellation av partier att rikta ett gemensamt hot om misstroendeförklaring mot regeringen, om den skulle gå fram med vissa förslag i budgetpropositionen för 2018 (Finansutskottets betänkande 2016/17:FiU20). År 2020 valde ett av riksdagens partier att påbörja arbetet med att ta ett så kallat utskottsinitiativ för att få till en extra ändringsbudget. Samma år valde tre riksdagspartier att ta ett utskottsinitiativ för att anta en finansierad ändringsbudget (Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU49). Detta fick stöd av ytterligare ett riksdagsparti och budgetförändringarna beslutades av riksdagen. År 2021 tog tre riksdagspartier ett utskottsinitiativ för att förstärka äldreomsorgen (Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU46). Till skillnad från initiativet 2020 var detta såväl ofinansierat som flerårigt. Sedan dess har flera liknande initiativ tagits av olika partier.

¹¹ I betänkandet (s. 60–61) skriver utredningen följande: ”Utskottens initiativrätt har utnyttjats ganska sparsamt. De ärenden som väckts har i huvudsak rört korrigeringar av felaktigheter i tidigare beslut, kompletteringsändringar på grund av ändrad lagstiftning och riksdagsinterna frågor. --- [U]nder de senaste åren har [det] skett en viss ökning av antalet utskottsinitiativ som varken är korrigeringar eller konsekvensändringar. Det enda initiativ som tydligt har påverkat budgeten är emellertid ändringen av skattelagstiftningen hösten 2013. Trots en viss ökning av antalet utskottsinitiativ som kan vara politiskt motiverade finns det således inget som tyder på att initiativen i större utsträckning påverkar budgeten eller används för att kringgå rambeslutsprocessen.”

bort från dessa principer. Statens budget har i högre grad blivit resultatet av hoppande majoriteters initiativ, snarare än av en helhetsbedömning. Produktivitetskommissionen konstaterar att denna glidning riskerar att leda till minskad budgetdisciplin. Åtgärder och överenskommelser som stärker riksdagens budgetarbete behövs således.

4.3.6 Produktivitetskommissionens samlade bedömning

Produktivitetskommissionen bedömer att det finns starka skäl att hålla fast vid det finanspolitiska ramverket utifrån ett produktivitetsperspektiv. Starka offentliga finanser skapar förtroende och stabilitet på de finansiella marknaderna och bidrar därigenom till att förbättra investeringsklimatet. En låg statsskuld, och ett ramverk för att begränsa dess nivå, ger goda möjligheter att föra en expansiv politik i tider av kris, utan att detta leder till ett behov av kraftiga skattehöjningar eller åtstramningspolitik som kan skada den ekonomiska utvecklingen.

I likhet med Finanspolitiska rådet (2022) finner kommissionen inga starka tecken på att ramverket i sig har blivit ett hinder för samhällsekonomiskt effektiva eller produktivitetsstärkande investeringar. Om det ändå bedöms finnas behov av en högre investeringstakt kan målnivån för det finansiella sparandet sänkas. Det är då viktigt att de faktiska behoven är väl underbyggda, att det skett omprioriteringar som säkerställer att samhällsekonomiskt olönsamma projekt tas bort och att *tillfälligt* höjda investeringsbehov inte leder till ett *permanent* lägre saldomål.¹² Vid en bedömning av investeringsbehoven bör också beaktas att det kan finnas drivkrafter för politiker att överdriva det nuvarande investeringsbehovet¹³ samt att klassificera löpande utgifter och konsumtion som investeringar. Detta är ett viktigt skäl till att inte dela upp budgeten i en drift- respektive investeringsbudget. Behovet av att kontinuerligt ompröva målnivån för den offentliga sektorns finansiella sparande kan vidare anses vara integrerad i den existerande modellen i och med att överskottsmålet under varannan mandatperiod ska underställas en omprövning.

¹² Se också Finanspolitiska rådets skrivelse till den parlamentariska överskottsmålskommittén (2024), för ett fördjupat resonemang om vilka tillfälliga behov som kan motivera en sänkning av målnivån för sparandet, samt andra överväganden som bör ingå i analysen.

¹³ Finanspolitiska rådet (2024) lyfter också att det finns en risk för felbedömningar när de för tillfället politiskt önskvärda prioriteringarna bedöms ha särskilt positiva effekter.

Styrkan med det finanspolitiska ramverket är att förändringar av målnivån för det finansiella sparandet sker kontrollerat och med beaktande av den offentliga sektorns samlades skuldnivå och samhälls-ekonomin i övrigt. Ramverket hanterar det politikmisslyckande som kan sägas uppstå om behov summeras nerifrån och upp eller om behov i nutid ges större vikt än mer långsiktiga värden.

Ramverket bedöms leda till att prioritering och effektivisering av offentlig verksamhet i högre grad sker kontinuerligt än om ramverket inte skulle finnas. Det kan ställas i kontrast till de omfattande neddragningar, eller skattehöjningar, som tvingas fram vid statsfinansiella kriser. Med ett finansiellt utrymme möjliggörs strategiska investeringar för höjd produktivitet, vilket skulle vara svårare i en krissituation. Sammantaget bedöms det långsiktiga arbetet med att höja produktiviteten i offentlig sektor förutsätta ett starkt finanspolitiskt ramverk.

För att långsiktigt säkerställa det finanspolitiska ramverkets styrande kraft, finns det dock skäl att överväga åtgärder kopplade till riksdagens beslutsprocess, vilket behandlas i nästa avsnitt.

Det finanspolitiska ramverket räcker dock inte för att säkerställa produktivitetstillväxt i offentlig sektor. För det krävs bl.a. att medarbetare och ledare i offentlig sektor arbetar aktivt med att utveckla verksamheterna så att effektivitet och kvalitet kontinuerligt ökar. Detta utgör också en viktig del av Produktivitetskommissionens uppdrag.

4.4 Förslag för ett stärkt finanspolitiskt ramverk

4.4.1 Stärk riksdagens budgetarbete

Inför samma krav på riksdagen som på regeringen om att det krävs särskilda skäl för att få lägga en extra ändringsbudget

Förslag: En bestämmelse bör införas i riksdagsordningen som anger att ett utskott får väcka förslag om ändringar i statens budget för löpande budgetår endast om det finns särskilda skäl.

Enligt riksdagsordningen (SFS 2014:801) får regeringen endast om det finns särskilda skäl lämna förslag om ändringar i statens budget vid sidan om de två reguljära ändringsbudgetarna. I betänkandet En sammanhållen budgetprocess (SOU 2017:78) föreslår Kommittén om en tydligare budgetprocess att samma krav ska ställas för att finansutskottet ska få ta budgetpåverkande utskottsinitiativ. Kommittén anser att regeringen är bäst lämpad att bedöma om det finns behov av att föreslå förändringar i budgeten för det innevarande året. Som motiv för detta anför kommittén att Regeringskansliet kontinuerligt följer budgetens utveckling och till sin hjälp har de statliga myndigheter som lyder under regeringen. För att värna den samlade budgetprocessen och säkerställa att ändringar av en beslutad budget sker under ordnade former föreslår kommittén att samma krav som gäller för regeringen också ska gälla för riksdagens utskott.

Produktivitetskommissionen delar härvidlag slutsatserna i SOU 2017:78. Kommissionen föreslår därför att det i riksdagsordningen införs en bestämmelse om att utskott enbart får väcka förslag om ändringar i statens budget för innevarande år om det finns särskilda skäl därtill.

I samband med behandlingar av propositioner och liknande får följdmotioner väckas inom det som kallas för ärendets ram¹⁴. När det gäller propositioner som föreslår ändringar av statens budget för det löpande budgetåret har det bl.a. tolkats som att följdmotioner får föreslå ändringar av de anslag som regeringen föreslår ändringar inom. Vidare har det tolkats som att förslag till ändringar i följdmotionen får innebära att riksdagen accepterar regeringens förslag till beslut, att riksdagen avvisar detsamma eller att riksdagen fastslår en nivå på anslaget som ligger mellan den nu gällande anslagsnivån och den nivå som regeringen föreslår. Om regeringen t.ex. föreslår att Polismyndigheten ska tilldelas ytterligare 100 miljoner kronor får en följdmotion acceptera förslaget, avvisa detsamma eller föreslå en nivå mellan 0 och 100 miljoner kronor. Följdmotionen får inte innehålla förslag som rör andra anslag, som t.ex. Kriminalvården eller liknande.

För att komma runt dessa ganska snäva begränsningar kan finansutskottet i stället välja att ta ett utskottsinitiativ i samband med behandlingen av en proposition som föreslår ändringar i statens budget för det löpande budgetåret. Produktivitetskommissionen anser att

¹⁴ Detta enligt riksdagsordningen (SFS 2014:801, 9 kap. 12 §).

det, i samband med att det införs ett krav på att det ska finnas ”särskilda skäl” för att få ta budgetpåverkande utskottsinitiativ vid sidan om den reguljära budgetprocessen, bör tydliggöras att det faktum att en proposition om en ändringsbudget innebär en snäv tolkning av ärendets ram inte i sig är att betrakta som särskilda skäl. Det vill säga, det faktum att regeringen föreslår förändringar av vissa anslag, medan ett eller flera oppositionspartier vill föreslå förändringar av andra anslag, innebär inte att särskilda skäl för att ta ett utskottsinitiativ föreligger. Eventuella följdmotioner ska i stället väckas inom ärendets ram, så som det har tolkats historiskt.

Stärk reservationsförbudet

Bedömning: Produktivitetskommissionen bedömer att riksdagspartierna bör träffa en överenskommelse som stärker det så kallade reservationsförbudet. Reservationsförbudet bör gälla alla utskott som behandlar lagförslag om statens inkomster, oberoende av om yrkandena förstärker eller försvagar statens budget. Det bör även övervägas om reservationsförbudet ska gälla under en längre tid än fram till årsskiftet.

Som regel lämnas förslag till lagstiftning som rör skatter och avgifter i eller i anslutning till budgetpropositionen. Det förekommer dock att lagförslag aviseras i budgetpropositionen, men inte lämnas i sådan tid att de hinner ingå i rambeslutet. För att undvika en situation där lagstiftningen och den inkomstberäkning som fastställts i rambeslutet blir oförenliga, tillämpar riksdagens skatteutskott sedan lång tid en praxis som brukar kallas reservationsförbud (SOU 2017:78). Reservationsförbudet innebär att ledamöter avstår från att lägga förslag som är oförenliga med inkomstberäkningen. I stället klargör ledamöterna ofta i s.k. särskilda yttranden vad de anser i sak, men att de av respekt för rambeslutet avstår från att formellt yrka bifall till egna förslag som är oförenliga med rambeslutet.

I betänkandet från Kommittén om en tydligare budgetprocess (SOU 2017:78) föreslås att det bör göras en överenskommelse om ett utvidgat reservationsförbud. Kommittén bedömde att reservationsförbudet bör gälla alla utskott och oberoende av om aktuella förslag stärker eller försvagar de offentliga finanserna.

Produktivitetskommissionen delar kommitténs slutsatser, men bedömer därutöver att det bör övervägas om reservationsförbudet bör utsträckas längre i tid. Det är inte ovanligt att ett lagförslag som aviseras i budgetpropositionen behandlas efter årsskiftet¹⁵. Argumenten för att respektera inkomstberäkningen gäller dock, i vissa avseenden, i lika hög grad för beslut som fattas i exempelvis januari som i december.

En nackdel med att utvidga reservationsförbudet i tid är att regeringens incitament att faktiskt föreslå väl förberedda förslag i budgetpropositionen minskar, eftersom regeringen ges större möjlighet att avisera ofärdiga förslag i budgetpropositionen. Om ett lagförslag är så pass oförberett att det inte kan presenteras i närtid, är risken att bedömningen av de offentligfinansiella effekterna är osäker. Denna risk måste vägas mot risken för att riksdagen i början av ett budgetår fattar beslut som är oförenliga med inkomstberäkningen, och därför riskerar att leda till en finanspolitik som inte är väl avvägd ur exempelvis ett konjunkturpolitiskt perspektiv. Det går också att argumentera för att förslag som inte kan behandlas innan årsskiftet kan vänta till dess att vårens reguljära ändringsbudget behandlas. Samtidigt riskerar en sådan fördröjning att minska regeringens handlingsutrymme och leda till att en icke-rättvisande bild av den finanspolitiska inriktningen ges i samband med presentationen av budgetpropositionen. En möjlig kompromiss är att utsträcka reservationsförbudet till april, varefter förslag kan förväntas behandlas i samband med vårens reguljära ändringsbudget.

Produktivitetskommissionen har övervägt om reservationsförbudet också bör gälla lagförslag som påverkar statens utgifter. I betänkandet från Kommittén om en tydligare budgetprocess (SOU 2017:78) konstateras att lagförslag som påverkar budgetens utgifter behandlas senare, ofta under december månad, än lagförslag som påverkar budgetens inkomster. Kommittén ansåg därför att behovet av ett reservationsförbud för förslag som påverkar budgetens utgifter är mindre. Produktivitetskommissionen delar i allt väsentligt denna slutsats och bedömer därför inte att det är avgörande att en överenskommelse om ett förstärkt reservationsförbud också inkluderar förslag som påverkar budgetens utgifter.

¹⁵ Se till exempel prop. 2021/22:110.

4.5 Konsekvensanalys

Förslagen i avsnitt 4.4 bedöms inte ha några direkta offentligfinansiella effekter. Förslagen bedöms stärka budgetprocessen och höja tröskeln för att budgetpåverkande utskottsinitiativ antas av riksdagen. Förslagen bedöms därtill bidra till ett enklare och mer effektivt demokratiskt ansvarsutkrävande på nationell nivå, då regeringens ansvar för den ekonomiska politiken stärks. Förslagen bedöms dessutom minska den politiska osäkerheten på marginalen, vilket är positivt för bl.a. investeringsklimatet i Sverige.

Produktivitetskommissionen bedömer inte att förslagen har någon nämnvärd påverkan på några andra av de områden som kommissionen är skyldig att analysera enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

5 Regelförenkling

5.1 Inledning

Som beskrivs i tidigare kapitel är väl fungerande institutioner och regelverk viktiga för god ekonomi och tillväxt. Ett väl fungerande system för regelgivning, där marknads- och regleringsmisslyckanden hanteras, skapar förutsättningar för samhällsekonomisk effektivitet och produktivitet i både näringsliv och offentlig sektor.

Samtidigt kan oproportionerligt omfattande och dåligt anpassade regelverk försvåra företagens verksamhet och leda till ökade kostnader även i offentlig sektor.¹ Sådana regler kan hindra företag från att uppnå full potential vad gäller produktivitet och har således påverkan på såväl konkurrenskraften som ekonomins samlade produktivitetsutveckling.²

Av detta skäl har regelförenkling varit en återkommande politisk prioritering, såväl i Sverige som i EU och andra länder. Ambitionerna på området har dock inte alltid följts upp med effektiva åtgärder och strukturer. Produktivitetskommissionen bedömer att förenklingspolitikens genomslag i Sverige inte har varit tillräckligt starkt givet den potential som finns utifrån ett produktivitets- och tillväxtperspektiv.

Grundsytet med åtgärdsförslagen i detta kapitel är att skapa tydliga strukturer och tillräckliga resurser för att säkerställa att det inte beslutas om regler med oproportionerligt negativa effekter för företag och andra.

¹ Se t.ex. Calomiris m.fl., 2023; Morikawa, 2023; Trebbi m.fl., 2023. En genomgång av forskningslitteraturen på området görs även i Lappi m.fl., 2024.

² Se t.ex. OECD 2003 och 2017a; Tillväxtverket 2023b; Tillväxtanalys 2010 och 2012.

5.1.1 Stora kostnader för företagen och stor potential för att höja produktiviteten

Myndigheten Tillväxtverket mäter på uppdrag av regeringen regelbundet utvecklingen av företagens kostnader till följd av nya eller ändrade regler i Sverige. Utifrån den metod som Tillväxtverket tillämpar uppgick företagens totala årliga regelkostnader 2022 till 377,5 miljarder kronor (Tillväxtverket, 2023b). Det motsvarar cirka 8 procent av näringslivets produktion. Myndigheten skriver dock att siffran ska tolkas med försiktighet.

Svenskt Näringsliv och Näringslivets Regelnämnd (NNR) har beräknat hur stor del av arbetstiden i företag som läggs på att hantera och efterleva olika regelverk. Skattningen baseras på företagens egna bedömningar. Den årliga regelkostnaden för svenska företag uppgår enligt denna undersökning till minst 200 miljarder kronor. (Svenskt Näringsliv, 2023). Produktivitetskommissionen bedömer att även denna siffra är förknippad med osäkerhet. Men oavsett osäkerheten indikerar bedömningarna att kostnaden är betydande.

I rapporten Regelbördans betydelse för tillväxt och arbetslöshet redovisar forskarna Emma Lappi och Lars Pettersson en statistisk analys som visar att det finns ett tydligt samband mellan regelbördan i ett land – mätt med Världsbankens Doing Business Score – och de utfallsvariabler som analysen använder: 1) BNP tillväxt; 2) BNP per capita; 3) tillväxt i totalfaktorproduktivitet (TFP); samt 4) arbetslöshet (Lappi och Pettersson, 2022). Forskarna drar slutsatsen att Sverige har potentiellt mycket att vinna på att närma sig den ”institutionella fronten” och att förbättrade regelverk och mindre regelbörda skulle kunna ge väsentligt positiva effekter.

I Tillväxtverkets återkommande undersökning Företagens villkor och verklighet (Tillväxtverket, 2023c) uppger små och medelstora företag att lagar och myndighetsregler är ett av de största hindren för företagens tillväxt. År 2023 angav 26 procent av företagen i undersökningen detta som ett hinder.

Forskning visar även att regelmängden har ökat avsevärt på överstatlig, nationell och organisatorisk nivå i OECD-länder de senaste decennierna (se t.ex. Adam, Knill och Fernandez-i-Marín, 2017).

5.1.2 Regler behöver kontinuerligt prövas och uppdateras

Alla gällande regler har ursprungligen skapats för ett eller flera särskilda syften. Det betyder emellertid inte med automatik att regeln och dess utformning är motiverad i nuläget. Det finns flera skäl till att regelverk kontinuerligt måste prövas, ses över och uppdateras.

Regeln kan ha blivit obsolet i takt med att verkligheten har förändrats. Det kan då t.ex. krävas anpassning till den teknikutveckling som skett eller förväntas ske på ett område. Sådana uppdateringar kan vara avgörande för att svenska företag ska kunna ligga i framkant avseende innovation och teknisk utveckling (se t.ex. Tillväxtanalys, 2023a). Detta kan vara särskilt viktigt i perioder då det sker stora och snabba teknikskiften (Andersson m.fl., 2018). Många hävdar att världen är inne i en sådan period nu med digitalisering, AI och nya tekniker som krävs för att klara klimatutmaningen. OECD (2021b) beskriver det som att ansatsen för regelgivning bör vara av typen ”adapt and learn” och inte ”set and forget”.

I andra fall kan regelverket vara oproportionerligt, i meningen onödigt komplicerat, omfattande eller detaljerat, och därmed få negativa bieffekter för de som ska uppfylla regelverket. Detta kan påvisas i en samhällsekonomisk analys genom att de beräknade kostnaderna som reglerna ger upphov till överskrider nyttan.

Samtidigt måste man i förenklingsarbetet alltid beakta regelns huvudsakliga syfte och säkerställa att detta upprätthålls, i den mån det är fortsatt motiverat och kan ske utan att de samhällsekonomiska kostnaderna överstiger nyttan. Många regler har också direkt positiv betydelse för produktivitet, konkurrens och tillväxt. Det kan exempelvis handla om regelverk för att förhindra kriminalitet i närings- och arbetslivet. Ökade kostnader för säkerhetsåtgärder och försämrade tillit i samhället ökar transaktionskostnaderna för företag och andra och minskar den ekonomiska aktiviteten. Ett annat exempel är regler för att säkerställa konkurrens genom låga inträdesbarriärer etc. Sådana effekter måste beaktas i arbetet med regelförenkling.

Det väsentliga är inte nödvändigtvis antalet regler utan främst deras innehåll, som måste bedömas från fall till fall med väl utvecklade metoder.

Det är även viktigt att beakta behovet av stabilitet i regelverken (Baker m.fl., 2016). Införande av nya system och regler kan innebära stora initiala kostnader för anpassning från både företag och indi-

vider. Näringslivet påtalar ständigt behovet av stabilitet. Det torde bero på att de löpande kostnaderna för att uppfylla regelverk och andra krav ofta är mindre än de initiala. Snabba skiften i regelverk innebär även ökad risk och osäkerhet vilket kan minska investeringsviljan. Således kan ibland en något hårdare eller större regelmassa som är beständig över tid vara att föredra framför ständiga justeringar, även om justeringarna syftar till partiella förbättringar på olika sätt. Detta kan dock i grunden inte motivera vare sig skapandet eller bibehållandet av onödiga och icke uppdaterade regler.

Slutligen kan konstateras att många regler är uttryck för en politisk vilja och på så vis en operationalisering av ett demokratiskt beslutsfattande. Förenklingsarbete syftar inte till att förhindra detta, utan att bidra till att besluten fattas på basis av ett fullgott beslutsunderlag och med medvetenhet om samtliga konsekvenser som reglerna medför, var för sig och sammantaget.

5.1.3 Huvudfokus på effekter på företagen

Ett stort fokus ligger i detta kapitel på regler med direkt eller indirekt påverkan på företagen. Detta mot bakgrund av att näringslivet står för den största delen av samhällets produktion, och därmed har störst betydelse för den samlade produktivitetsutvecklingen i ekonomin. Flera förslag, bl.a. rörande konsekvensutredning och samhällsekonomiska analyser, inbegriper emellertid konsekvenser även för offentlig sektor, individer och andra aktörer. Vissa förslag kan också utvidgas till eller samordnas med strukturer för förbättring av regelverk som endast får effekter för individer och offentlig sektor. Produktivitetskommissionen kommer att återkomma till frågan om administration och behov av förenkling i offentlig verksamhet som sådan.

Det är viktigt att tillämpa en bred definition vad gäller frågan huruvida en regel påverkar företagen direkt eller indirekt. Exempelvis sådant som förändringar av inkomstskatter, socialförsäkringsystem eller konsumentlagstiftning har nästan alltid i efterföljande led en effekt på företagens ekonomi eller verksamhet.

5.2 Regleringsmisslyckanden

Ett skäl till att införa regleringar är att råda bot på marknadsmisslyckanden.³ Om reglerna görs oproportionerligt stränga, komplicerade eller omfattande, eller är dåligt anpassade, kan de dock innebära s.k. regleringsmisslyckanden vilket riskerar hämma produktivitets-tillväxten (se kapitel 2 och 3 samt bl.a. Tillväxtanalys, 2012 och Lappi m.fl., 2024),

Det kan handla om *asymmetrisk information och bristande kunskap* på så sätt att beslutsfattarna inte har den senaste informationen eller tillräcklig kunskap om hur de förhållanden som reglerna avser att påverka faktiskt ser ut eller har förändrats sedan reglerna skapades. Lika relevant är kunskap om vilka samhällsekonomiska effekter som reglerna ger upphov till, inte minst påverkan på företagets produktivitet.

Ett annat regleringsmisslyckande har att göra med *politiska incitament*. Det kan finnas incitament för beslutsfattarna att skapa oproportionerliga regler för att åtgärda ett i den allmänna opinionen uppmärksammat problem här och nu, även om de samlade samhällsekonomiska effekterna av reglerna på kort eller lång sikt är negativa, till följd av sidoeffekter som reglerna ger upphov till.

Ett annat regleringsmisslyckande kan sägas vara s.k. *rationell ignorans* (rational ignorance). Det skulle i detta fall innebära att beslutsfattarna inte ser skäl att lägga tid och kraft på att uppdatera regelverk om det ändå inte ger något positivt, eller kanske t.o.m. ger ett negativt, utslag i opinionssiffrorna.

Inflytande från särintressen är ytterligare ett fenomen som kan ligga bakom suboptimerade regelverk. Vissa intressegrupper och även företag kan givits ett ha omotiverat stort inflytande på regelbesluten. Det kan resultera i regelverk som är särskilt fördelaktiga för deras verksamhet, t.ex. dominerande företag som verkar för regler som gynnar deras befintliga teknik snarare än ny teknik som andra företag försöker konkurrera med. Det riskerar ha en direkt hämmande effekt på innovation och konkurrens. Detta beskrivs bl.a. i George Stiglers s.k. capture-teori (Stigler 1971). Den innebär att såväl efterfrågan som utbudet av regleringar kommer att vara högre

³ Se beskrivning av marknadsmisslyckanden i kapitel 4. I rapporten Beräkningsstöd för konsekvensutredningar i samband med regelgivning (Eklund 2012, s. 29) anges även grundläggande institutioner, så som privat äganderätt eller skydd av ekonomiska friheter, som orsak till regleringar.

än vad som är samhällsekonomiskt motiverat, och de införda regleringarna kan inte förväntas bli effektiva. Olika intressen tillskansar sig privilegier (s.k. rent-seeking) genom att efterfråga nya regler. Ett fenomen med liknande resultat är när tjänstemän och politiker på regelgivarsidan går över till företag som de tidigare reglerat (Woolmann och Tabakovic, 2018).

Därtill kan det finnas *koordinationsproblem mellan olika politiska institutioner eller regelgivare*. Myndigheter har olika mål att värna. Inte sällan är dessa angivna i portalparagrafer i myndigheternas instruktioner. Även om målen var för sig förefaller välmotiverade och rationella kan de i vissa fall vara helt eller delvis motstridiga, och när de adderas till varandra kan det leda till komplexa och kostsamma processer för företagen. Detta förekommer inom tillståndsprocesser där det finns exempel på att enskilda företag har fått agera som samordnare mellan olika myndigheter för att få till rimliga situationer när flera regelverk ska tillämpas samtidigt för t.ex. en investering. Det finns även exempel på situationer där tidsutdräkten i tillståndsgivning gjort att det är svårt för ett företag att hinna få alla myndigheters erforderliga tillstånd innan något av tillstånden hunnit löpa ut och man så att säga får börja om igen.

5.3 Regelverk kan påverka produktiviteten negativt

Det finns flera studier som belyser att oproportionerligt omfattande och dåligt anpassade regelverk kan försämra förutsättningarna för företagens produktivitet och tillväxt.⁴ Genom vilka mekanismer detta sker beror på vilken typ av regel det rör sig om och hur de tillämpas (Tillväxtverket, 2018). Konkret kan det handla om att företagen tvingas lägga onödigt stora resurser på att uppfylla regelverken. Dessa resurser hade annars kunnat användas till annat i företagen, t.ex. verksamhet som syftar till att öka produktiviteten genom ökad innovation, effektivisering etc. En annan effekt är att högre löpande produktionskostnader p.g.a. onödigt omfattande och komplicerade regler innebär att det produceras mindre volymer än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. På exempelvis byggmarknaden kan detta även få effekt i nästa led, via bostads- och arbetsmarknaden.⁵

⁴ Se t.ex. OECD 2003 och 2017a; Braunerhjelm m.fl.; 2013; Calomiris m.fl.; 2023; Morikawa, 2023; Trebbi m.fl., 2023; Persson m.fl. 2023; Lappi m.fl., 2024.

⁵ Se vidare i kapitel 7.

Vidare kan dåligt anpassade regelverk utgöra hinder för innovation och användning av ny teknik (se t.ex. Aghion m.fl., 2021 och Tillväxtanalys, 2023a). Effekterna uppstår bl.a. genom att regler kan skapa inträdesbarriärer som försvårar konkurrensen, vilket i sin tur är avgörande för den samlade produktivitetstillväxten över tid. Braunerhjelm m.fl. (2013, s. 36) skriver bl.a. att:

På produktmarknaderna riskerar regleringar att försvaga konkurrensen genom att försvåra nyetableringar och inträde på marknaden. Minskat konkurrenstryck innebär också försvagade drivkrafter att flytta kapital och arbetskraft från låg- till högproduktiva företag. Regleringar som begränsar konkurrens och inträde på marknaden tenderar därför att dämpa innovativitet och produktivitetstillväxt.

Under 1990-talet skedde omfattande avregleringar av flera marknader i Sverige, vilket bidrog till att produktiviteten i tjänstesektorn ökade snabbare.

Vidare poängterar Kleimann m.fl. (2023) att regelförenklingar är väsentliga för att främja konkurrenskraften och därför bör vara en central del av EU:s ”svar” på USA:s subventionspaket IRA (*Inflation Reduction Act*).

Även om det ofta är svårt att mäta den exakta effekten som olika regelverk har på företagens verksamhet råder det inget tvivel om att regelmassan och dess utformning påverkar företags- och investeringsklimatet.

Produktivitet respektive produktivitetstillväxt

Med hänvisning till Jones (2002) skriver Långtidsutredningen (2008) att:

Den akademiska litteraturen om ekonomisk tillväxt ger dock i allmänhet inte stöd för att regelförändringar har varaktiga effekter på produktivitetstillväxten. Regelförändringar har snarare varaktiga effekter på produktivitetsnivån och påverkar därför vanligen produktivitetstillväxten endast övergångsvis.

Vad gäller ett system som säkerställer kontinuerlig omprövning och förbättring av regelverken i en ekonomi kan man hävda att det, allt annat lika, bidrar till återkommande nivåhöjningar av produktiviteten, vilket kan sägas var synonymt med produktivitetstillväxt. Regelförenkling är alltså inget som ska göras endast vid enstaka tillfällen, utan det måste vara en kontinuerlig process.

5.4 Vikten av en väl fungerande regelgivningsprocess

Givet den betydelse som regelverkens utformning och omfattning har för produktiviteten behövs strukturer som successivt säkerställer att lagar och regler i Sverige inte är oproportionerligt betungande och inte heller ger oproportionerligt negativa indirekta effekter för företag och andra.

Att det krävs hög kvalitet i regelstyrningen genom systematisk granskning av existerande och nya regler, samt att förslag till nya regleringar bör grundas på ett allsidigt beslutsunderlag som innehåller genomarbetade analyser av ekonomiska och andra konsekvenser, belystes bl.a. i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136). Det har upprepats vid flera tillfällen därefter.

Det är också nödvändigt för att uppnå de förenklingsmål som regeringen beslutade om i september 2021 och som regeringen hänvisat till i t.ex. budgetpropositionen för 2023 och 2024. De två första målen lyder enligt följande (Skr. 2021/22:3, s. 1):

1. De samlade regelverken ska utgå från proportionalitet och vara utformade så att de bidrar till att främja svenska företags tillväxt, konkurrenskraft samt innovations- och omställningsförmåga.
2. De kostnader för svenska företag som följer av regler ska över tid minska som andel av BNP, och kostnadsutvecklingen ska vara lägre än i omvärlden.

Risken för ökad administration

När man skapar strukturer och organisatoriska förändringar i syfte att förbättra regelverk måste man beakta risken att de nya strukturerna i sig innebär ökad administration och komplexitet. Förslagen nedan har utformats med hänsyn tagen till detta. I slutet av kapitlet redovisas förslag som kommissionen inte tagit vidare, bl.a. eftersom de skulle riskera att skapa nya komplexa system och ökade kostnader, inte minst för den offentliga sektorn.

5.5 Läget i Sverige i dag

5.5.1 Otillräckliga ramverk och processer för regelförenkling

Enligt både OECD och analyser som gjorts i Sverige saknar Sverige vissa nödvändiga moment i regelgivningsprocessen för att den på ett tillfredsställande sätt ska främja proportionerliga och väl anpassade regelverk.⁶ Det handlar om åtgärder såväl ex-ante, dvs. innan reglerna beslutas, och ex-post, dvs. efter det att reglerna har implementerats. Sverige kan i olika avseenden bli bättre på att genomföra konsekvensutredningar, samla in synpunkter på befintliga regelverk från aktörer som påverkas av dem samt systematiskt utvärdera regelverk för att kunna uppdatera och förbättra dem. Flera länder, exempelvis Finland och Danmark, har mer utarbetade strukturer på området. (se t.ex. OECD, 2021b). I den årliga rapporten Global Competitiveness Report anger World Economic Forum att Sveriges utveckling inte går åt rätt håll i denna bemärkelse. Sverige rankas fortfarande som ett av världens tio mest konkurrenskraftiga länder, men har på senare år sjunkit i det delindex som mäter företagets regelbörda. Produktivitetskommissionen bedömer därför att det finns ett väsentligt reformbehov på området.

5.5.2 Dagens institutionella struktur för regelförenkling

Tillväxtverket är i dag ansvarig myndighet för förenklingsfrågor med ett enligt instruktionen omfattande, om än relativt försiktigt formulerat, ansvar på området.⁷

⁶ Se t.ex. OECD 2010 och 2021b samt SOU 2021:60.

⁷ Se Tillväxtverkets instruktion, 4 §. Myndigheten ska bl.a. svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning samt stödja olika delar av Regeringskansliet avseende konsekvensutredningar, utveckla metoder för och utföra mätningar av företagens kostnader till följd av regler, samt stödja, främja, samordna och utveckla insatser, kunskap och arbete i myndigheter avseende förenklaringsarbete med fokus på företag.

Inom Tillväxtverket finns även det särskilda beslutsorganet Regelrådet. Rådet består av fem ledamöter och har till huvuduppgift att yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244).⁸

Ekonomistyrningsverket (ESV) ska tillsammans med Tillväxtverket svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av regeringens förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I regeringens budgetproposition för 2024 föreslås två nya organ i syfte att minska företagens regelbörda och administrativa kostnader. Dels ett förenklingsråd som placeras på Tillväxtverket, dels ett implementeringsråd som enligt uppgift ska vara kopplat till Regeringskansliet.⁹

Centrala regelverk för regelförenkling

Att myndigheter ska genomföra konsekvensutredningar innan de beslutar om föreskrifter eller allmänna råd stadgas i regeringens Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Förordningen gäller för samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och alla föreskrifter och allmänna råd, dvs. inte bara sådana som riktar sig till företag.¹⁰ Enligt ett beslut i Regeringskansliet 2008 ska konsekvensutredningar även göras och dokumenteras när

⁸ Regelrådet kan även granska konsekvensutredningar från Regeringskansliet om Regeringskansliet begär det. Därtill kan verket bistå regelgivarna med att granska konsekvensutredningar av förslag från EU som bedöms få stor påverkan för företag i Sverige. År 2022 behandlade Regelrådet 303 remisser, varav 172 ledde till yttranden och 131 ledde till s.k. kanslisvar. Av de 172 ärenden som Regelrådet har yttrat sig över har 116 innehållit en konsekvensutredning som sammantaget har bedömts uppfylla kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning, vilket motsvarar en andel på 67 procent. Resultatet är en förbättring i jämförelse med 2021 då 58 procent av konsekvensutredningarna ansågs uppfylla kraven. (Regelrådet, 2022).

⁹ Organens uppgifter beskrivs i Budgetpropositionen för 2024 (Prop. 2023/24:1) på följande sätt: "Förenklingsrådet ska lämna konkreta och genomarbetade förslag på förenklingsåtgärder som följer av befintlig svensk lagstiftning, vilket möjliggör för regeringen att agera i högt tempo. Implementeringsrådet ska lämna rekommendationer vid implementering av EU-direktiv för att därigenom motverka omotiverade regelbördor. Rådet ska ha möjlighet att uppmärksamma regeringen på frågor av särskilt intresse från ett företagsperspektiv i kommande lagstiftning på EU-nivå."

¹⁰ Om regleringen kan få "effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt" ska dock konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av vissa särskilda aspekter, så som hur många företag som drabbas och hur mycket tid och administrativa resurser de beräknas bli tvungna att lägga på att följa reglerna.

förslag till nya eller ändrade regler tas fram inom Regeringskansliet.¹¹ I mars 2024 beslutade regeringen om en ny förordning om konsekvensutredningar som ska ersätta förordning 2007:1244.¹²

I regeringens förordning (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet stadgas att i de fall myndigheterna ska besluta om föreskrifter med effekter för företag¹³, ska de ge Regelrådet ”tillfälle att inom en tid av minst två veckor yttra sig” över konsekvensutredningen.

I regeringens Kommittéförordning (1998:1474) finns krav på konsekvensberäkningar och konsekvensanalyser av förslag som lämnas av kommittéer, inklusive motsvarande de krav som ställs på myndigheters föreskrifter i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utöver dessa förordningar finns också krav på redovisning av konsekvenser i bl.a. regeringens propositioner och lagrådsremisser.¹⁴

I EU-systemet finns en mängd bestämmelser som syftar till att säkerställa enkla och effektiva regelverk på EU-nivå. Stora delar av dem finns samlade i *Better Regulation Guidelines* (EU-kommissionen, 2021). Kommissionen tog 2023 ett antal nya initiativ på området, till stor del på svenskt initiativ. Dessa beskrivs i kommissionens meddelande om EU:s långsiktiga konkurrenskraft och innebär bl.a. att det ska införas ett konkurrenskraftskontroll (*competitiveness check*) av alla nya förslag till EU-rättsakter (EU-kommissionen, 2023b).

¹¹ Det anges i beslutet att 6 § och 7 § i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, vilka rör effekter på företag, då bör ”tjäna som vägledning”. Departementens expeditons- och rättschefer ”ska särskilt bevaka att konsekvensutredningar görs i nödvändig utsträckning” (Näringsdepartementet, 2008).

¹² Enligt pressmeddelande från Finansdepartementet den 27 mars 2024 ska den nya förordningen ställa ”tydligare krav på att den åtgärd som övervägs verkligen är motiverad och att konsekvenserna, så långt som möjligt, blir allsidigt belysta. I och med den nya förordningen ställs också nya krav på att även myndigheter, som huvudregel, ska ta fram en konsekvensutredning när de lämnar förslag till regeringen [...] Ekonomistyrningsverket ges ett nytt ansvar för vägledning, utbildning och metodstöd till dem som ska ta fram konsekvensutredningar.”

¹³ Enligt samma definition som i 2007:1244.

¹⁴ T.ex. kan nämnas 2 § 7 kap. i Regeringsformen (SFS 1974:152) där det stadgas att behövliga uppgifter ska inhämtas inför beredning av regeringsärenden.

5.6 Bedömningar och förslag

5.6.1 Regelgivningsprocessen behöver bli bättre

Bedömning: Regelgivningsprocessen behöver utvecklas och tydligt skärpas i syfte att säkerställa proportionerliga regelverk och därmed möjliggöra ökad konkurrenskraft, tillväxt och produktivitet i svenska företag. Minskad regelbörda och ökad kvalitet i regelgivningen är även av betydelse för produktiviteten i offentlig sektor samt för andra enskilda än företag. För att åstadkomma detta krävs:

- Ökad medvetenhet och ett aktivare arbete med regelförenkling i hela Regeringskansliet och hos myndigheterna.
- Tydligare och mer uppstyrda processer för att säkerställa förenklingsspektivet i regelgivningen.
- Bättre konsekvensutredningar ex ante samt uppföljning och utvärdering av regelverkens effekter ex post.
- Att särskild kompetens rörande regelförenkling samlas hos en aktör i staten och att mer resurser tillförs för att ta fram metodstöd och stötta myndigheterna i dessa aspekter.
- Mer strukturerad dialog med de aktörer som påverkas av och har att uppfylla regelverk.
- Aktiv uppföljning och kontroll av att myndigheterna beaktar förenklingsspektivet i sin regelgivning.
- Ansvarsutkrävande av både myndigheternas och regeringens arbete med regelförenkling.

Förslagen nedan syftar till att åstadkomma detta.

Som beskrivits ovan har potentialen för förbättring av den svenska regelgivningsprocessen utifrån ett förenklingsspektiv påpekats av flera institutioner. I sin särskilda granskning av Sverige 2010 konstaterade OECD att de svenska processerna, styrningen och förvaltningskulturen i många delar fungerar bra, men att det också finns utrymme för förbättring och uppstramning (OECD, 2010). Sedan dess har vissa reformer gjorts men OECD påtalade 2021 att det

fortfarande finns förbättringspotential bl.a. vad gäller dialog med berörda och kontinuerliga utvärderingar av regelverk (OECD, 2021b). Behovet av att förbättra konsekvensanalyserna har också lyfts i ett antal studier.¹⁵

Produktivitetskommissionen bedömer att dagens system för beaktande av förenklingsperspektivet i regelgivning i alltför stor utsträckning baseras på frivillighet. Analyserna görs alltför slentrianmässigt och förenklningar görs ad hoc. Detta i avsaknad av tillräckligt strukturerade processer. Även uppföljningen och ansvarsutkrävandet av myndigheternas och regeringens förenklingsarbete är otillräckliga. För att åstadkomma reell förändring krävs det att alla departement arbetar aktivt med frågorna och att det blir en central del av både regelgivningsprocessen och myndighetsstyrningen.

Dagens institutionella struktur för regelförenkling är således inte ändamålsenlig och har inte har gett tillräckligt utslag i den faktiska regelbördan. Utöver bristen på tydliga strukturer torde detta bero på otillräckligt metodstöd, otillräckliga resurser, brist på återkommande kontroll av att myndigheterna beaktar förenklingsperspektivet i regelgivningen samt att regeringen och riksdag i praktiken även i övrigt inte har följt upp fastslagna målsättningar med tillräckligt starka och omfattande åtgärder.

Mot bakgrund av regelfrågornas stora betydelse för förutsättningarna för produktivitet bedömer Produktivitetskommissionen att de reformer som nyligen genomförts, i form av inrättandet av ett förenklingsråd och ett implementeringsråd (se ovan), ett resurstillskott på 5,6 miljoner kronor till ESV i budgetpropositionen för 2024 samt vissa förtydligade krav på myndigheters konsekvensutredningar¹⁶ är ett steg i rätt riktning men att de inte är tillräckliga i omfattning eller vad gäller befogenheter.

¹⁵ Se t.ex. ESO 2018; Riksrevisionen, 2004, 2007, 2012, 2017; Ramböll, 2014.

¹⁶ I mars 2024 beslutade regeringen om en ny förordning om konsekvensutredningar som ska ersätta förordning 2007:1244. Enligt pressmeddelande från Finansdepartementet den 27 mars 2024 ska den nya förordningen ställa ”tydligare krav på att den åtgärd som övervägs verkligen är motiverad och att konsekvenserna, så långt som möjligt, blir allsidigt belysta. I och med den nya förordningen ställs också nya krav på att även myndigheter, som huvudregel, ska ta fram en konsekvensutredning när de lämnar förslag till regeringen [...] Ekonomistyrningsverket ges ett nytt ansvar för vägledning, utbildning och metodstöd till dem som ska ta fram konsekvensutredningar.” Förordningen hade inte trätt i kraft vid tiden för tryckning av detta delbetänkande.

5.6.2 Förstärkt kompetens, stöd och granskning

Förslag: Ekonomistyrningsverket (ESV) får uppdraget att hålla samman arbetet inom staten med regelförenkling, konsekvensutredningar och utvärderingar av regelverk. I uppdraget ingår att utveckla kompetensen på området, utgöra stödfunktion till myndigheter samt granska myndigheternas arbete och etablera former för dialog och inspel från näringsliv och allmänhet.

ESV ges i uppdrag av regeringen att bygga upp en funktion för detta ändamål och övertar de uppgifter på området som i dag ligger på Tillväxtverket.

För att få erforderligt genomslag och leva upp till höga internationella standarder krävs mer resurser, bredare kompetens och analysförmåga samt bättre verktyg än vad som i dag finns på Regelrådet och Tillväxtverket. Om skärpta och vidgade krav på regelanalyser, både ex ante och ex post, ska få tillräcklig genomslag och kunna genomföras på ett adekvat sätt behöver de myndigheter som ska lyda under de skärpta kraven ges stöd av väsentlig omfattning avseende metodologi, datatillgång m.m. Tillämpningen av dagens system tenderar att bli slentrianmässig och med alltför smalt fokus i analysen. Enligt Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar var det endast mellan 5 och 9 procent av möjliga stödmottagare som åren 2015–2020 tog del av stöd från Tillväxtverket avseende konsekvensutredningar.

För att komma till rätta med detta bedömer Produktivitetsskommissionen att det krävs en aktör med tillräcklig kapacitet och kompetens för att kunna stötta övriga myndigheter, men även för att få en överblick och kunna kontrollera att gällande processer och krav efterlevs.

ESV och Statskontoret är mest lämpade

Det bör påpekas att objekten för den ansvariga organisationens granskning i dessa bemärkelser utgörs av regelverken och de myndigheter som beslutar eller tar fram förslag på regler, eller har i uppgift att verkställa regler beslutade i förordning eller lag. För att uppfylla granskningsuppgiften krävs kunskap, samt möjlighet att inhämta fördjupad kunskap, om hur bl.a. näringsliv och företag fungerar.

Avgörande är dock att det i myndighetens kärnverksamhet finns kompetens avseende offentliga styrsystem, regelgivning, förvaltningspolitik och samhällsekonomisk analys.

Mot den bakgrunden bedömer kommissionen att Ekonomistyrningsverket (ESV) är den myndighet som bör ha till uppgift att granska och bistå i konsekvensutredningar och utvärderingar av regelverk. Detta är i linje med vad som föreslås i Ds 2022:22, men där föreslås att de konsekvenser som rör företag bör ligga kvar på Tillväxtverket.¹⁷ Produktivitetskommissionen anser att en sådan struktur blir alltför fragmenterad, riskerar att skapa otydlighet och alltför många kontaktvägar för övriga myndigheter samt försämrar möjligheterna att ta tillvara synergieffekter i verksamheten.¹⁸ Produktivitetskommissionen tar även fasta på aviseringen i budgetpropositionen för 2024 (Prop. 2023/24:1), att regeringen bl.a. kommer att pröva en myndighetssammanslagning som innebär att Statskontoret inordnas i ESV. Det torde innebära att ESV stärks ytterligare både vad gäller befintliga kompetenser som är nödvändiga för ett utvecklat förenklingsarbete samt möjligheten att utveckla sådan kompetens framöver.

ESV har i dag vissa andra uppföljning-, kontroll- och revisionsuppgifter gentemot övriga förvaltningsmyndigheter. Det ger förutsättningar för att bedriva liknande verksamhet på förenklingsområdet på ett oberoende sätt. ESV har också i uppgift att ge stöd till andra statliga myndigheter genom metodutveckling, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning inom sitt verksamhetsområde samt att utveckla och förvalta den interna styrningen och kontrollen i staten. Erfarenheten och nätverket som följer av denna stöttande verksamhet ger goda förutsättningar för liknande uppgifter på förenklingsområdet. Därtill har ESV uppgifter som kräver utvecklad beräknings- och analyskapacitet, och har på senare tid även utvecklat arbetet med automatiserade och datadrivna analyser. I Norge har den norska motsvarigheten till ESV fått i uppdrag att samordna ansvaret för att stödja dem som utarbetar konsekvensutredningar (Ds 2022:22).

¹⁷ I dag ska både Tillväxtverket och ESV enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning enligt förordningen, men Tillväxtverket har ett samordnande ansvar och i praktiken mest resurser för ändamålet.

¹⁸ Lappi m.fl. 2024 tar upp behovet av en sammanhållande överblick på systemnivå, s. 33: ”Fingleton (2022) framhåller att en allt större regelmängd och allt svårare koordinationsproblem mellan olika regleringsmyndigheter ger skäl till att verka för en koordinerad tillsyn av hela universumet av regleringar, där en övermyndighet skulle kunna verka för att minska dessa koordinations- och externalitetsproblem.”

Statskontorets uppdrag består bl.a. av att genomföra uppföljningar och utvärderingar samt främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten.

Sammantaget ger detta goda förutsättningar för att ansvara för de uppgifter som krävs inom ramen för den utvecklade regelgivningsprocess som här föreslås.

Flera tidigare utredningar pekar på ESV och Statskontoret

I ESO-rapporten *Tänk efter före!* (Forsstedt, 2018) föreslogs att bredda kompetensen hos ESV och låta myndigheten ta över metodansvaret för konsekvensanalyser på regelområdet. Detta i enlighet med motsvarande förslag i utredningen *Från verksförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23). Regeringen valde dock att ge huvudansvaret till Tillväxtverket, med visst stöd av ESV. Forsstedt 2018 skriver att:

Därmed smalnade det fortsatta utvecklingsarbetet av och de samhälls-ekonomiska konsekvensanalyserna kom på avvägar. Till följd av detta riskerar inte bara beslutsfattandets kvalitet att bli sämre, utan även Sveriges förutsättningar i internationella beslutsprocesser.

Forsstedt 2018 anser att ESV ska ansvara för ”ramverk och helhets-syn” men inte själva genomförandet av konsekvensanalyserna.

I Ds 2022:22 *Bättre konsekvensutredningar* skriver Regeringskansliet att (Ds 2022:22, s. 11):

För närvarande saknas ett ändamålsenligt stöd till de som tar fram konsekvensutredningar. [...]

För att leva upp till de nya kraven lämnas även förslag om att vissa statliga myndigheter ska bistå med metodutveckling, vägledning och utbildning när det gäller konsekvensutredningar. Ekonomistyrningsverket (ESV) föreslås få i uppgift att koordinera detta arbete. En central del i ESV:s arbete blir att tillhandahålla vägledning om vilka samhällsområden som bör beaktas i en konsekvensutredning och hur omfattade en konsekvensutredning bör vara i olika fall.

Tidigare gällde också, enligt den dåvarande verksförordningen, att myndigheter innan de beslutar föreskrifter eller allmänna råd ska ge ESV tillfälle att yttra sig i frågan om konsekvensutredningen och ESV skulle följa myndigheternas tillämpning av bestämmelserna om konsekvensutredningar i 27 § verksförordningen.

Inte lämpligt med ny myndighet eller att lägga ansvaret på Tillväxtanalys

Organisationen Svenskt Näringsliv har föreslagit att Regelrådet ska göras om till en egen myndighet och ”ges ett starkt mandat, en hög grad av självständighet och en granskande roll tidigt i lagstiftningsprocessen”.¹⁹ Produktivitetskommissionen bedömer dock att uppgiften i stället bör läggas på ESV eftersom det vore mer kostnadseffektivt givet den breddning av konsekvensutredningsarbetet som kommissionen föreslår. Det ger större möjligheter att få tillräcklig tyngd och kompetens på området samt förutsättningar att skapa ett tillräckligt oberoende gentemot andra myndigheter. Något som talar för det är att ESV redan i dag har revisionsuppgifter, främst på EU-området, och att Statskontoret har stor erfarenhet av utvärderingsarbete.

Sett till kompetensen att göra samhällsekonomiska analyser, och särskilt med fokus på effekter för företag, hade Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) kunnat vara ett alternativ. Tillväxtanalys har dock inte den typen operativ eller granskande verksamhet som förenklingsområdet kräver, varför inte heller det bedöms vara en ändamålsenlig lösning. ESV bör dock samarbeta med Tillväxtanalys inom ramen för ordinarie myndighets-samverkan.

Kompetensen behöver utvecklas ytterligare

ESV behöver bygga upp större och mer specifik kompetens för att kunna fullgöra dessa uppgifter. För att göra samhällsekonomiska analyser och utvärderingar med bedömningar av effekterna för företag kan det vara nödvändigt att använda bl.a. mikrodata från SCB samt kompetens inom kostnads-nyttoanalyser. ESV bör utveckla ett nära samarbete kring effektutvärderingar med andra relevanta analys-myndigheter, exempelvis Tillväxtanalys.²⁰

Därtill krävs tillräcklig juridisk kompetens för att kunna bedöma hur regler utformas mest effektivt samtidigt som relevanta mål uppnås. Det kan också vara nödvändigt att ha kompetens inom teknik-

¹⁹ Svenskt Näringsliv, 2023, s. 3.

²⁰ Konkret finns många exempel och utvecklad metodologi för hur konsekvensutredningar bör genomföras (se t.ex. Ds 2022:22, Tillväxtanalys 2012, Hultkrantz och Svensson, 2015).

och innovationsområdet för att bedöma hur regelverk på bästa sätt anpassas till och bidrar till att stötta teknikutvecklingen i samhälle och näringsliv. Därtill behöver kompetensen utvecklas när det gäller att identifiera regelförslagets effekter på företag, vilket även kräver kompetens kring näringsverksamhet. Här behöver ESV ta fram principer och vägledningar samt aktivt sprida och ge råd kring dessa.

Regeringskansliet behöver i sin styrning säkerställa och skapa förutsättningar för att dessa målsättningar uppnås.

Permanenta konstellationer för att involvera berörda aktörer

Funktionen som skapas i ESV bör knyta till sig nödvändiga referens- och samrådsgrupper. Det bör finnas ett permanent remissorgan med bl.a. branschföreträdare från näringslivet. Därtill torde krävas särskilda expert- och referensgrupper inom olika sektorer. ESV bör upprätta ett nära samråd med Näringslivets Regelnämnd (NNR). Den funktion som i dag utgörs av Regelrådet bör inkorporeras i ESV och dess kanslifunktion således flytta från Tillväxtverket. Sannolikt är det även lämpligt att integrera det nya förenklingsråd som regeringen aviserat, beroende på hur det utformas i förhållande till andra instanser.

Det kan även vara nödvändigt att upprätta ett nära samarbete med relevanta analysmyndigheter i staten samt eventuellt främja forskning kring regel- och förenklingsfrågor, dels kring effekter av särskilda regelverk, dels generellt. Det finns behov av att utveckla forskning och analys kring svensk statsförvaltning och inte minst på regelgivnings- och förenklingsområdet. Vad kommissionen erfar finns här ett glapp mellan den relativt teoritunga forskning som finansieras av Vetenskapsrådet och de mer specifika projekt av granskningskaraktär som genomförs av främst Riksrevisionen.

Övriga uppgifter

Som en följd av det förstärkta uppdraget bör ESV även ta över övriga förenklingsrelaterade uppgifter från Tillväxtverket, t.ex. att årligen beräkna företagens kostnader för att uppfylla regler. Givet ESV:s beräkningskompetens generellt, bl.a. på prognosområdet, torde det finnas stora möjligheter att öka kvaliteten i dessa beräkningar. Det

kan här noteras att den nya förordning som föreslås baserat på regeringens Ds 2022:22 inte innehåller något uttryckligt krav på att myndigheterna ska beräkna tidsåtgång och administrativa kostnader som en reglering för med sig för berörda företag, vilket är ett krav i nuvarande förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Dessa beräkningar har varit en central komponent i Tillväxtverkets beräkningar av regelkostnader på aggregerad nivå. Detta kan innebära metodologiska utmaningar i framtida beräkningar av företagens totala regelkostnader, vilka ingår som en del i regeringens mål för förenklingspolitiken. Produktivitetskommissionen bedömer att redovisningskraven avseende beräknad tidsåtgång och administrativa kostnader för företagen bör kvarstå, och att regeringen lämpligen säkerställer detta genom att låta dem vara kvar i förordningsform.

I ESV:s uppdrag bör även ingå bredare metodutveckling, t.ex. vad gäller att bedöma den kumulativa regelmassan, rapporteringskrav på olika områden och deras samlade effekter på bl.a. små och medelstora företag samt användningen av s.k. regulatoriska sandlådor.²¹ ESV bör även ha möjlighet att ge stöd till Regeringskansliet i konsekvensutredningar och förenklingsfrågor. Det gäller även kommittéväsendet.

Sammanfattningsvis innebär således förslagen i detta kapitel att ett antal nya uppgifter läggs på ESV jämfört med i dag. Myndigheten ska bl.a.:

- Stötta statliga förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet avseende konsekvensutredningar och utvärderingar, både av nya och befintliga regelverk. För detta krävs uppbyggnad av ny kompetens, datatillgång m.m.
- Överta Regelrådets uppgifter att granska konsekvensutredningar samt kunna kräva att dessa kompletteras etc. (återremitteringsrätten).
- Överta Tillväxtverkets övriga uppgifter på förenklingsområdet, så som att beräkna företagens totala kostnader för regelefterlevnad, i enlighet med regeringens mål för förenklingspolitiken.

²¹ Se vidare i kapitel 11 om policyutveckling i offentlig sektor. Inspiration kan här bl.a. hämtas från EU-kommissionens nya initiativ som beskrivs i meddelandet om unionens långsiktiga konkurrenskraft (EU-kommissionen, 2023b, s. 17 ff).

- Inhämta synpunkter på befintliga regelverk via en webbfunktion (se vidare nedan).
- Sammanställa årlig rapportering till Regeringskansliet (se vidare nedan).

5.6.3 Högre krav på konsekvensutredningar

Förslag: Kraven skärps på de konsekvensutredningar som ska utföras av förvaltningsmyndigheterna enligt dagens Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.²² Konsekvensutredningen ska påbörjas så tidigt som möjligt och stå i proportion till förslaget eller beslutets omfattning och effekter. Utöver dagens bestämmelser ska konsekvensutredningarna vad gäller myndigheternas föreskrifter innehålla:

- En samhällsekonomisk analys som inkluderar en bedömning av de nyttor som reglerna beräknas skapa i förhållande till de kostnader som reglerna beräknas orsaka för företag men även för andra enskilda och offentlig sektor. Myndigheten bör tydligt motivera och påvisa att regelverkets positiva effekter överstiger de negativa, både på kort och lång sikt. Om den samhällsekonomiska analysen visar att regeländringen skulle innebära inte oväsentliga negativa nettoeffekter ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas. Detta bör stadgas i förordning (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter. Regeringen bör samlat redovisa sådana medgivanden, bl.a. i sin rapportering till riksdagen (se vidare nedan).
- En bedömning av den samlade befintliga regelmassan på området i syfte att dels identifiera förenklingar som kan kompensera för eventuella kostnader för företagen som de före-

²² I mars 2024 beslutade regeringen om en ny förordning om konsekvensutredningar som ska ersätta förordning 2007:1244. Enligt pressmeddelande från Finansdepartementet den 27 mars 2024 ska den nya förordningen ställa ”tydligare krav på att den åtgärd som övervägs verkligen är motiverad och att konsekvenserna, så långt som möjligt, blir allsidigt belysta. I och med den nya förordningen ställs också nya krav på att även myndigheter, som huvudregel, ska ta fram en konsekvensutredning när de lämnar förslag till regeringen [...] Ekonomistyrningsverket ges ett nytt ansvar för vägledning, utbildning och metodstöd till dem som ska ta fram konsekvensutredningar.” Förordningen hade inte trätt i kraft vid tiden för tryckning av detta delbetänkande.

slagna regelförändringarna innebär, dels utröna om det finns behov att genomföra en fördjupad analys (utvärdering) av det samlade regelverket i syfte att identifiera möjliga förenklingar.

- En redogörelse för de samråd som ägt rum med företag och andra som kan påverkas av de föreslagna regelförändringarna.
- En bedömning av om tillämpningen av regelverket i någon del skulle bli mer effektiv genom ökad samverkan mellan berörda myndigheter.
- En bedömning av möjligheterna att genom digitala lösningar underlätta och minska företagets och andra enskildas kostnader för att uppfylla regelverket.
- En bedömning av möjligheterna och lämpligheten i att tillämpa så kallade regulatoriska sandlådor eller annan försöksverksamhet för att testa och utforma reglerna på ett sätt som i möjligaste mån begränsar företagets kostnader och andra negativa konsekvenser.
- En redogörelse för hur regelförändringens konsekvenser kan följas upp eller utvärderas.

Myndighetens slutsatser avseende punkterna ovan ska motiveras och dokumenteras.

Förslag: Den granskande funktionen på ESV ges återremitteringsrätt på konsekvensutredningar som görs av statliga förvaltningsmyndigheter. Föreskrifter får inte beslutas förrän ESV har godkänt konsekvensutredningen.

Även här bör dock en proportionalitetsprincip gälla. Bland annat ska rutinmässigt återkommande beslut av mer administrativ karaktär som exempelvis fastställande av prisbasbelopp, statslåneränta etc. vara undantagna.

Produktivitetskommissionen anser att de skärpningar som föreslås i Regeringskansliets Ds 2022:22 är steg i rätt riktning jämfört med dagens strukturer. Kommissionen bedömer dock att kraven bör skärpas ytterligare och ansatsen breddas.

Analysera reglernas totala effekter

För att undvika samhällsekonomiskt ineffektiva regelverk behöver samhällsekonomiska analyser genomföras innan reglerna beslutas. Inspiration kan hämtas från bl.a. Storbritannien, USA och Kanada som har kommit längre i att göra regleringsprocessen så samhällsekonomiskt effektiv som möjligt.²³

En god beskrivning både av vikten av att samhällsekonomiska analyser ingår i konsekvensutredningar, samt grunderna i hur de kan genomföras, återfinns i Tillväxtanalys rapport Beräkningsstöd för konsekvensutredningar i samband med regelgivning – När bör konsekvensutredningar genomföras och vad ska de innehålla?²⁴

Även i rapporten *Tänk efter före!* (Forsstedt, 2018) betonas vikten av bredare analyser vid regelgivning och att det finns utrymme för förbättring i Sverige härvidlag.²⁵

Liksom i dagens bestämmelser bör det finnas en proportionalitetsprincip. Innehåll och omfattning på analysen bör anpassas till förslagets karaktär och effekter. Detta för att inte orsaka oproportionerligt tung börda på myndigheterna.²⁶ ESV bör ta fram riktlinjer och kunna ge rådgivning kring vad det innebär i praktiken. Det bör också finnas en ventil så att ingen konsekvensutredning behöver genomföras om det är uppenbart onödigt.²⁷

Både omfattningen på analysen och en eventuell bedömning av att en konsekvensutredning inte behövs bör motiveras skriftligen. Detta för att kunna granskas av ESV och omfattas av dess återremitteringsrätt.

²³ Se t.ex. Tillväxtanalys, 2012; Ds 2022:22; OECD, 2020.

²⁴ Se t.ex. Tillväxtanalys 2012, s. 33: "Att det föreligger ett problem som är möjligt att åtgärda med hjälp av en reglering är ett nödvändigt villkor för att regleringen skall vara motiverad, men inte tillräckligt. Utöver att det finns ett problem är det nödvändigt att lösningen sker till en lägre samhällsekonomisk kostnad."

²⁵ Se t.ex. (Forsstedt, 2018, s. 10): "Mitt sammanfattande svar är att den svenska utvecklingen har kommit på avvägar därför att politiskt fokus av olika skäl kommit att koncentreras på att få bättre belysning av endast en typ av regleringskonsekvenser, nämligen företagens administrativa bördor. Det är naturligtvis inte fel, men har starkt begränsat perspektivet. Det bör framhållas att åtskilliga länder har utvecklat sina ramverk för konsekvensanalyser med utgångspunkten att minska just regelbördor för företag, för att sedan (exempelvis inom EU) arbeta för att bredda utvecklingsarbetet för att säkerställa att analyser allsidigt belyser konsekvenser för hela samhället. I Sverige har arbetet emellertid avstannat och efterfrågan på samhällsekonomiska analyser är i stort sett frånvarande."

²⁶ Behovet av proportionalitet har påpekats av flera instansers remissvar på Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar, bl.a. Trafikanalys, länsstyrelser m.fl.

²⁷ En liknande bestämmelse föreslås i Ds 2022:22.

Om kostnaden överstiger nyttan

Om de samhällsekonomiska kostnaderna bedöms överstiga nyttan med en regel, på kort eller lång sikt är det en stark indikation på att man bör ta ett omtag i arbetet. Frågor att undersöka är då om det är skäligen att regeln införs över huvud taget, om regeln kan utformas annorlunda för att minska de negativa konsekvenserna, eller om någon annan regel kan förenklas eller tas bort för att kompensera för den ökade bördan. ESV bör bistå med metodologi och stöd i processen.

Om analysen visar att regeländringen skulle innebära *inte oväsentliga* negativa samhällsekonomiska nettoeffekter, ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas. Detta bör stadgas i 2 § i förordning (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter, där motsvarande bestämmelse i dag finns rörande budgetära kostnader.²⁸ Produktivitetskommissionen bedömer det inte rimligt att som i dag endast kräva medgivande från regeringen om föreskriften orsakar kostnader för offentlig sektor, men inte ställa samma krav om föreskriften skapar stora kostnader för de som har att uppfylla regelverket, eller om det har negativ effekt på samhälls-ekonomin.

Regeringen bör i samband med detta ta bort 4 § i förordning 2014:570 om inte tydliga skäl talar för att den behövs.²⁹

Även om den samhällsekonomiska analysen visar en positiv nettoeffekt bör regelgivaren alltid undersöka om någon annan regel kan förenklas eller tas bort för att kompensera för ökad bruttobörda för regelobjekten. Vidare ska bestämmelsen i dagens förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning att det ska göras *”en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd”* fortsatt gälla. ESV bör bistå med metodologi och stöd i processen.

²⁸ Förordning (2014:570): ”2 § Innan en förvaltningsmyndighet beslutar föreskrifter som vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller regioner som inte är oväsentliga, ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas.”

²⁹ Förordning (2014:570): ”4 § Att regeringens medgivande inte har inhämtats utgör inte hinder mot att föreskrifter tillämpas.”

Bedöm även den samlade regelmassan på området

Som tidigare konstaterats har den samlade mängden regler betydelse för hur lätt eller svårt det är att bedriva produktiv verksamhet. En enskild ny regel existerar inte för sig själv utan adderar till befintliga regler och det kan uppstå särskilda effekter när reglerna ackumuleras och kombineras. Därför är det nödvändigt att i konsekvensutredningen även studera det samlade regelverket på ett område.

Detta blir också en möjlighet att operationalisera den princip som bl.a. på EU-nivå kallas ”en-in, en-ut” (EU-kommissionen, 2023b). Det handlar om att ny regelbörda bör kompenseras genom minskad regelbörda på samma eller närliggande område. Det är inte antalet enskilda regler som här är relevant, utan de kostnader som reglerna medför, oavsett exakt antal. Regelgivaren bör i enlighet med denna princip eftersträva att identifiera regler som kan förenklas eller tas bort för att kompensera för kostnader som en ny regel medför.

Genom att vid införandet av varje ny regel också göra en bedömning av om det krävs en bredare utvärdering av området går man successivt igenom den samlade regelmassan i syfte att nå ett på totalen så kostnadseffektivt regelsystem som möjligt.

Redogör för de samråd som skett

För att möjliggöra en allsidig belysning av en regels möjliga konsekvenser är det nödvändigt att samråda med berörda och potentiellt berörda aktörer. Detta tydliggörs redan i dagens förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. För att säkerställa att så verkligen sker i tillräcklig utsträckning bör samråden dokumenteras i själva konsekvensutredningen.³⁰

Om regeln är av sådant slag att det är uppenbart att något samråd inte behöver ske ska myndigheten skriftligt motivera varför.

³⁰ Detta föreslogs även i betänkandet Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60) och ingår även i Regeringskansliets Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar.

Kräver regeltillämpningen samverkan mellan myndigheter?

Som beskrevs inledningsvis finns det flera exempel där bristen på fungerande samverkan mellan både regelverk och de myndigheter som har att tillämpa regelverken kan ge negativa effekter för företag och andra, exempelvis i samband med tillståndsprövning. Därför bör man redan i konsekvensutredningen bedöma behov av myndighets-samverkan. Vid behov kan regeringen ge ett explicit uppdrag till relevanta myndigheter att samverka vid tillämpningen av vissa regelverk. Lappi m.fl. (2024) tar upp att myndigheternas samordning kan spela roll för produktiviteten i näringslivet.³¹

Underlätta regelefterlevnaden genom digitala lösningar

Vikten av att utnyttja digitala lösningar för att underlätta företags rapportering till myndigheter och annan regelefterlevnad har lyfts i en rad sammanhang, både av näringslivsorganisationer och utredningar i Sverige samt inom OECD och EU. Det finns även krav på området i bl.a. förordning (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag.³² Nya regler bör anpassas så att detta möjliggörs, och det är då nödvändigt att belysa och dokumentera den aspekten redan i konsekvensutredningen.

Kan regulatoriska sandlådor eller annan försöksverksamhet användas?

Kommittén för teknologisk innovation och teknik (KOMET, SOU 2022:68, Komet, 2020) beskriver och påtalar behoven av en innovativ och samverkande förvaltning för att politiska beslut, system

³¹ Lappi m.fl., 2024, s. 32: "Samordning mellan reglerande myndigheter har potential att minska kostnaderna för deltagare i regleringsprocessen såsom reglerade företag. Detta skulle kunna öka produktiviteten i näringslivet. Företagens transaktionskostnader kan minskas genom att harmonisera inkonsekventa regleringsmetoder, där myndigheter har överlappande jurisdiktion, eller genom att förenkla och integrera relaterade uppdrag under olika jurisdiktioner (Freeman och Rossi 2012)".

³² Se 6 §: "När en myndighet utvecklar ett system för inhämtande av uppgifter från företag, ska det utformas så att företags uppgiftslämnande och därmed sammanhängande kommunikation med företag som huvudregel sker digitalt. Ett sådant system ska vara säkert och bygga på vanligt förekommande tekniska lösningar. När det är lämpligt ska öppna standarder användas. Systemet ska också stödja ett samordnat inhämtande av strukturerade uppgifter i statsförvaltningen. Vid utvecklandet ska myndigheten ta hänsyn till företags förutsättningar och behov."

och regelverk ska vara adaptiva och i takt med teknik- och samhällsutvecklingen. Ett sätt att uppnå detta är en ökad användning av s.k. regulatoriska sandlådor (*regulatory sandboxes*) och försöksverksamhet vid regelgivning.³³ Regulatoriska sandlådor används i betydlig omfattning i flera andra länder och inspiration kan hämtas från t.ex. Tyskland (Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, Germany, 2022). Det finns även studier som påvisar att införandet av regulatoriska sandlådor kan ha positiva effekter på investeringsnivån. SNS konjunkturrådsrapport 2024 för ett resonemang om detta och en ökad användning i Sverige rekommenderas (Persson m.fl., 2024).

Att redan i konsekvensutredningen belysa denna aspekt bidrar till att successivt införa ett sådant arbets- och förhållningssätt. Att frågan om regulatoriska sandlådor ska tas upp i konsekvensutredningar föreslogs även i betänkandet *Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen* (SOU 2021:60).

För att besvara frågan om lämpligheten att använda regulatoriska sandlådor eller annan försöksverksamhet behöver en rad aspekter vägas in. I en forskningsrapport åt Konkurrensverket lyfter Norbäck och Persson ett antal fördelar men även risker kopplat till konkurrensen (Norbäck och Persson, 2023, s. 5).

Regulatoriska sandlådor är en juridisk konstruktion som tillåter företag att erbjuda produkter eller tjänster under en begränsad tid till ett begränsat antal kunder i en modifierad regleringsmiljö. Denna modifierade regleringsmiljö möjliggör för dessa företag att testa en produkt eller tjänst innan den erbjuds till en bredare publik. Samtidigt som regulatoriska sandlådor kan stimulera företagsutveckling och kommersialisering av innovationer finns det en risk för att de kan hämma konkurrensen. Då företagen i den regulatoriska sandlådan får olika regulatoriska fördelar kan det leda till att dessa företag på sikt tillskansar sig en dominerande ställning på framtida marknader. Vidare, då företagen som deltar i den regulatoriska sandlådan interagerar med varandra, finns det en risk att denna interaktion kan leda till annan, konkurrenshämmande, samverkan [...]

Samtidigt är det troligt att regulatoriska sandlådor kan förbättra konkurrensen och särskilt om de deltagande företagen är unga (och små) företag som inte har en dominerande ställning på produktmarknaden.

³³ KOMET skriver bl.a. att (SOU 2022:68, s. 76): "Såväl arbetssätten för regelgivning och förhållningssättet till regelutvecklingsarbetet behöver utvecklas. Arbetssätten för regelutveckling är utformade i en tid då teknikutvecklingen inte gick lika snabbt och inte var lika gränsöverskridande som i dag. För att hänga med i ett snabbare tempo måste även lärandet påskyndas och den ömsesidiga förståelsen förbättras. Arbetet måste ske på ett sådant sätt att kunskapsöverföringen ökar såväl mellan offentliga aktörer som mellan offentliga och privata aktörer. Att arbeta stegvis och i ökad omfattning använda försök eller reglerad försöksverksamhet framhölls av informanterna [...]".

I dessa fall kan regulatoriska sandlådor underlätta inträdet för unga, små företag med ny teknik, varor eller tjänster, som ökar konkurrensen på produktmarknaden. Vidare kan regulatoriska sandlådor öka förekomsten av innovation för inträde och uppköp då unga innovativa företag bättre kan stå emot etablerade företags försök till tidiga uppköp.

Definitionen regulatoriska sandlådor kan även inrymma en mindre ingripande variant som innebär att aktörer samlas och för en dialog med myndigheter och rättsliga experter för att utröna möjligheten att t.ex. testa en ny lösning givet det befintliga regelverket.³⁴

Utformningen bör underlätta utvärdering

I möjligaste mån ska regeländringen utformas på ett sätt som gör det möjligt att utvärdera den, se vidare nedan. Detta är nära kopplat till frågan om lämpligheten i att testa regeln genom regulatoriska sandlådor eller annan försöksverksamhet. Utföraren kan ofta behöva ha ett nära samråd med ESV och andra analysmyndigheter, t.ex. Tillväxtanalys, för att få stöd i frågor om effektutvärderingar.³⁵ En viktig aspekt härvidlag är att myndigheten säkerställer att data och annan dokumentation rörande en åtgärd och dess tillämpning sparas för framtida utvärderingar.

Återremitteringsrätt och krav på godkännande för att få besluta om nya föreskrifter

I dag skickas konsekvensutredningar avseende regler som berör företag till Regelrådet. Rådet lämnar ett yttrande om respektive konsekvensutrednings kvalitet. Därpå är processen avslutad i denna del.

Produktivitetskommissionen bedömer att Regelrådets funktion och befogenheter är otillräckliga. För att stärka den granskande funktionen och säkerställa bättre konsekvensutredningar bedömer kommissionen det nödvändigt att införa en återremitteringsrätt. Dvs. att den granskande funktionen på ESV kan kräva att konsekvensutredningen förbättras i ett antal angivna avseenden för att få godkänt som fullgott beslutsunderlag. Lämpliga tidsramar för denna process be-

³⁴ Exempelvis har Integritetsskyddsmyndigheten ett sådant projekt (se Integritetsskyddsmyndigheten, 2023).

³⁵ Resonemang kring vikten av att kunna utvärdera nya regler förs även i Ds 2022:22.

höver då stadgas så att den samtidigt möjliggör ett effektivt beslutsfattande.³⁶

Föreskrifter ska inte få beslutas förrän ESV har godkänt konsekvensutredningen. Liksom i dagens förordning 2007:1244 ska undantag kunna göras om det skulle innebära *”fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om en föreskrift inte beslutas”*.³⁷

Förslag: En konsekvensutredning ska även göras i samband med att myndigheter hemställer till regeringen om nya eller förändrade regler.

För att tydliggöra behovet av att inte bara beakta mål inom den enskilda sektorn utan även ett bredare samhällsperspektiv, bör myndigheterna bifoga en konsekvensutredning i fall där de hemställer till regeringen om nya eller förändrade regler. Utredningen bör utformas i enlighet med de nya krav som här föreslås i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det underlättar regeringens bedömning av hemställan som sådan och bidrar till bedömningen av regelverkens samlade effekter.³⁸

³⁶ Ett liknande förslag framfördes i SOU 2021:60, vilket gick ut på att Regelrådet skulle få sådan återremitteringsrätt. Möjligheten till återremittering har även tagits upp av Svenskt Näringsliv (Svenskt Näringsliv, 2022c), Tillväxtverket (2023b) och i ESO-rapporten Tänk efter före! (Forsstedt, 2018): ”Bredare kvalitetssäkring. Bredda kompetensen hos den externa kvalitetsgranskaren Regelrådet och tydliggör att dess uppdrag inkluderar att beakta konsekvensanalyserna allsidigt med utgångspunkt från gällande principer samt överväg sanktionsmöjligheter. Överväg exempelvis återremitteringskrav för de förslag där det finns ett handlingsutrymme att påverka beslutets inriktning. [...]”

³⁷ Liknande förslag återfinns i en underlagsrapport till SOU 2021:60 (bilaga 5).

³⁸ Ett liknande förslag framfördes i Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar. I ett pressmeddelande den 27 mars 2024 meddelade Finansdepartementet att kravet ska genomföras i en ny förordning som ska ersätta dagens förordning 2007:1244.

5.6.4 Inhämta synpunkter från näringsliv och andra

Bedömning: Staten bör regelbundet och strukturerat inhämta synpunkter och förslag från företag och andra berörda i syfte att identifiera möjligheter till förenklingar av regelverk.

Förslag: Ekonomistyrningsverket (ESV) ges i uppdrag att ansvara för inhämtning, bearbetning och vidare hantering av inkomna synpunkter och förslag. ESV ska beakta synpunkterna i sitt arbete med regelförenkling.

Företag ska kunna lämna sådana synpunkter och förslag via webbplatsen verksamt.se. Applikationen utvecklas i denna del så att även kommuner, regioner och statliga myndigheter kan använda den för att lämna synpunkter och förslag.

Inkomna synpunkter och förslag ska regelbundet kommuniceras till ansvarigt departement och myndighet. ESV ska årligen sammanställa de synpunkter som inkommit och redovisa dessa i en särskild skrivelse till regeringen.

Att systematiskt involvera berörda parter och ge dem möjlighet att lämna synpunkter på både befintliga och kommande regler lyfts av OECD som en central del på förenklingsområdet. Sådana lösningar finns i flera andra länder (OECD, 2021b) och OECD har rekommenderat Sverige att inrätta en webbplats där det går att följa beslutsprocessen kring nya regler och inkomma med synpunkter (Ds 2022:22). För att utveckla detta i Sverige bör i första hand företag ges en möjlighet att lämna synpunkter på regelverk via webbplatsen verksamt.se.³⁹ Informationen går sedan vidare till den kunskapsnod för förenklingsfrågor som inrättas på ESV. ESV ska beakta synpunkterna i sitt arbete med regelförenkling. ESV ska även bearbeta informationen och regelbundet föra den vidare till berört departement på Regeringskansliet och ansvariga myndigheter. Upp-

³⁹ Att verksamt.se skulle kunna användas för detta syfte har även föreslagits av Tillväxtverket (Tillväxtverket, 2022b och 2023b). För att skapa en hanterbar struktur och underlätta automatiserad hantering av de synpunkter som kommer in bör funktionen för detta på verksamt.se i delar vara relativt strikt styrd. Synpunkter lämnas förslagsvis via företagets ordinarie konto eller inloggning på verksamt.se. Via rullmenyer etc. bör det tydligt anges vilken lag eller annan föreskrift som synpunkten avser. Inspiration kan hämtas från Kommittén för teknologisk innovation och etik som testade en sådan "digital brevlåda". Kommittén föreslog att en mer permanent lösning för sådan inhämtning på vissa områden bör inrättas i en ny kommittés regi (KOMET, 2020).

gifterna som inkommer kan ge en vägledning om på vilka området det är mest motiverat att göra grundligare utvärderingar i syfte att uppnå regelförenklingar (se vidare nedan). Om nödvändigt kan ESV ingå som partner till övriga myndigheter i förvaltningen av verksamt.se.

Genomför förenklingskampanjer

Förslag: Genomför regelförenklingskampanjer med bl.a. den danska kampanjen ”Meld en regel” som förebild. Det kan ske sektorsvis genom att myndigheter får i uppdrag att genomföra kampanjer inom t.ex. vård, äldreomsorg, byggande, tillståndsprövning, socialtjänst, polis m.m.

Även om regelgivare har goda intentioner och väl underbyggda motiv, är det först i det praktiska utförandet som de fulla konsekvenserna av en regel visar sig. För att kunna minska den administrativa bördan och åstadkomma ändamålsenliga regelverk bedömer Produktivitetskommissionen därför att det är viktigt att överbrygga de långa organisatoriska avstånden mellan regelgivare och utförare i offentlig sektor (se också kapitel 11 om offentlig förvaltning).

Genom regelförenklingskampanjer öppnas ett fönster, där de som har direkt kunskap om hur tillämpningen av regler i praktiken fungerar får möjlighet att återkoppla sin bedömning av vilka regler som bör ändras eller tas bort. På så sätt skapas en kanal för att ta tillvara praktikernas viktiga erfarenhet och kunskap gällande reglernas faktiska konsekvenser. Genom att aktivt vända sig till dessa kan ledtiden för att ändra eller få bort dåliga regler kortas.

Målgrupper för dessa kampanjer kan vara anställda i offentlig sektor, exempelvis tillståndshandläggare som ska implementera komplicerad lagstiftning i sin prövning, vårdpersonal som ska uppfylla administrativa krav eller skolpersonal som följer riktlinjer och regler från både kommun och myndigheter. Kampanjerna kan dock även rikta sig till exempelvis företag och privatpersoner som söker tillstånd, patienter eller elever och deras föräldrar.

Det finns flera sätt att bredda inhämtandet av förenklingsförslag, och även täcka in den offentliga verksamhetens interna regelverk. Inspiration kan hämtas från bl.a. Danmark där man i kampanjen ”Meld en regel” gick ut med en fråga till bl.a. medarbetare i offentlig

sektor: vilka regler och dokumentationskrav i den offentliga sektorn anser du är onödiga?⁴⁰

Även i Sverige har liknande metoder prövats. År 2010 genomförde Försäkringskassan kampanjen ”100 gamla grejer mot 100 nya idéer”.⁴¹

Produktivitetskommissionen lägger i detta betänkande även förslag om att etablera ett kommunal- och regionekonomiskt råd (se avsnitt 4 i kapitlet om offentlig sektor). Rådet kommer att kunna bidra i arbetet med regelförenkling genom att uppmärksamma staten på förbättringar som kan göras i statens styrning av kommunsektorn, där regelgivning är en viktig komponent. Förenklingkampanjerna som föreslås i detta avsnitt kan med fördel vidgas till att även omfatta kommunala regelverk.

Betydelsen av regelförenkling i offentlig sektor berörs bl.a. av Tillitsdelegationen (SOU 2018:47, s. 253):⁴²

I en tillitsbaserad organisation bör det pågå ett ständigt arbete med att inventera gällande lagar och bestämmelser för att se vad som eventuellt skulle gå att förändra och förenkla.

5.6.5 Alla regelverk ska följas upp eller utvärderas

Konsekvensutredningar gällande föreskrifter ska uppdateras efter tre år

Förslag: Vad gäller förvaltningsmyndigheters föreskrifter ska konsekvensutredningen som föregick beslutet om föreskrifterna uppdateras inom tre från ikraftträdandedatumet.

Den uppdaterade konsekvensutredningen ska skickas till ESV som ska godkänna den på samma sätt som den ursprungliga konsekvensutredningen (se tidigare avsnitt).

ESV ska hålla ett register över genomförda konsekvensutredningar samt tillse att uppdatering av dessa sker. En översiktlig

⁴⁰ Under tre månader inkom omkring 1 200 förslag till regelförenklingar varav 300 hittills tagits vidare (Bringselius, 2023 och Finansministeriet, 2018). I Danmark är detta kompletterat med en webbsida med metodstöd för regelförenkling i offentliga verksamheter (Viden på Tvärs, www.vpt.dk). Liknande kampanjer har nyligen genomförts på kommunal nivå i Danmark (se ex. Skållandske Nyheder, 2022).

⁴¹ I utbyte mot gammalt kontorsmaterial, som en symbol för önskad modernisering, efterlyste myndigheten på helsidor i dagspressen förslag från medborgare på hur man kunde minska onödigt krångel. Resultatet blev över 1 451 idéer om förenklingsmöjligheter.

⁴² Mer resonemang om produktivitet i offentlig sektor finns i kapitel 10 och 11 och området kommer att återkomma i kommissionens huvudbetänkande.

sammanställning, inklusive bedömning av hur myndigheterna uppfyller kraven, ska ingå i ESV:s rapportering till regeringen.

Enligt 10 § i förordningen 2007:1244 om konsekvensutredning vid regelgivning ska myndigheter följa upp konsekvenserna av sina föreskrifter och allmänna råd. Om de grundläggande förutsättningarna för regleringen har ändrats ska regleringen omprövas och en ny konsekvensutredning genomföras.⁴³

Produktivitetskommissionens bedömning är dock att detta inte görs systematiskt. Sverige ligger här efter flera jämförbara länder som t.ex. Storbritannien och Australien (NNR, 2016).

För att säkerställa kontinuerlig kvalitet i gällande föreskrifter – att de inte är obsoleta, dåligt anpassade till en förändrad verklighet etc. – behöver uppföljningen skärpas. Produktivitetskommissionen bedömer att detta kan ske dels genom att införa en tidsgräns för när uppdateringar av konsekvensutredningar ska göras, dels genom att ESV ges ansvar att föra ett register över konsekvensutredningar gällande föreskrifter samt tillse att dessa uppdateras i enlighet med gällande tidsgräns. Tre år efter ikraftträdande bedöms vara en lämplig tidsgräns.

Uppdateringen ska uppfylla samma krav som den ursprungliga konsekvensutredningen. Särskilt bör påpekas att ansvarig myndighet på lämpligt sätt ska höra de aktörer som har att uppfylla regelverket för att kunna bedöma reglernas samlade effekter.

På samma sätt som vid genomförandet av den ursprungliga konsekvensutredningen bör det finnas en proportionalitetsprincip. Innehåll och omfattning på analysen bör anpassas till förslagets karaktär och effekter. Detta för att inte orsaka oproportionerligt tung börda för myndigheterna. ESV bör ta fram riktlinjer och kunna ge rådgivning kring vad det innebär i praktiken.

Vad gäller ESV:s hantering av de uppdaterade konsekvensutredningarna, ges samma befogenheter som vid den ursprungliga konsekvensutredningen i det att ESV ges återremitteringsrätt och ska godkänna den slutliga utredningen.

Liksom vid den ursprungliga konsekvensutredningen bör upplägget, inklusive metoder, stämmas av med ESV som kommer att

⁴³ 2007:1244 ”10 § En myndighet ska följa upp konsekvenser av sina föreskrifter och allmänna råd. Har de grundläggande förutsättningarna för regleringen ändrats ska den omprövas och en ny konsekvensutredning genomföras. Förordning (2014:571).”

utgöra en kunskapsnod på området. I möjligaste mån bör ESV även kunna bistå i beräkningar baserat på mikro- och registerdata, vilket myndigheten kan ges möjlighet att ta betalt för.

Nya lagar och förordningar ska utvärderas inom fem år

Förslag: Lagar och förordningar med betydelse för företag, individer eller offentlig sektor ska utvärderas inom fem år efter att de har trätt i kraft. Detta ska anges i beslutet om de nya reglerna. Det ska också anges vilken myndighet som är ansvarig för att utvärderingen sker.

Uppdraget att utföra utvärderingen bör läggas på relevant analys- och utvärderingsmyndighet eller genomföras i särskild form på uppdrag av regeringen, exempelvis som en SOU.

Regeringen ska årligen till riksdagen redovisa vilka utvärderingar som har genomförts samt vilka åtgärder för förenkling som vidtagits med anledning av utvärderingarnas resultat.

Kravet på utvärdering samt påföljande process bör stadgas i lag.

Utifrån den analys som genomförts inom ramen för denna utredning bedömer Produktivitetskommissionen det som orimligt att lagar och regler inte utvärderas en tid efter ikraftträdandet för att bedöma om konsekvenserna för företag och andra, inklusive effekterna på samhällsekonomin, blev av det slag och den omfattning som bedömdes i samband med det ursprungliga beslutet. Därför krävs en bestämmelse om att nya lagar och förordningar med betydelse för företag, individer eller offentlig sektor ska utvärderas en tid efter att de har trätt i kraft. Produktivitetskommissionen föreslår inom fem år.

Det måste säkerställas att utvärderingar genomförs objektivt och med ändamålsenliga och tillförlitliga metoder. Opartiskhet är en grund för god utvärdering (se t.ex. Collin m.fl., 2016) och utvärderingen bör därför i första hand utföras av en oberoende extern part. Finns det en särskild analys- eller annan extern myndighet med utvärderingskapacitet på området bör utgångspunkten vara att denna myndighet utför utvärderingen.

En utvärdering bör aldrig genomföras av samma del av en myndighet som har i uppgift att tillämpa regeln. Det kommer dock finnas skäl att på lämpligt sätt involvera sektorsmyndigheten på området,

eller den myndighet som har till uppgift att tillämpa eller utöva tillsyn över reglerna. Det kan krävas särskild expertis från myndigheten för att bedöma nyttorna med en regel och vilken effekt en förenkling skulle få på regelns materiella syfte. Det är ofta inte själva förenklingen i sig som är den springande punkten, utan hur en sådan kan ske utan att påverka regelns huvudsyfte negativt.

Utvärderingsverksamheten bör vidare utformas på ett sammantaget effektivt sätt. Där så är lämpligt bör lagstiftning, förordningar och föreskrifter på ett område utvärderas samlat. Det bör vidare finnas en proportionalitetsprincip på så vis att utvärderingens innehåll och omfattning anpassas till förslagets karaktär och effekter. Enstaka mindre förändringar med uppenbart försumbara konsekvenser bör undantas men ett uttryckligt beslut om sådana undantag bör i så fall fattas och motiveras. ESV bör utveckla metodstöd och konsolidera praxis härvidlag.

Förslaget innebär således att en obligatorisk utvärdering görs inom fem år från ikraftträdande. Därefter faller lagen eller förordningen in i kategorin ”befintliga regelverk” och utvärderas genom diskretionära beslut i enlighet med avsnittet nedan.

Förslag: Utvärderingar av regelverk ska bl.a. innehålla:

- En bedömning av reglernas måluppfyllelse och fortsatta behövlighet.
- En samhällsekonomisk analys som bl.a. inkluderar en bedömning av de nyttor som regelförändringarna beräknas ha skapat i förhållande till de kostnader som de beräknas ha orsakat för företag och andra, inklusive en analys av reglernas effekter på företagens produktivitet och konkurrensförmåga.
- Förslag på förenklingar eller slopande av bestämmelser i det aktuella regelverket i syfte att minska kostnader och andra negativa effekter för berörda företag och andra aktörer.

Det krävs en bredare syn på regelverks konsekvenser än de huvudsakligen administrativa kostnader för uppfyllande som fokus ligger på i dag.⁴⁴ Inte minst är det nödvändigt att i ökad utsträckning bedöma nyttorna med en regel för att kunna ställa dem i förhållande till kostnaderna, i syfte att kunna avgöra om det finns anledning att ta bort eller förändra regeln. I samband med utvärderingen är det rimligt att också ange förslag på möjliga regelförenklingar.

För att göra det möjligt att genomföra bra utvärderingar är det nödvändigt att regleringar och andra åtgärder i möjligaste mån utformas på ett sätt som gör det möjligt att utvärdera i efterhand. Det kan bl.a. handla om möjligheten att jämföra med kontrollgrupper för att mäta effekter. Generellt ställer det även stora krav på bra data-tillgång. Här bör även ESV kunna bygga upp en förmåga att bidra, i samarbete med myndigheter som Tillväxtanalys, IFAU och SCB.

Utvärdera även befintliga regelverk

Bedömning: Det bör genomföras utvärderingar även av befintliga regelverk. Sådana utvärderingar ska innehålla samma analyser och redogörelser som de obligatoriska utvärderingar som ska ske av lagar och förordningar efter fem år. Utvärderingarna kan initieras av särskilda analys- och utvärderingsmyndigheter, den nya förenklingsfunktion som föreslås inrättas på ESV eller av regeringen. Utgångspunkten bör vara att prioritera områden där förenklingar bedöms ha störst positiv potential.

Regeringen ska årligen redovisa detta arbete redovisningen till riksdagen.

För att systematiskt utsätta alla regelverk för analys och möjlig omprövning utifrån ett förenklingsperspektiv bör berörd analys- och utvärderingsmyndighet, regeringen eller den nya funktion som föreslås inrättas på ESV initiera utvärderingar av befintliga regelverk. Sådana bredare utvärderingar bör ske successivt, dvs. att man fokuserar på ett antal politikområden i taget, för att inte skapa överbelastning på de funktioner som behöver stötta för att åstadkomma kvalitet i analyserna.

⁴⁴ Se motiveringar till detta bl.a. i tidigare avsnitt om varför konsekvensutredningar i ökad utsträckning behöver beakta samhällsekonomiska konsekvenser.

Regeringen beslutar redan i dag om sådana utvärderingar men det sker inte med systematik. En sådan bör skapas, bl.a. genom att ESV årligen rapporterar till regeringen var de största behoven av förenkling bedöms föreligga. Som underlag kan ESV använda sig av permanenta och tillfälliga referensgrupper samt dialog med berörda parter, statistiska analyser, samt de synpunkter som inhämtas via den webbfunktion som föreslås skapas, se ovan.

5.6.6 Årlig rapportering till riksdagen

Förslag: Regeringen ska i en särskild skrivelse till riksdagen årligen redovisa hur den har agerat för att minska regelbördan för företag och andra. I skrivelsen ska redogöras för och relateras till de utvärderingar av regelverk som har genomförts enligt förslagen ovan, arbetet med uppdaterade konsekvensutredningar av föreskrifter, samt de synpunkter på regelverk som inkommit till ESV via den webbfunktion som föreslås ovan.

För att säkerställa ett kontinuerligt och aktivt arbete med regelförenkling bör regeringen årligen redovisa detta i en särskild skrivelse till riksdagen. Det innebär att redovisningen görs mer omfattande och detaljerad än den redovisning som i nuläget sker i budgetpropositionen i enlighet med regeringens skrivelse En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga (Skr. 2021/22:3).

För att regeringen ska kunna anses göra ett fullgott arbete, givet regelförenklings stora betydelse för produktiviteten i ekonomin, kommer det att kräva att förenklingsperspektivet ges ökad uppmärksamhet och politisk prioritet i alla departement. Departementen behöver i ökad omfattning integrera perspektivet i sitt arbete med att ta fram nya lagar och förordningar samt i den sektorsvisa styrningen av myndigheterna. Det är regeringens uppgift att både styra och ge myndigheterna förutsättningar att ta ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv i beslut om och tillämpning av regelverk.

5.6.7 Genomförande av förslag för en förbättrad regelgivningsprocess

Förslag: De bestämmelser som krävs för att genomföra förslagen ovan rörande en ny funktion för förenklingsfrågor i ESV, högre krav på och uppdateringar av konsekvensutredningar m.m. samlas i en ny förordning tillsammans med kvarvarande bestämmelser från dagens förordning 2007:1244 om konsekvensutredning vid regelgivning.⁴⁵ I samband härmed upphävs även förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet.

Regeringen ger ett uppdrag till ESV att bygga upp förenklingsverksamheten i enlighet med Produktivitetskommissionens förslag och överväganden. Särskilt fokus bör vara på att säkerställa den kompetens som krävs för att kunna genomföra verksamheten effektivt och med erforderligt genomslag.

Bestämmelser för att genomföra förslagen som rör regeringens agerande, exempelvis årlig rapportering till riksdagen om utvärderingar, vidtagna åtgärder för förenkling m.m., bör i huvudsak stadgas i lag.

För att få tillräckligt genomslag och en långsiktig effekt på produktivitet och tillväxt behöver både ESV och regeringen tillämpa en aktiv styrning och uppföljning av den förstärkta förenklingsverksamheten.

Produktivitetskommissionen bedömer att de nya uppgifter som åläggs ESV kan genomföras med cirka 50 årsarbetskrafter, se vidare i avsnitt nedan om konsekvenser och finansiering.

⁴⁵ I mars 2024 beslutade regeringen om en ny förordning om konsekvensutredningar som ska ersätta förordning 2007:1244. Enligt pressmeddelande från Finansdepartementet den 27 mars 2024 ska den nya förordningen ställa ”tydligare krav på att den åtgärd som övervägs verkligen är motiverad och att konsekvenserna, så långt som möjligt, blir allsidigt belysta. I och med den nya förordningen ställs också nya krav på att även myndigheter, som huvudregel, ska ta fram en konsekvensutredning när de lämnar förslag till regeringen [...] Ekonomistyrningsverket ges ett nytt ansvar för vägledning, utbildning och metodstöd till dem som ska ta fram konsekvensutredningar.” Förordningen hade inte trätt i kraft vid tiden för tryckning av detta delbetänkande.

5.6.8 Tydliggör myndigheternas arbete för produktivitet och tillväxt

Bedömning: Det bör tydliggöras att myndigheter som tillämpar regler som påverkar företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska beakta företagens särskilda förutsättningar i sitt arbete i förhållande till företagen. Detsamma gäller förutsättningarna för andra enskilda samt offentlig sektor. Det handlar till del om ett förtydligande av den serviceskyldighet som redan i dag följer av 6 § Förvaltningslagen (2017:900).

Regeringen bör aktivt integrera perspektivet i sin styrning av respektive myndighet och ge myndigheterna förutsättningar att fullgöra uppgiften.

Förslag: Perspektivet tydliggörs i instruktionerna för relevanta myndigheter. Ekonomistyrningsverket ges i uppdrag att rikta kunskapshöjande insatser till myndigheterna för ändamålet.

Som konstaterats erfar Produktivitetskommissionen att det i delar finns för mycket ”stuprörstänk” eller samordningssvårigheter i både Regeringskansliet och den offentliga förvaltningen i övrigt. Det är nödvändigt med specialiserade sektorsmyndigheter för att klara många av de statliga åtagandena, inte minst vad gäller tillämpning av regelverk, men det kan också ha negativa konsekvenser genom att alltför smala perspektiv, inte samhällsnytta, styr den praktiska tillämpningen av regelverk. Det är inte bara i myndigheternas analys deras förslag på och beslut om nya bestämmelser som det alltför smala perspektivet kan göra sig gällande, utan även i de konkreta dagliga besluten i samband med utövande av regeltillämpning, kontakter med regelobjekt och liknande praktiska situationer. Ett exempel är tillståndsprövning, där det av produktivitetsrelaterade skäl är av största vikt att myndigheterna ger så tidiga besked som möjligt, arbetar parallellt, vägleder tillståndssökande företag och inte begär mer underlag än nödvändigt, etc.

Här krävs på vissa håll en radikal förändring av myndigheternas förhållningssätt. Som företrädare för staten och det gemensamma bör myndigheterna integrera ett bredare samhällsperspektiv och inte bara fokusera på reglernas sakliga huvudmål inom den egna sektorn. Regler ska, så långt det är möjligt med hänsyn till deras huvudsyfte,

tillämpas på ett proportionerligt sätt som inte direkt eller indirekt försämrar företagens, andra enskildas eller offentlig sektors förutsättningar och i längden förutsättningarna för produktivitet och tillväxt. Detta utöver grundläggande krav på rättssäkerhet, likabehandling m.m. Att myndigheterna får ansvar för att i konsekvensutredningar och utvärderingar, i ökad utsträckning jämfört med i dag, bedöma och redovisa sina föreskrifters övriga effekter, kommer successivt att främja ett sådant förhållningssätt.⁴⁶

För att myndigheterna ska kunna fullgöra denna uppgift måste emellertid regeringen tydligt styra åt det hållet och skapa ändamåls-enliga regel- och resursmässiga förutsättningar. Det kräver en delvis förändrad prioritering och förändrat synsätt inom Regeringskansliet eftersom man måste ha ett bredare, samhällsekonomiskt fokus, både i styrningen av sektorsmyndigheter och regelgivning generellt.

Den nya funktionen på ESV bör ges i uppdrag att fungera som kunskapsnod och sprida kompetens på området. Detta rimmar med den verksamhet som Statskontoret redan i dag har vad gäller den statliga värdegrunden, tjänstemannarollen m.m.

5.6.9 Det krävs bättre underlag i arbetet med EU-regler

Bedömning: regeringen bör:

- Fortsätta att driva på för regelförenkling i EU-samarbetet.
- Aktivt och prioriterat följa upp pågående och nya initiativ med att förenkla EU-regelverket. Konkret i närtid gäller det de mål som slås fast i kommissionens meddelande om konkurrenskraft (EU-kommissionen, 2023b).

Det pågår ett mycket omfattande regelgivningsarbete inom EU och en stor del av regelverket i Sverige har sitt ursprung i EU-lagstiftning. På senare tid har regelgivningen accentuerats bl.a. med anledning av den gröna omställningen kombinerat med en mer aktiv industripolitik till följd av det förändrade geopolitiska läget. Det handlar

⁴⁶ En grund för detta finns delvis i förvaltningslagen (2017:900) 6 §:

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla.

Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

inte bara om regler som direkt eller indirekt träffar företagens verksamheter, utan även om omfattande rapporteringskrav främst på hållbarhetsområdet. En rättsakt som uppmärksammats särskilt på senare tid är EU:s s.k. CSR-direktiv (*The Corporate Sustainability Reporting Directive*). Direktivet innehåller omfattande bestämmelser kring information rörande social och miljömässig hållbarhet som företagen måste rapportera.

Samtidigt finns en medvetenhet inom unionen om risken att regelbördan ökar på ett sätt som hämmar produktivitet, tillväxt och konkurrenskraft. Ett relativt utvecklat system för förenklingsarbete har därför tagits fram, i linje med OECD:s rekommendationer. Mycket sammanfattas i EU-kommissionens riktlinjer *Better regulation toolbox* (EU-kommissionen, 2021).

Nya initiativ för förenkling ingår även i EU-kommissionens meddelande om unionens långsiktiga konkurrenskraft (EU-kommissionen, 2023b) som kom till på svenskt initiativ under ordförandeskapet våren 2023. Produktivitet anges som ett särskilt viktigt mål i meddelandet.⁴⁷ Vidare lyfts bl.a. vikten av att:

- bedöma den samlade effekten av EU:s regelverk på unionens konkurrenskraft,
- tillämpa principen en-in-en-ut vad gäller regler,
- förenkla rapporteringskrav inte minst avseende hållbarhet,
- öka digitaliseringen,
- tillämpa s.k. solnedgångsklausuler och utvärderingar.

I EU:s lagstiftningsprocess finns även strukturer som möjliggör för näringslivet att inkomma med synpunkter på utformningen av regel-

⁴⁷ EU-kommissionen skriver: "Reporting obligations are necessary to properly monitor and enforce legislation, however they entail costs, particularly for SMEs. Further streamlining reporting obligations and reducing administrative burden is a Commission priority. To date, fitness checks, have been conducted in several policy areas and have identified potential to simplify the requirements and reduce reporting costs. The Commission will make a fresh push to rationalize and simplify reporting requirements for companies and administrations with first proposals for each of the green, digital and economic thematic areas before the autumn. The aim should be to reduce such burdens by 25 %, without undermining the related policy objectives. In light of the major legislative activity of this Commission mandate, this is an especially appropriate moment to intensify such work. Such measures have the potential not only to reduce red tape and simplify the regulatory environment but also to free up skilled resources, benefiting business competitiveness. The same can apply to other cross-cutting topics, such as simplifying/digitalising labelling rules."

verk. Svenska företag och organisationer som Produktivitetskommissionen talat med berättar att de aktivt utnyttjar dessa möjligheter.

Regeringen bör fortsatt prioritera arbetet för förenkling i EU, både vad gäller regler och rapporteringskrav. En del i detta är att aktivt följa upp resultatet av kommissionens meddelande om konkurrenskraft.

Processerna i Regeringskansliet behöver förbättras

Bedömning: EU-regleringars konsekvenser för företag verksamma i Sverige behöver belysas bättre i syfte att ge fullgoda underlag till regering och riksdag inför fastställande av svenska positioner i EU-förhandlingar.

Alla förslag från EU:s institutioner, inklusive tidiga initiativ så som meddelanden från kommissionen, bör så tidigt som möjligt skickas på remiss till företrädare för näringslivet och andra relevanta aktörer. Det är nödvändigt att sedan upprätthålla en dialog med berörda aktörer, inkl. företrädare för företagen, under ärendets gång för att kunna uppdatera positionen när EU-förslagen revideras. De samråds- och referensgrupper som ovan föreslås inrättas hos ESV bör kunna användas även för EU-frågor.

Vidare bör regeringen:

- Så tidigt som möjligt tydligt informera riksdagen om EU-förslags möjliga konsekvenser bl.a. för företag. Beskrivningarna av detta i faktapromemoriorna till riksdagen bör utvecklas. Det bör t.ex. alltid tydligt framgå vilken risk det finns för dubbelreglering i förhållande till nationella regelverk och hur detta kan undvikas. Därtill bör en bedömning av kostnader och andra konsekvenser för företagen redovisas.
- Aktivt och prioriterat använda det implementeringsråd som föreslås i Budgetpropositionen för 2024 samt om sedan bedöms lämpligt överväga att utvidga verksamheten och ge den en tydligare institutionell form.
- Inrätta ett permanent utbildningsprogram i Regeringskansliet kring metoder för att beakta samhällsekonomiska effekter i reformförslag inklusive vikten av samråd med externa aktörer

så som företag och andra organisationer. Ett särskilt fokus bör läggas på EU-förhandlingarna i syfte att öka möjligheterna att tillvarata och argumentera för svenska intressen. Lämpliga delar av utbildningen bör ingå i introduktionsprogram för nya handläggare.

- Ytterligare utveckla metoder och arbetssätt för att påverka EU-beslut så tidigt i processen som möjligt.

Enligt vad Produktivitetskommissionen erfar finns i dag inte skarpa riktlinjer eller föreskrifter inom Regeringskansliet avseende remittering av EU-ärenden eller samråd med externa parter. Detta sker i stället på olika sätt i olika departement. En bild som framträder är att myndigheterna som konsulteras täcker in och "bevakar" många perspektiv, men att påverkan på näringslivet inte har en lika tydlig företrädare. Samtidigt är det av stor betydelse för produktiviteten hur svenska företag påverkas av såväl nationella regelverk som EU-beslut.

I samtal har framkommit att tidsfaktorn har en avgörande betydelse för i vilken utsträckning och på vilket sätt som synpunkter på EU-förslag inhämtas från näringslivet. Oftast hinner man inte med detta innan fakta-PM ska lämnas till Riksdagen, fem veckor efter att ett förslag presenterats av EU-kommissionen. Huruvida näringslivet överhuvudtaget ska konsulteras bedöms från fall till fall. Det har funnits initiativ med mer generella beredningsgrupper och systematisk avstämning med bl.a. organisationen Svenskt Näringsliv men dessa har inte fortlevt. Problemen har även lyfts av organisationen Svenskt Näringsliv (2020).

Produktivitetskommissionen anser att dessa processer bör stramas upp. Det är centralt att regeringen även i EU-arbetet har en klar bild av hur svenska företag, offentlig sektor och enskilda påverkas av olika förslag. Detta inte bara för att ge underlag att fastställa den svenska positionen som sådan, utan även för att kunna bygga ut argumentationen som kan användas i EU-förhandlingarna. De svenska positionerna är ofta formulerade som principiella utgångspunkter, men skulle tjäna på att bli mer konkreta med tydliga exempel från verkligheten. I flera fall är andra medlemsstater bättre än Sverige i dessa bemärkelser, vilket gör oss relativt svagare i förhandlingarna. Slutresultatet blir att Sverige riskerar förlora i konkurrenskraft eftersom EU-reglerna anpassas mindre till de svenska förutsättningarna.

Vissa strukturer bör härvidlag vara gemensamma för departementen. Exempelvis bör alla förslag och meddelanden från kommissionen med potentiell betydelse för svenska företags verksamhet remitteras. I dag sker det inte systematiskt. Om resultatet av remissrundan inte hinner beaktas innan fakta-PM lämnas till riksdagen bör fakta-PM uppdateras när synpunkter har inhämtats. Mallen för fakta-PM ägs enligt uppgift gemensamt av Regeringskansliet och Riksdagen varför dessa båda har ett ansvar för att förverkliga detta.

Konsultation med olika grupper av företag och näringslivsorganisationer bör i första hand ske decentraliserat på respektive departement, eftersom det i regel handlar om expertkunskap både hos RK-tjänstemännen och näringslivsföreträdarna. Departementen, och det s.k. implementeringsråd som ska inrättas, kan lämpligen ta hjälp av referensgrupper som enligt ovan bör skapas hos den särskilda funktionen på ESV.

Metoder för samråd kan dock tas fram centralt inom Regeringskansliet. Arbetet bör drivas på av Statsrådsberedningen och inspiration hämtas från departement som har utvecklat goda metoder på området, t.ex. delar av Finansdepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet och jordbrukssidan på Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Statsrådsberedningen bör utfärda riktlinjer eller föreskrifter med grundläggande principer för arbetet.⁴⁸

Produktivitetskommissionen har också identifierat ett generellt behov av att arbeta med kulturen och förhållningssättet hos Regeringskansliets tjänstemän vad gäller relationerna till näringslivet. Vissa departement har pågående dialoger och systematiska samråd med näringslivet, medan det på andra håll råder osäkerhet om vad som är

⁴⁸ Statsrådsberedningen kan härvidlag bl.a. utgå från de förslag som presenterades i betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10):

”• Regeringen ska inrätta särskilda EU-beredningsgrupper för alla viktigare sakfrågor som väntas leda till ny EU-lagstiftning.

• Regeringskansliet ska utarbeta EU-promemorior över förslag till EU-lagstiftning och publicera dessa i en särskild serie.

• Regeringen ska skapa former för nationellt e-samråd i samband med det förberedande lagstiftningsarbetet i EU.

• Regeringen ska tydliggöra myndigheternas samrådsansvar i EU-arbetet.

• Regeringens bedömningar av EU-lagstiftningsförslag, som sänds till riksdagen (i form av faktapromemorior), ska innehålla insamlad information om intresserade aktörers synpunkter.

• En arbetsgrupp ska tillsättas i Regeringskansliet för att utforma riktlinjer och säkerställa genomförande och uppföljning.

• De statliga myndigheterna ska skapa formella och transparenta samrådsformer i frågor som beslutas på EU-nivå.

• De statliga myndigheterna bör ta ett större ansvar för att informera om sitt deltagande i pågående EU-processer”.

lämpligt eller tillåtet i denna bemärkelse. På vissa håll finns enligt uppgift t.o.m. en uttalad ovilja eller vad som kan kallas berörings-skräck vad gäller sådana kontakter. Det har i delar vuxit fram en kultur där det är ”säkrare att göra ingenting än att agera och riskera göra fel”, vilket kan påverka tjänstemännens syn på dialog med externa parter. Konkret riskerar detta leda till bristfälliga underlag och försvagad förhandlingskraft i EU-arbetet.

De olika perspektiv som behöver beaktas i Regeringskansliet skapar ofta en komplex arbetssituation med svåra avvägningar. Att arbeta internt med management, kultur- och förhållningsfrågor blir då viktigt. En central del i detta är också att politiken är tydlig i sin målformulering, styrning och uppföljning i dessa aspekter.

Regeringskansliet bör även i ökad utsträckning uppdra åt sektorsmyndigheterna att ta fram analyser av hur det svenska näringslivet och andra berörda påverkas av olika typer av EU-förslag. Myndigheternas EU-arbete kan behöva förbättras i detta avseende, vilket åligger Regeringskansliet att säkerställa. Att det finns utvecklingspotential på området framkommer bl.a. i Statskontorets rapport *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor* (Statskontoret, 2018).⁴⁹ Även här kan man lära av goda exempel, som exempelvis Statens jordbruksverk.

Vidare bör arbetet med samhällsekonomiska analyser inom Regeringskansliet utvecklas, inte minst vad gäller EU-förslag. Detta av samma skäl som ovan redovisats vad gäller konsekvensutredningar vid regelgivning från förvaltningsmyndigheter. Regeringskansliet bör ta hjälp av relevanta myndigheter och den särskilda funktion som föreslås inrättas hos ESV. I möjligaste mån bör regeringen sträva efter att få fram samma typ av underlag som vid konsekvensutredningar i samband med beslut om nationella regelverk, se ovan. Vad gäller EU-frågor bör dock avvägningar göras i förhållande till hur prioriterad frågan bedöms vara för svensk del och hur stora reella påverkansmöjligheter som bedöms finnas i respektive förhandling.

⁴⁹ Statskontoret skriver bl.a. följande: ”Enligt de organisationer som vi har talat med saknar myndigheterna formella strukturer för samråd. De anser att deras möjligheter att lämna synpunkter är personberoende, sker ad hoc och utan förutsägbarhet och insyn.”

Befintliga möjligheter till minskad regelbörda bör nyttjas

Bedömning: Sverige bör vid implementeringen av EU-regelverk i möjligaste mån beakta effekter på företagens kostnader, produktivitet, konkurrenskraft och förutsättningar i övrigt liksom effekter för individer och offentlig sektor. I detta syfte bör följande principer tillämpas:

- Sverige bör inte överimplementera EU-lagstiftning. För att säkerställa detta bör Sverige arbeta systematiskt med s.k. grannlandskontroller för att i nära dialog med i första hand de nordiska länderna säkerställa att implementeringen inte går längre än nödvändigt.
- Betungande regler bör träda i kraft så sent som möjligt.
- Möjligheterna till flexibilitet och undantag bör utnyttjas.

Även effekterna på andra enskilda och den offentliga sektorn måste tas hänsyn till.

Danmark har utvecklat sina strukturer och institutioner kring genomförande av EU-regleringar. Bl.a. har man ett ”regelforum” bestående av branschföreträdare som för vad som förefaller vara en nära och omfattande dialog med ministerierna. Här kan Sverige hämta inspiration. Systemet beskrivs bl.a. av Jussila Hammes och Nerhagen, 2023a (s. 47):

Forumet arbetar utifrån fem principer för genomförandet av EU-lagstiftning:

- i. Den nationella regleringen bör som regel inte överstiga minimi-kraven i EU-lagstiftningen.
- ii. Danska företag ska inte missgynnas i internationell konkurrens. Av denna anledning bör implementeringen av EU-lagstiftning inte vara mer betungande än den förväntade implementeringen i jämförbara EU-länder.
- iii. Man anser att möjligheter till flexibilitet och undantag i EU-lagstiftningen ska utnyttjas.
- iv. När möjligt och lämpligt bör alternativa sätt att genomföra EU-lagstiftning beaktas.
- v. Betungande EU-lagstiftning ska träda i kraft så sent som möjligt inom ramen för det gemensamma ikraftträdandedatumet.

Produktivitetskommissionen bedömer att dessa principer borde vara tillämpliga även i Sverige. Allt fler regler som träffar företag härstammar från EU-reglering och att tillämpa dem hårdare än andra medlemsstater kan då, beroende på regelverkens innehåll och syfte, försämra svenska företags möjligheter till produktivitet och konkurrenskraft.

I samband med den s.k. grannkontrollen, där implementeringen jämförs med andra näraliggande länders dito, bör man även undersöka möjligheterna och lämpligheten i att ha en harmoniserad implementering av EU-regler som träffar företag, dvs. att EU-regelverk genomförs på samma sätt i främst nordiska länder. Detta för att öka de konkreta möjligheterna till stordriftsfördelar, vidgade marknader och ökad konkurrens för företagen. Detta kan t.ex. gälla på byggområdet. Allra bäst är förstås om reglerna är enhetliga i hela unionen, så länge inte starka skäl talar emot det.

Nerhagen och Jussila Hammes (2023b) hävdar i en annan studie att Sveriges implementering av EU-regler på miljöområdet leder till ett icke-optimalt, alltför strikt, miljöregelverk, vilket inte är fallet i Finland som de jämför med. Enligt författarnas resonemang kan det bero dels på en mer centraliserad förvaltningsmodell och rakare beslutsvägar i Finland än i Sverige, dels på Finlands mer anpassningsinriktade EU-politik. De skriver att det i Sverige bör tas ett bättre centralt grepp om konsekvensanalyser samt att genomförandet av EU-regleringar och de förhandlingar som föregår regleringarna bör ges högre prioritet. Detta ligger i linje med förslagen i detta betänkande.

5.6.10 Åtgärder för att underlätta företagens uppgiftslämnande

Bedömning: Regeringen bör genomföra kvarvarande förslag från utredningen Uppgiftslämnarservice för företagen (SOU 2015:33). Förslagen bör genomföras genom att:

- Företagen genom en e-tjänst på [verksam.se](https://www.verksam.se) får en tydlig bild av vilka uppgiftskrav från olika myndigheter som angår den egna verksamheten. Regeringen kan behöva slå fast detta krav på myndigheterna i en förordning.

- Företagen får ett meddelande via Mina meddelanden när företaget är skyldigt att fullgöra ett uppgiftskrav till någon myndighet.
- Samtliga relevanta myndigheter bidrar till att de grundläggande uppgifter som företagen lämnat in samlas och därmed kan återanvändas i den s.k. sammansatta bastjänsten. Regeringen kan behöva slå fast detta krav på myndigheterna i en förordning.
- Det blir obligatoriskt för myndigheter att rapportera in till det s.k. uppgiftskravsregistret (uppgiftskrav.se).
- Rikta uppdrag till relevanta myndigheter att aktivt verka för att minska och förenkla företagens uppgiftslämnande. Uppdraget bör inkludera tydliga återrporteringskrav.

Bedömning: Regeringen bör:

- Skärpa upp tillämpningen av Förordning (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag och överväga ett obligatorium för relevanta myndigheter att ansluta sig till den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om företag (SSBTGU). Det bör övervägas om även kommunala myndigheter bör omfattas av förordningen.
- Intensifiera arbetet i övrigt för att nå målet om att en uppgift endast ska behöva lämnas en gång till myndighetssfären, och sedan kunna användas av andra myndigheter vid behov.
- Skyndsamt förbättra möjligheterna till uppgifts- och datadelning mellan myndigheter. Åtgärder krävs både utifrån ett rättsligt och ett tekniskt perspektiv. Lämpliga förslag från utredningen En reform för datadelning (SOU 2023:96) bör genomföras. Ett rimligt mål är att även uppgifter som vid utlämnande skulle omfattas av sekretess ska kunna delas inom hela den offentliga sfären, på såväl nationell som regional och kommunal nivå, i den utsträckning det krävs för att underlätta företagens uppgiftslämnande. Detta perspektiv bör integreras i de reformer som vidtas avseende datadelning inom bl.a. rättspolitik.

- Regeringen bör vidta andra nödvändiga åtgärder för att förverkliga målsättningen om ”en väg in” för företag i myndighetskontakter (s.k. one-stop-shop).

Genomför förslagen i utredningen Uppgiftslämnarservice för företagen (SOU 2015:33)

Utredningen Uppgiftslämnarservice för företagen (SOU 2015:33) lade ett antal förslag för att underlägga företags uppgiftslämnande. Flera av dessa har ännu inte fullt ut genomförts. Produktivitetskommissionen anser att regeringen bör gå vidare med förslagen om det inte föreligger några uppenbara hinder för detta. För att ge frågorna den uppmärksamhet de förtjänar utifrån ett produktivets- och tillväxtperspektiv, och i möjligaste mån kunna ta hänsyn till uppgiftslämnarnas perspektiv, bör det övervägas att relevanta myndigheter publikt redovisar sitt arbete med att minska och förenkla företagens uppgiftslämnande. Utförligare bakgrund och motiv till förslagen framgår i betänkandet Uppgiftslämnarservice för företagen (SOU 2015:33).

Skärp tillämpningen av förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag

I myndighetsförordningen (2007:515) stadgas angående ärendehandläggning bl.a. följande:

Kostnadsmässiga konsekvenser

19 § Myndigheten skall se till att de kostnadsmässiga konsekvenserna begränsas när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn.

Detta återspeglas även i förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag där det slås fast att:

Inhämtande av uppgifter

4 § En myndighet ska så långt det är möjligt använda sådana uppgifter om företag som finns tillgängliga inom statsförvaltningen så att företag inte behöver lämna samma uppgifter flera gånger.

5 § En myndighet ska, när det är lämpligt, samordna sitt inhämtande av uppgifter från företag med andra myndigheter så att företagens uppgiftslämnande begränsas.

System för inhämtande

6 § När en myndighet utvecklar ett system för inhämtande av uppgifter från företag, ska det utformas så att företags uppgiftslämnande och därmed sammanhängande kommunikation med företag som huvudregel sker digitalt. Ett sådant system ska vara säkert och bygga på vanligt förekommande tekniska lösningar. När det är lämpligt ska öppna standarder användas. Systemet ska också stödja ett samordnat inhämtande av strukturerade uppgifter i statsförvaltningen. Vid utvecklandet ska myndigheten ta hänsyn till företags förutsättningar och behov.

I en utvärdering av förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag konstaterar Statskontoret (Statskontoret, 2023a) att förordningen förvisso fyller en viss funktion på ett angeläget område men också följande:

Vår analys visar att förordningen bara i begränsad omfattning påverkar myndigheternas arbete med att digitalisera och att samordna hur de hämtar in uppgifter från företag. Delvis beror det på att det är otydligt för myndigheterna vad förordningen innebär, delvis beror det på att andra faktorer i större utsträckning driver på myndigheternas arbete med att digitalisera och samordna inhämtningen av uppgifter från företag.

Enligt förordningen ska Bolagsverket och Tillväxtverket stötta och ge vägledning till andra myndigheter i genomförandet av förordningen, men Statskontoret konstaterar att det stödet har varit bristfälligt.

Produktivitetskommissionen bedömer att tillämpningen av förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag bör skärpas med utgångspunkt i de förslag som Statskontoret presenterar i sin utvärdering:

- Regeringen bör se över vilka myndigheter som omfattas av förordningen så att den riktar sig till de myndigheter som har mycket företagskontakter.
- Tillväxtverket bör genomföra insatser för att sprida kunskap om förordningen och dess innebörd till de myndigheter som omfattas av den.
- Bolagsverket bör öka sina insatser för att sprida kunskap om den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om företag (SSBTGU), till exempel om möjliga nyttor och användningsområden för bastjänsten.⁵⁰
- Regeringen bör ge Bolagsverket i uppdrag att analysera och föreslå vilka ytterligare myndigheter som bör ansluta sig till den sammansatta bastjänsten.

Vad gäller första punkten bör regeringen överväga om även kommunala myndigheter bör omfattas av förordningen.

⁵⁰ Genom bastjänsten kan företagsuppgifter som redan finns hos myndigheter återanvändas.

Produktivitetskommissionen anser vidare att regeringen bör överväga att göra det obligatoriskt för relevanta myndigheter att ansluta sig till den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om företag (SSBTGU). Då skulle nyttan med tjänsten kunna öka väsentligt.

Underlätta datadelning mellan myndigheter

Ett uppmärksammat problem när det gäller gemensam uppgiftshantering inom den offentliga sektorn är svårigheten att dela data. Skälen är såväl tekniska som rättsliga.⁵¹ Här behövs skyndsamma åtgärder. Företagsperspektivet bör integreras i utformandet av de reformer som nu ska tas på rättsområdet i syfte att förbättra möjligheterna för brottsbekämpning. Hinder för att utbyta även uppgifter som vid utlämnande skulle omfattas av sekretess bör i möjligaste mån tas bort, med målet att alla uppgifter i erforderlig omfattning med bibehållen sekretess ska kunna delas inom offentlig sektor på såväl nationell, regional och kommunal nivå.

Skapa en väg in för företag

”En väg in” innebär att företagen inte ska behöva ha en mängd kontakter för att uträtta sina ärenden utan kunna ha endast en ingång. Det finns flera exempel på försök att införa s.k. ”one-stop-shop” för företag till myndigheter, bl.a. hos Tillväxtverket genom [verksam.se](https://www.verksam.se), i olika kommuner samt EU:s initiativ *Single Digital Gateway*. Dock saknas en bredare strategi och åtgärder för att förverkliga detta i större volym i både staten och kommunerna.

⁵¹ Se t.ex. SOU 2023:96 för en beskrivning.

5.6.11 Fler åtgärder för enklare regler och förbättrad regeltillämpning

Bedömning: Regeringen bör:

- Förbättra stödet till kommittéväsendet vad gäller samhälls-ekonomiska analyser (se vidare i kapitel 12 om offentlig sektor).
- Utöka och intensivifiera sitt arbete med att korta myndigheters handläggningstider.
- Utredda om det är nödvändigt att i kommunallagen förtydliga kommunala myndigheters serviceskyldighet.

Bedömning: Även kommuner och regioner bör bygga upp strukturer likt de som föreslås i detta kapitel i syfte att ta tydlig samhälls-ekonomisk hänsyn i sin regelgivning och regeltillämpning. Regeringen bör utreda hur incitamenten till detta kan stärkas samt hur det på lämpligt sätt stadgas i lag.

Vikten av bra samhälls-ekonomiska analyser från kommittéer

De flesta lagar och andra föreskrifter härstammar ursprungligen från förslag som utretts i kommittéform. En väsentlig komponent i ett gott regelgivningsarbete och reformkvalitet i stort är att dessa utredningar gör högkvalitativa samhälls-ekonomiska analyser. Att så ska ske stadgas också i kommittéförordningen (1998:1474). Stödet till kommittéer behöver stärkas härvidlag vilket bör rymmas inom ESV:s förstärkta uppdrag. Det bör även skapas en operationell funktion för sådant stöd inom RK:s kommittéväsende.⁵²

Fortsatt arbete för kortare handläggningstider

Långa och oförutsägbara handläggningstider hos myndigheter påverkar företagens kostnader, produktivitet och konkurrenskraft negativt. Ett av regeringens förenklingsmål handlar om att förvaltningsmyndigheters handläggningstider för ärenden som rör företag ska bli kortare och mer transparent, och att den förväntade handlägg-

⁵² Se vidare i kapitel 11 om offentlig sektor.

ningstiden ska synliggöras för den sökande. Regeringen bedriver ett arbete på området och i dag har nio myndigheter i uppdrag att följa upp sitt arbete samt vidta åtgärder för kortare handläggningstider och redovisa detta till Tillväxtverket som vidareraporterar till regeringen. Produktivitetskommissionen vill betona vikten av att detta arbete fortsätter, stärks och vidgas till fler myndigheter.

Kommunala myndigheters serviceskyldighet kan behöva förtydligas

Myndigheters serviceskyldighet stadgas i förvaltningslagens 6 § där det bl.a. anges att ”En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla.” En stor del av den myndighetsutövning som påverkar företag och deras produktivitet utförs av kommunala myndigheter. Produktivitetskommissionen erfar dock att det kan vara stora skillnader mellan kommuner vad gäller attityd och service gentemot företagen. Detta bekräftas i undersökningar kring ”företagsklimatet” i olika kommuner etc. Det kan därför finnas skäl att överväga att i kommunallagen tydliggöra kommunala myndigheters serviceskyldighet för att uppnå högre kvalitet och likvärdighet.⁵³

Bättre regelarbete i kommuner och regioner

En väsentlig del av de regelverk som träffar inte minst företag beslutas på kommunal nivå. Kommunerna tillämpar och utövar även tillsyn över en stor mängd regler som påverkar företagen och deras produktivitet. Förslag inom detta kapitel avseende konsekvensutredningar och behovet av att ta samhällsekonomiska hänsyn vid regelgivning och regeltillämpning bör därför på lämpligt sätt vidgas till att även innefatta kommunerna. Regeringen bör skyndsamt utreda hur detta på lämpligaste sätt säkerställs.⁵⁴

⁵³ Fler förslag rörande kommunsektorn finns i kapitel 12.

⁵⁴ Fler förslag rörande kommunsektorn finns i kapitel 12.

5.7 Förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med

Hårdare styrning av förenklingsarbetet i Regeringskansliet

Det har på olika håll, inte minst från näringslivet, framförts förslag om att med legala eller semilegala medel tvinga regeringen och Regeringskansliet att ta större hänsyn till förenklingsbehov och företagens behov, både i regelarbete och EU-förhandlingar. Därtill finns förslag om organisatoriska förändringar inom myndigheten för att främja regelförenkling, t.ex. nya enheter, sekretariat, statssekreterargrupper etc.

Vad gäller EU-politiken menar Jussila Hammes och Nerhagen (2023a) att Sverige bör ta efter Finland och Danmark i vissa aspekter. I det finska fallet handlar det om att konsekvensutredningar görs nationellt på ett tidigt stadium och sedan uppdateras i samband med fem olika faser i EU-förhandlingarna. Systemet involverar en rad organ och institutioner som ska delta, besluta och kommunicera med varandra i olika skeden av EU-processen.⁵⁵

Jussila Hammes och Nerhagen (2023a) beskriver också delar av det danska systemet med ett särskilt regelforum bestående av 19 medlemsorganisationer från flertalet samhällsområden, däribland konsument-, lantbruks-, bygg-, försäkringsbolags-, finans-, rederi-, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Regelforumet ”kan [...] bli informerad av regeringen inom 30 dagar från att en EU-lag har slutgiltigt antagits och publicerats i EU:s officiella tidning, om dess planerade implementering i Danmark,” samt ”kan [...] begära att regeringen rapporterar om hur andra EU-länder har implementerat en EU-reglering om det misstänks att detta har gjorts på ett mindre betungande/kostsamt sätt”.

Vad gäller Regeringskansliets organisation läggs i utredningen Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60) förslag om att det ska inrättas en statsråds- eller en statssekreterargrupp, en särskild interdepartemental arbetsgrupp samt ett särskilt kansli för förenklingspolitikens genomförande.

Vidare har föreslagits, bl.a. av Svenskt Näringsliv, att Regeringskansliet explicit ska omfattas av de krav som stadgas i regeringens förordning om konsekvensutredningar.

⁵⁵ Se figur 2 ”EU:s förberedelseprocess i fem påverkansfönster” på s. 44 i Jussila Hammes och Nerhagen 2023a.

Produktivitetskommissionens bedömning

Produktivitetskommissionen förstår syftet med dessa förslag men ser också svårigheter som gör att de inte rakt av bör genomföras i Sverige.

För det första är det svårt att genom riktlinjer och andra förhållningsregler binda regeringen om den politiska viljan inte finns. Om den politiska viljan finns minskar samtidigt behovet av extern styrning. Man kan uttrycka det som att den politiker som man allra helst vill binda upp inte kommer att låta så ske, och att den politiker som väljer att följa riktlinjen hade agerat på samma sätt ändå. Alternativet är då att riksdagen ålägger regeringen att ta särskilda hänsyn, göra vissa typer av analyser etc. Detta finns i Sverige genom regeringsformens beredningskrav, krav på konsekvensbeskrivningar i propositioner, fakta-PM etc.⁵⁶ Om riksdagen önskar kan kraven stramas upp och följas upp noggrannare. Produktivitetskommissionen ser inga givna nya åtgärder för att strama åt regeringens och Regeringskansliets arbete i dessa bemärkelser. Däremot är det viktigt att nuvarande krav och riktlinjer faktiskt tillämpas, se förslag ovan om utbildningsinsatser.

För det andra är Regeringskansliet organiserat för att analysera och väga en rad olika intressen och politiska mål mot varandra. Det sker bl.a. genom den s.k. gemensamma beredningen mellan departementen. Det lyfts återkommande förslag, inte minst av offentliga utredningar, om att vissa av dessa politiska mål bör ges särskild prioritet och att detta ska operationaliseras genom en organisationsförändring i form av en särskild enhet, sekretariat eller att en del av verksamheten ska få mer av den interna budgeten. Exempel på sådana områden är jämställdhet, hållbarhet, digitalisering, brottsbekämpning och regelförenkling men det finns många fler beroende på vad som vid olika tillfällen ges särskild uppmärksamhet. Sammantaget riskerar det göra att det "går inflation" i särskilda prioriteringar som ska styra organisationen av Regeringskansliet och dess processer. Allt blir viktigt, och i praktiken därmed inget. Produktivitetskommissionen anser att man i stället ska utnyttja den unika och i grunden effektiva organisation som Regeringskansliet är för att hantera och göra avvägningar mellan olika intressen och politiska mål. Den

⁵⁶ Se t.ex. beskrivning i Riksrevisionens rapport På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer (RiR 2022:15).

interna resursfördelningen kan förändras i takt med att vissa frågor blir mer angelägna, men det bör ske på ordinarie sätt genom den interna budgetprocessen och i slutändan beslut av statsministern i egenskap av chef för Regeringskansliet.

För det tredje riskerar omfattande processer likt den som beskrivs finnas i Finland bli alltför tungrodda och administrativa, och kosta mer i dessa bemärkelser än det mervärde de skapar. Det gäller inte minst i EU-processen där syftet är att få inflytande över det slutliga resultatet av EU-förhandlingarna och sedan implementeringen av EU-regler. Det är viktigt att göra ordentliga konsekvensanalyser, ta in synpunkter från berörda parter och bygga starka argumentation för den svenska positionen – därav förslagen ovan från produktivitetskommissionen – men för att bli effektiv behöver processen delvis anpassas från fall till fall snarare än att göras i en obligatorisk form som tillämpas på alla förhandlingar. I vissa fall kan det vara ganska givet vad det svenska intresset i en fråga är och lättare att bygga argumentation, i andra fall kan mer omfattande förarbete och konsultationer med experter och intressenter behövas. I vissa fall är också tiden så pass knapp i EU-förhandlingen att regeringen bör prioritera att agera fort för att få inflytande och inte invänta alla steg i en på förhand utstakad nationell beredningsprocess.

Man bör också beakta att den svenska positionen ofta behöver anpassas till förhandlingsläget och majoritetsförhållandena främst i ministerrådet men delvis även i Europaparlamentet. Den ursprungliga svenska målsättningen kommer att ställas mot de andra 26 medlemsstaternas positioner, liksom Europaparlamentets. För att få genomslag krävs mycket goda argument, vilket kräver kunskap om svenska förhållanden och förutsättningar. Det förefaller dock inte rimligt att ha som obligatoriskt krav att göra lika djupgående och detaljerade konsekvensanalyser ex ante som när det gäller rent inhemska beslut med direkt reell påverkan. Åtminstone inte om det kan göra att Sverige förlorar i snabbhet och handlingskraft samt riskerar bli alltför splittrade i vilka frågor vi fokuserar på. Ett obligatorium som tvingar Regeringskansliet och övrig förvaltning att djupanalysera alla EU-förslag, inklusive de modifierade versioner som uppstår under förhandlingens gång, bedömer Produktivitetskommissionen inte som kostnadseffektivt.

Sammanfattningsvis instämmer Produktivitetskommissionen i att det krävs konsekvensutredningar och goda underlag även på EU-

området – det räcker inte med att analysera i det nationella implementeringsskedet. Produktivitetskommissionen bedömer dock att förslagen som presenteras tidigare i detta kapitel är mer ändamålsenliga, kostnadseffektiva och hållbara i att åstadkomma de förbättringar som krävs av det svenska systemet. Vad gäller den nationella regelgivningen är det viktigt att Regeringskansliet kontinuerligt arbetar med att upprätthålla kvaliteten i konsekvensutredningar etc. Det bör följas upp att gällande riktlinjerna för detta efterlevs och hålls uppdaterade.

Centrala operativa funktioner för förenklingsarbete

Det har presenterats förslag som förefaller bygga på att en central funktion i staten ska ha till uppgift att operativt analysera regelverken inom olika sektorer. Exempelvis föreslår Tillväxtverket att det inrättas ett ”Förenklingsforum” hos myndigheten.⁵⁷ Upplägget tycks bygga på att enskilda sektorer ses över av Tillväxtverket med hjälp av forumet. Livsmedelssektorn, inom vilken myndigheten haft tidigare uppdrag, nämns som en möjlig pilot.

Produktivitetskommissionen bedömer att det samlade regelverket är alltför omfattande för att kunna betas av successivt och diskretionärt i centraliserad form av en enskild myndighet. Därtill krävs ofta expertkunskap för att kunna göra den form av analyser som här föreslås. Att göra sektorsmyndigheterna ansvariga för att utvärdering faktiskt sker bör också, tillsammans med övriga förslag ovan, kunna öka ägandeskapet för förenklingsperspektivet.

Kvantitativa mål om reducerad regelmassa

Produktivitetskommissionen har bl.a. genom samtal med experter och intressenter prövat idén om att det skulle sättas ett kvantitativt mål för hur mycket volymen regler bör minska. Det har dock inte framförts något större stöd eller välgrundade argument för detta. Som konstateras i tidigare resonemang är det inte antalet enskilda regler som är intressant i sammanhanget utan kostnaden dessa medför. Det

⁵⁷ Tillväxtverket, 2023b: ”Ett Förenklingsforum ska vara en mötes- och samlingsplats för samverkan och samskapande i regelprocessen och för kunskapsöverföring som bidrar till samhällsekonomisk analys och bättre konsekvensutredningar.”

innebär att arbetet bör bedrivas mer målinriktat och med prioritering av de mest kostsamma regelverken.

Att fortsatt mäta företagens kostnader för att uppfylla regler är dock relevant.⁵⁸ Metoderna för att mäta kostnaderna är dock inte särskilt robusta och än svårare är det att jämföra resultaten mellan länder. Förhoppningsvis kan kvaliteten i de svenska beräkningarna öka om man framöver kan använda den kvantitativa och metodmässiga kunskap som finns och föreslås vidareutvecklas på ESV och Statskontoret.

Obligatoriska förstudier eller försöksverksamhet

Produktivitetskommissionen har övervägt förslag om att det skulle vara obligatoriskt att testa regelförändringar i försöksverksamhet, t.ex. genom s.k. regulatoriska sandlådor, innan de får beslutas för generell giltighet. En variant skulle kunna vara att varje gång en ny nationell regel införs så måste den först rullas ut i exempelvis 6 månader i slumpmässigt utvalda regioner eller kommuner. Detta för att kunna utvärdera effekterna på ett tillförlitligt vis.

Produktivitetskommissionen har dock landat i slutsatsen att det är svårt att göra sådana försök obligatoriska. Reglerna är så pass olika till sin karaktär att de i många fall sannolikt inte lämpar sig för denna typ av försöksverksamhet. Det kan också, beroende på typ av regelförändring, strida mot grundläggande principer om likabehandling liksom mot statsstödsregelverk etc. Tidsaspekten är också viktig att ha i åtanke. Ett skäl till att försöksverksamhet inte tillämpas mer än i dag kan vara att behovet av regeln bedöms så pass brådskande, av politiska eller andra skäl, att beslutsfattaren inte vill invänta försöksverksamhet inklusive utvärdering. Produktivitetskommissionen bedömer att denna till stora delar politiska logik i praktiken är svår att borttvinga.

Produktivitetskommission vill dock uppmuntra till att i möjligaste mån använda försöksverksamhet. Det följer av förslag ovan rörande s.k. regulatoriska sandlådor samt resonemang rörande försöksverksamhet i kommuner och regioner i andra kapitel i detta betänkande.

⁵⁸ Ett av regeringens förenklingsmål lyder: "De kostnader för svenska företag som följer av regler ska över tid minska som andel av BNP, och kostnadsutvecklingen ska vara lägre än i omvärlden."

Ytterligare rapporteringskrav etc. på myndigheterna

Produktivitetskommissionen har prövat olika förslag om att införa ökade generella rapporteringskrav på myndigheter vad gäller deras arbete med att förenkla regelverk och öka servicen mot bl.a. företag.

Ett sådant förslag skulle kunna vara att skriva in i alla relevanta myndigheters regleringsbrev att de årligen, i årsredovisningens resultatdel, ska beskriva hur de arbetar med regelförenkling samt vilka resultat det gett. Ett annat alternativ är att det t.ex. vart tredje år ska göra en förenklingsöversyn av regelverk som de tillämpar. En annan variant är att skriva in i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag eller myndighetsförordningen att myndigheterna ska redovisa hur de arbetar med förenkling. I dag finns i 3 kap. 3 § ett sådant krav avseende myndigheternas kompetensförsörjning. Utredningen *Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen* (SOU 2021:60) lade liknande förslag.⁵⁹

Produktivitetskommissionen bedömer att den faktiska effekten av denna typ av obligatoriska och generella redovisningskrav delvis kan förväntas vara svag. Det finns risk att kraven behandlas slentrianmässigt, passivt och utan reellt ägarskap, och därför inte leder till konkreta förbättringar, särskilt inte på medellång och längre sikt. Regleringsbreven bör i stället användas till att styra myndigheternas kärnverksamhet. Produktivitetskommissionen bedömer att den mer aktiva styrningen på förenklingsområdet, som skapas med kommissionens förslag ovan, är mer ändamålsenlig.

⁵⁹ *Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen* (SOU 2021:60): "Förslag: Regeringen ska i utvalda myndigheters regleringsbrev och instruktioner, skriva in att de varje år ska presentera en plan hur de ska arbeta med regelförenkling och regeltillämpning. I myndigheternas instruktioner bör en beskrivning av regeringens mål för förenklingspolitiken tas med för att arbetet ska bära över tid. Arbetet ska ske behovsdrivet utifrån de företagsgrupper, branscher, som har störst behov. Myndigheterna ska varje år, i årsredovisningen, redovisa utfallet av regelförbättringsarbetet, och effekten hos de företag och enskilda som myndigheten arbetar med.

• De utpekade myndigheterna ska ha en plan för hur de ska arbeta strukturerat och behovsdrivet för att förenkla regelverken för mikroföretagen samt för hur de ska uppnå en mer likartad regeltillämpning och återrapportera det till regeringen. [...]"

Kravet på utvärdering inom fem år ska endast gälla lagar och förordningar med konsekvenser för företag

Ett alternativt förslag som Produktivitetskommissionen valt att inte gå vidare med är obligatorisk utvärdering av nya lagar och förordningar inom fem år endast görs gällande för regelverk med konsekvenser för företag. Detta hade kunnat vara ett alternativ om regering och riksdag anser att är för långtgående att förslaget gäller alla nya lagar och förordningar.

I dag finns t.ex. i 2007:1244 om konsekvensutredning vid regelgivning särskilda bestämmelser rörande regler med påverkan på företag, enligt definitionen att de kan ”få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt”.

Med ett sådant förslag skulle ett val behöva göras om man ska tillämpa en bredare eller smalare definition. En bred definition kan innebära att man räknar in både direkta och indirekta effekter på företagen. Exempelvis sådant som förändringar av inkomstskatter, socialförsäkringssystem eller konsumentlagstiftning har nästan alltid i efterföljande led en effekt även på företagens ekonomi eller verksamhet. En smalare definition skulle vara en sådan som mer uttryckligt fokuserar på effekter på företagens regelbörda. Detta blir ett något mindre samhällsekonomiskt perspektiv och skulle riskera att inte svara upp mot de behov som påpekats av näringslivet och bl.a. i ESO-rapporten *Tänk efter före!*⁶⁰ Av dessa två alternativ skulle Produktivitetskommissionen förorda det förstnämnda. Kommissionen konstaterar dock att det förslag som kommissionen landat i – att utvärderingskravet även ska gälla lagar och förordningar med konsekvenser för offentliga sektorn eller individer – är ännu starkare utifrån ett produktivitetsperspektiv.

⁶⁰ Se t.ex. (Forsstedt, 2018, s. 10): ”Mitt sammanfattande svar är att den svenska utvecklingen har kommit på avvägar därför att politiskt fokus av olika skäl kommit att koncentreras på att få bättre belysning av endast en typ av regleringskonsekvenser, nämligen företagens administrativa bördor. Det är naturligtvis inte fel, men har starkt begränsat perspektivet. Det bör framhållas att åtskilliga länder har utvecklat sina ramverk för konsekvensanalyser med utgångspunkten att minska just regelbördor för företag, för att sedan (exempelvis inom EU) arbeta för att bredda utvecklingsarbetet för att säkerställa att analyser allsidigt belyser konsekvenser för hela samhället. I Sverige har arbetet emellertid avstannat och efterfrågan på samhällsekonomiska analyser är i stort sett frånvarande.”

Solnedgångsklausuler

Ett annat förslag som framförts är att införa s.k. solnedgångsklausuler för regelverk. Det innebär att regelverk med automatik skulle upphöra om de inte aktivt förlängs. Bl.a. Svenskt Näringsliv har föreslagit detta.⁶¹ En variant föreslogs i den s.k. Lindbeckkommissionen (SOU 1993:16). Birgitta Swedenborg, som var ledamot i kommissionen, beskriver det som att ”Vi föreslog därför att statliga regleringar skulle vara tidsbestämda (sunset clauses) och omprövas regelbundet.” (Swedenborg, 2021). I Lindbeckkommissionens betänkande formuleras det som förslag 27:

27. Låt riksdagen ompröva regleringar med jämna mellanrum och kräv då att regleringarnas effekter såväl effektivitet som inkomstfördelning redovisas klart och tydligt, så att den verkliga kostnaden framgår för konsumenter och skattebetalare.

Produktivitetskommissionen bedömer att det inte vore lämpligt med en generell solnedgångsklausul som innebär att regler med automatik upphör om de inte förlängs. Det skulle då finnas en risk att man t.ex. p.g.a. tidspress väljer att förlänga reglerna för säkerhets skull, om effekterna av ett upphörande befaras bli negativa. Idén bygger också på ett implicit antagande om att politikerna inte förmår ta ett aktivt och medvetet ansvar i förenklingspolitiken. Det är i grunden en märklig utgångspunkt för åtgärder och lagstiftning. Det förefaller också komplicerat utifrån ett förvaltningsrättsligt perspektiv – det är delvis oklart vilken instans som skulle reglera vilken avseende solnedgångsklausulerna. Produktivitetskommissionen bedömer att förslagen ovan om obligatoriska utvärderingar är mer lämpligt eftersom det då blir medvetna och underbyggda beslut som avgör huruvida en regel ska vara kvar, förändras eller tas bort.

⁶¹ Svenskt Näringsliv, 2021: ”Utöver planerade och systematiska utvärderingar ex post bör även principen om s.k. solnedgångsklausuler införas. Vid tillkomsten av ny författning bör ett datum bestämmas när regelverket ska upphöra att gälla. Ett sådant datum bör läggas något eller några år senare än den planerade utvärderingen. Skulle sedan utvärderingen visa att det finns anledning att förlänga regelverket ska det kunna ske. Genomförs ingen utvärdering upphör regelverket automatiskt.”

5.8 Konsekvenser

5.8.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Nya uppgifter till ESV

Som framgår ovan innebär förslagen att ett antal nya uppgifter läggs på Ekonomistyrningsverket (ESV) jämfört med i dag. För att kunna fullgöra dessa uppgifter på ett tillräckligt bra sätt bedömer Produktivitetskommissionen att myndigheten behöver avsätta resurser motsvarande cirka 60 årsarbetskrafter (ÅAK). Produktivitetskommissionen utgår från en kostnad på 1 miljon kronor per ÅAK i 2024 års priser, vilket inkluderar en månadslön på cirka 50 000 kronor, sociala avgifter, semesterersättning etc. samt overhead-kostnader. Det ger en total årlig kostnad på 60 miljoner kronor. Flera av uppgifterna utförs i dag av Tillväxtverket, som också fungerar som kansli åt Regelrådet. Tillväxtverket har en särskild avdelning för förenklingsfrågor som 2023 bestod av cirka 40 personer och som enligt uppgift har vuxit sedan dess. Det är därmed rimligt att en delfinansiering sker genom att Tillväxtverkets förvaltningsanslag minskas när ett antal av myndighetens uppgifter flyttas till ESV. Produktivitetskommissionen bedömer att en minskning med åtminstone 20–30 miljoner kronor är rimlig. Det exakta beloppet och när i tid förändringen sker beror bl.a. på hur regeringen väljer att hantera pågående särskilda uppdrag till Tillväxtverket. Finansiering av resterande resurser till ESV på uppskattningsvis 30–40 miljoner kronor bedömer Produktivitetskommissionen till viss del kan hanteras genom synergieffekter inom ESV:s befintliga förvaltningsanslag eftersom myndigheten, tillsammans med Statskontoret som planeras införlivas i ESV, har en del liknande kompetenser och uppgifter redan i dag. Därtill krävs ökad resurstilldelning på statsbudgeten. De 5,6 miljoner kronor som avsatts till ESV i budgetpropositionen för 2024 kan om de permanentas utgöra en delfinansiering.

Högre krav på konsekvensutredningar samt att även förslag på regeländringar till regeringen ska omfattas

Krav på att statliga förvaltningsmyndigheter ska göra konsekvensutredningar i samband med regelgivning gäller redan i dag. Produktivitetskommissionen har inte funnit någon befintlig eller haft möjlig-

het att göra någon ny sammanställning eller analys av hur stora resurser dessa utredningar i snitt kräver. En rimlig uppskattning kan vara att en utredning, tillsammans med de högre krav som förslagen i detta betänkande innebär, i genomsnitt bör ta i anspråk cirka 0,25 ÅAK, eller 250 000 kronor, per regelbeslut.⁶² Av detta kan man uppskatta att cirka 60 procent krävs redan med dagens krav på konsekvensutredningar. Det skulle i så fall innebära ett genomsnittligt ytterligare resursbehov på cirka 0,1 ÅAK ($0,25 \times [1-0,6]$), eller cirka 100 000 kronor ($0,1 \times 1 \text{ mnkr}$) per regelbeslut ytterligare till följd av de nya krav som följer av Produktivitetskommissionens förslag.

År 2022 yttrade sig Regelrådet över 172 remisser om nya regler, varav cirka 100 från myndigheter. Produktivitetskommissionens förslag omfattar dock alla nya föreskrifter, inte bara de som påverkar företag. Givet ett antagande om att 300 regelbeslut årligen kommer att omfattas av de hårdare kraven på konsekvensutredningar skulle den totalkostnaden för att uppfylla kraven då uppgå till 30 miljoner kronor ($300 \times 100\,000 \text{ kronor}$).

I Ds 2022:22 bedöms kostnaderna för att konsekvensutreda även förslag till nya regler som myndigheterna inkommer med till regeringen inte vara större än att de kan hanteras inom befintliga ramar. Produktivitetskommissionen bedömer dock att denna uppgift kan kräva nya anslagsmedel på uppskattningsvis totalt 20 miljoner kronor till berörda myndigheter.

I Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar konstateras vidare att drygt 160 myndigheter har bemyndigande att utfärda föreskrifter eller allmänna råd, och att ett antal större myndigheter står för en stor del av regelgivningen. Produktivitetskommissionen bedömer att eftersom resursbehovet kommer att variera mellan myndigheterna bör tilldelningen av nya anslagsmedel för dessa ändamål hanteras på gängse sätt i den årliga statsbudgetprocessen, dvs. diskretionärt efter äskanden från myndigheterna beroende på deras resurs- och budget-situation i stort.

Myndigheternas kostnader för ökade krav och fler konsekvensutredningar mildras av att ESV ges väsentliga resurser för att stötta i arbetet. Vidare är vissa av de formellt högre kraven som dessa förslag innebär sådana som ska ingå i det ordinarie myndighetsarbetet, och som uppfylls av väl fungerande myndigheter, redan i dag, t.ex. huru-

⁶² Regelbeslut definieras här som beslut om de regelförändringar som i dag skickas samlat i en på remiss till Regelrådet.

vida genomförande kan underlättas genom myndighetssamverkan eller digitalisering.

Uppdatering av konsekvensutredningar

Produktivitetskommissionen föreslår också ett krav på att konsekvensutredningar ska uppdateras tre år efter föreskrifternas ikraftträdande. En uppdatering av en konsekvensutredning torde vara mindre resurskrävande än att göra en helt ny sådan. Att konsekvensutredningar ska följas upp och vid behov göras om ifall förutsättningarna förändrats stadgas redan i dag i 10 § i förordningen 2007:1244 om konsekvensutredning vid regelgivning. Sammanfattningsvis bedömer Produktivitetskommissionen att kravet på obligatorisk uppdatering kan föranleda årliga resurstillskott på totalt cirka 30 miljoner kronor för myndigheterna.

Utvärderingar

Lagar och förordningar ska utvärderas inom fem år

Vad gäller lagar och förordningar visar ett stickprov ur Svensk författningssamling (SFS) att det varje år beslutas om cirka 1 000 lagar och förordningar av riksdagen och regeringen. En väsentlig del av dessa är av mer rutinmässig karaktär, så som årliga justeringar av referensbelopp etc. Vidare utfärdas en hel del förordningar med bemyndigande genom lag som beslutas samma år. Dvs. de omfattar samma typ eller system av regeländringar och kräver inte separata utvärderingar. Om man därtill inskränker beräkningen till regeländringar med substantiella förändringar som rimligen kan och bör utvärderas i enlighet med förslagen i detta betänkande, kan man grovt uppskatta att de årliga nya lagarna och förordningarna skulle ge upphov till maximalt ett par hundra utvärderingar per år.

Kostnaderna mildras av att ESV ges väsentliga resurser för att stötta i arbetet samt att rutinen och kompetensen på området successivt torde öka hos både myndigheter och Regeringskansliet. Dessutom utvärderas redan i dag en hel del lagar och förordningar, direkt eller indirekt. Dvs. resurser finns redan avsatta för ändamålet. Sammantaget uppskattar Produktivitetskommissionen att det krävs

ytterligare resurstillskott på cirka 50 miljoner kronor totalt för att klara denna uppgift. En del kan fördelas till analys- och utvärderingsmyndigheter och en del till Regeringskansliet för särskilda uppdrag.

Utvärdering av befintliga regelverk

I dag genomförs utvärderingar av en del befintliga lagar och regler. Detta görs bl.a. av de särskilda utvärderings- och analysmyndigheterna för olika sektorer, av Statskontoret och Riksrevisionen samt av utredningsväsendet, externa aktörer och förvaltningsmyndigheter, i vissa fall på direkt uppdrag av regeringen. Produktivitetskommissionen vill som framgår höja ambitionsnivån härvidlag. För att säkerställa tillräckliga resurser bedöms det nödvändigt med ett årligt resurstillskott på totalt cirka 40 miljoner kronor. En del kan fördelas till analys- och utvärderingsmyndigheter och en del till Regeringskansliet för särskilda uppdrag.

Ökade uppgifter för Regeringskansliet

Av förslagen i detta kapitel följer ett antal nya eller utökade uppgifter på Regeringskansliet, bl.a. för analys och beskrivning av EU-förslag, nytt utbildningsprogram etc. Produktivitetskommissionen bedömer att detta, allt annat lika, kan innebära ett behov av resurstillskott på i genomsnitt cirka 2 ÅAK per departement, dvs. cirka 20 miljoner kronor. Därtill kommer ett resursbehov på cirka 3–4 miljoner kronor för centrala kostnader i Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen för utbildningsprogram, mer vägledning etc.

Uppgiftslämnande

Genomförande av återstående förslag från SOU 2015:33 Uppgiftslämnarservice för företagen kan innebära vissa initiala kostnadsökningar för myndigheter som ännu inte anslutit sig till den s.k. sammansatta bastjänsten och uppgiftskravsregistret (SOU 2015:33).

Förenklat, automatiserat och samordnat uppgiftslämnande, liksom information till företagen, kommer successivt att minska kostnaderna även för myndigheterna. De behöver inte aktivt hämta in

uppgifter i samma omfattning som tidigare och företagens behov av service kommer att minska. En rimlig bedömning är att nettoeffekterna på de offentliga finanserna relativt snart är positiva. Givet att delar av kostnaderna kan klassas som investeringar borde det hela kunna hanteras inom befintliga ramar, något beroende på när olika faser genomförs.

Väsentligt minskade kostnader framöver

Som framgår i detta kapitelns inledning finns det en stor potential för minskade kostnader och ökad lönsamhet och konkurrenskraft för företagen om onödigt regelbörda reduceras. Därtill kan mer anpassade regler utöka möjligheterna för innovation och andra produktivitetshöjande åtgärder. Sammantaget bedöms detta leda till att det svenska företags- och investeringsklimatet stärks. Den ökade ekonomiska aktiviteten kommer i sin tur successivt att stärka de offentliga finanserna, dynamiskt och långsiktigt, via mer konkurrenskraftiga företag, ökad sysselsättning, intäkter från företagsbeskattning, mervärdesskatt, inkomstskatt etc. Storleken på effekterna beror till stor del på företagens agerande och övriga ekonomiska förutsättningar.

Vad gäller de mer direkta offentligfinansiella effekterna kommer förenklade regelverk – som uppstår genom bättre beslutsunderlag, mer omprövning och rationell implementering av EU-beslut – successivt även att minska myndigheternas kostnader, bl.a. för tillsyn och kontroll. Vidare kommer en mer samordnad och automatiserad uppgiftsinhämtning att successivt minska kostnaderna för staten. Sammantaget bedömer Produktivitetskommissionen att förslagen på ett par års sikt är nettopositiva för de offentliga finanserna även vad gäller de direkta effekterna. Tillsammans med dynamiska effekter genom förväntat ökat företagande, sysselsättning och därmed ökade skatteintäkter kommer det alltså mer än väl att kompensera för de initiala utgiftsökningar som krävs för den offentliga förvaltningen.

Minskade kostnader för regelefterlevnad och ökad lönsamhet bör även kompensera för företagens initiala kostnader för att anpassa sig till nya och bättre regler.

5.8.2 Övriga konsekvenser

Som framgår i analyserna i tidigare avsnitt bedömer Produktivitetskommissionen att förenklade och mer anpassade regler kommer att förbättra företags- och investeringsklimatet vilket ger positiva samhällsekonomiska effekter. Genom att det blir enklare att driva företag och innovativ näringsverksamhet förväntas den svenska konkurrenskraften stärkas och den ekonomiska aktiviteten i landet öka vilket främjar tillväxt och sysselsättning.

De positiva effekterna av bättre regler kan förväntas vara relativt sett större för små företag eftersom dessa i regel har mindre juridisk expertis än de större företagen. Detsamma gäller förslagen rörande uppgiftslämnande och bättre service.

Storleken på effekterna beror på olika aktörers ageranden, ekonomins utveckling m.m.

Förslagen bedöms inte ha betydelse för det kommunala självstyret, den regionala balansen eller offentlig service i olika delar av landet, eller i betydande utsträckning påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslagen bedöms inte heller ha betydelse för brottsligheten så länge arbetet med att förenkla regelverk görs på ett sätt som inte äventyrar säkerheten och förenklar brottslighet. Som beskrivs ovan är detta viktigt och ett skäl för att sektorsmyndigheter och experter på sakområdet måste ha en central roll i förenklingsarbetet.

6 Tillståndprocesser

6.1 Inledning

Det finns en lång rad verksamheter som kräver tillstånd för att få utövas. Det kan exempelvis handla om utskänkningstillstånd eller andra typer av tillstånd som beviljas av en kommun. Det finns även statliga myndigheter inom exempelvis vård- och skolektorn som ger tillstånd för aktörer att bedriva verksamhet inom dessa branscher. I detta kapitel behandlas främst s.k. miljötillstånd, dvs. tillstånd som följer av framför allt miljöbalkens krav. Kapitlet berör därtill processuella aspekter på tillståndprocesserna. I kapitel 7 finns förslag som rör tillstånd relaterat till bostadsbyggande. Produktivitetskommissionen planerar att återkomma till tillståndsfrågor inom exempelvis vård- och omsorgssektorn när dessa sektorer behandlas i huvudbetänkandet.

6.1.1 Tillståndprocesser och deras koppling till produktivitetstillväxten

Tillståndsfrågor kan förenklat delas upp i två delar. För det första består de av de materiella regler som privatpersoner, företag och andra organisationer har att förhålla sig till; regler som bl.a. återfinns i miljöbalken och plan- och bygglagen. För det andra handlar det om själva tillståndprocesserna; processuella regler och arbetssätt som ska säkerställa att de gällande reglerna efterlevs, inklusive hur reglerna ska tolkas och vilka krav på underlag som ska ställas. Till detta kommer tillsynen, som bl.a. ska säkerställa att villkoren för ett tillstånd efterlevs. Nedan kommer dock ordet "tillståndprocesser" att användas som ett samlingsbegrepp för såväl regelverket som de processer som finns för att säkerställa att reglerna efterlevs. I kapitel 5

beskrivs närmare hur regelgivningen kan förbättras och hur den förhåller sig till produktivitetstillväxten.

Tillståndprocesser måste väga olika perspektiv och intressen mot varandra. Det gäller såväl de materiella som de processuella reglerna. Det är exempelvis avgörande för ekonomins dynamik att företag snabbt kan agera, investera och förändra sin verksamhet. Det kräver snabba, förutsägbara, enhetliga, stabila och rättssäkra prövningar och en ändamålsenlig tillsyn. Rättssäkra och förutsägbara tillståndprocesser bidrar bl.a. till den institutionella kvaliteten, där rättssäkerhet ofta lyfts fram som en förutsättning för ett gott investeringsklimat. Osäkerhet i olika former kan minska investeringsviljan (Baker m.fl., 2016). Detta talar för vikten av snabbhet och förutsägbarhet.

Det finns dock andra perspektiv, mål och åtaganden som motiverar en genomgripande, och därmed mer tidsödande, prövning. Det kan dels handla om risken för negativa externaliteter, i form av exempelvis miljöförstöring, dels om andra politiskt eller rättsligt bindande målsättningar och åtaganden. Längre tillståndprocesser som följer av krav på samråd och liknande kan också öka acceptansen för en verksamhet. Tillståndprocesser kan också användas för att minska risken för kriminalitet och geopolitiska risker, genom exempelvis rigorösa ägarprövningar. Frågan om ägarprövning behandlas dock inte här.

Även utformningen av processen för tillståndsprövning kräver att olika intressen vägs mot varandra. Etablerade, kunniga och resursstarka företag kan exempelvis anse att det är bättre med parallella snarare än sekventiella tillståndprocesser, eftersom det ger förutsättningar för en snabbare prövning som tar hänsyn till helheten i ett visst projekt eller viss verksamhet. Mindre och nystartade företag kanske i stället behöver möjlighet att ta ett steg i taget och få ett inriktningsbesked, för att över tid utöka och komplettera sin ansökan under provoperioder. Dessa mindre företag kan sakna resurser, kunskap och kompetens för att direkt lämna in en heltäckande tillståndsansökan i ett komplext ärende. Varje enskilt steg i en sådan sekventiell prövning bör dock gå så snabbt som möjligt.

Samtidigt finns andra företag, inte sällan mindre och nystartade sådana, som agerar först och sedan i efterhand framkallar en respons från regelgivaren. Det kan exempelvis handla om att de implementerar en ny teknik som inte på ett tydligt sätt täcks av dagens regel-

verk. I sådana fall är det företagets agerande som påverkar regelverket, snarare än regelverket som påverkar företagets agerande.¹

Tillståndprocesser påverkar ett stort antal investeringar och kan, om processerna utformas felaktigt, minska dynamiken i näringslivet. Felaktigt utformade tillståndprocesser kan även öka risken för att åtgärder med negativa externaliteter tillåts i en oönskad utsträckning. Att tillståndprocesserna är klokt utformade är således mycket viktigt för ekonomins funktionssätt.

6.1.2 Behovet av välfungerande tillståndprocesser

Tillståndprocesser bör utformas för att på ett så snabbt och rättsäkert sätt som möjligt ge förutsättningar för att samhällsekonomiskt lönsamma verksamheter kan komma till stånd. Processerna behöver således säkerställa att de eventuella negativa externaliteter eller andra hänsyn som lagstiftaren anser ska tas vägs mot de potentiella nyttor som en åtgärd kan antas ha. Processerna bör därtill utformas för att inte missgynna vissa typer av företag, utan i så stor utsträckning som möjligt kunna fungera neutralt vad gäller olika typer av aktörer. Detta har potential att öka dynamiken i svensk ekonomi och möjliggöra fler produktiva investeringar, som i sin tur kan öka kapitalfördjupningen i ekonomin och därmed dess produktivitet.

6.2 Analys

6.2.1 Tillstånd beviljas – men det tar tid

Olika typer av tillståndprocesser fungerar olika bra. När det gäller miljötillstånd beskriver bl.a. Naturvårdsverket (2023) och Tillväxtanalys (2016a) hur olika ärenden klassificeras och provas.² Enligt Naturvårdsverket (2023), som studerat tillståndsärenden som avgjorts under 2022, beviljades en relativt stor andel av alla ansök-

¹ Se t.ex. Deerfield och Elert (2022).

² Sammanfattat klassificeras olika typer av miljöfarliga verksamheter som A-, B-, C- eller U-verksamheter, beroende på verksamhetens art och storlek. A-verksamheter är de verksamheter med störst potentiell påverkan, medan C-verksamheter är mindre anläggningar av företrädesvis lokal karaktär. A-verksamheter kräver tillstånd och provas av en mark- och miljödomstol som första instans. B-verksamheter behöver också tillstånd, men sådana ansökningar provas av en miljöprövningsdelegation hos länsstyrelserna. C-verksamheter har en anmälningsplikt, där anmälan görs till berörd kommun. U-verksamheter kräver varken tillstånd eller anmälan inom ramen för miljötillståndprocessen.

ningar, men tid för avgörande varierade mellan olika ärendetyper och prövningsmyndigheter.³

Det är värt att poängtera att många investeringsprojekt kan kräva flera olika typer av tillstånd. I betänkandet från Nätkoncessionsutredningen (SOU 2019:30) beskrivs exempelvis hur olika delar av processen att bygga en kraftledning med stöd av nätkoncession gör att processen tar cirka tio år. Av dessa är det dock bara en mindre del, i betänkandet bedömt till 78 veckor, som består av Energimarknadsinspektionens (Ei) handläggning av ansökan. Övrig tid beror på överklagandeprocesser, krav på samråd inför Ei:s handläggning m.m. För landbaserad vindkraft bedömer Konjunkturinstitutet (2023) att ledtiden från utredning till bygghas beräknas vara 9–11 år. Bara en mindre del av denna tid beror på den faktiska tillståndsprövningen. En komplicerad tillståndsprocess kan alltså leda till att det t.ex. tar lång tid för ett företag att färdigställa sin ansökan, även om tiden mellan inlämnad ansökan och beslut är kort. Exempelen ovan tydliggör att det finns utrymme för effektivisering på flera sätt. Dels kan processerna förenklas, dels skulle olika delar kunna göras parallellt.

6.2.2 Välfungerande tillståndprocesser kräver avvägningar

Tillståndprocesser är ett verktyg som kan användas för att hantera risker som följer av s.k. marknadsmisslyckanden. Miljöfarlig verksamhet kan exempelvis beskattas, förbjudas eller beläggas med villkor som minskar risken för negativa externaliteter. Samtidigt riskerar tillståndprocesserna själva att skapa ett regleringsmisslyckande. Tillståndprocesser kan beröra verksamheter och åtgärder där olika myndigheters ansvarsområden överlappar. Om myndigheternas målsättningar är motstridiga riskerar det att skapa koordinationsproblem och regulatorisk osäkerhet (Persson m.fl., 2024). Det kan därtill noteras att tid är en värdefull resurs för företag. Tid prissätts dock

³ 85 procent av de ärenden som fick ett första avgörande i mark- och miljödomstolarna sin ansökan beviljad. Mediantiden mellan inlämnad ansökan och beslut var 474 dagar för miljöfarlig verksamhet och 354 dagar för vattenverksamhet. Ärenden som handlades av miljöprövningsdelegationerna beviljades tillstånd i 80 procent av fallen.³ För dessa ärenden var mediantiden från inlämnad ansökan till beslut 349 dagar. Naturvårdsverket studerar också mediantiden för de ärenden som överklagats. För sådan miljöfarlig verksamhet som i första instans har prövats i mark- och miljödomstol och som därefter behandlats i mark- och miljööverdomstolen (MÖD) var handläggningstiden i median 961 dagar, medan den var 789 dagar för vattenverksamhet. Dessa tider avser tiden mellan ansökan i första instans och slutgiltigt avgörande. För mål som inletts i miljöprövningsdelegation och som därefter fått ett slutligt avgörande i mark- och miljödomstol eller MÖD under 2022, var medianen för handläggningstiden 725 dagar.

inte inom ramen för tillståndprocesser utan kostnaden hamnar ensidigt på den sökande parten, varför det är rimligt att anta att processerna tar längre tid än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt.

Produktivitetskommissionens samlade bedömning är att det finns ett tydligt utrymme för att förbättra de svenska tillståndprocesserna.

Sverige jämfört med andra länder

Olika typer av tillståndprocesser kan antas fungera olika bra. Tillväxtanalys (2016b, s. 8) jämför reglerna för att öppna en gruva i Sverige med motsvarande regelverk i andra relevanta länder. Mynligheten skriver följande:

Sammanfattningsvis kan konstateras att Sverige, svensk lagstiftning och svenska regler och processer inte på någon avgörande punkt är extrem, varken åt det ena eller andra hållet, utan befinner sig nära ett internationellt genomsnitt.

På vissa områden förefaller dock andra jämförbara länder kunna klara tillståndprocesser på kortare tid än Sverige. När det gäller att bygga kraftledningar förefaller t.ex. Finland, som har samma EU-rättsliga förutsättningar att förhålla sig till som Sverige, vara avsevärt snabbare (Eklund, 2021). I vilken mån det beror på regelverkens utformning och implementering eller på ett annat arbetssätt är svårt att avgöra. Det finns därtill tecken på att tidsåtgången för att få tillstånd att bygga havsbaserad vindkraft är klart kortare i t.ex. Danmark jämfört med Sverige (Sveriges Ingenjörer, 2022).

Att göra en samlad bedömning av hur Sveriges tillståndprocesser förhåller sig till andra länders är svårt. Darpö (2023) har gjort ett försök att jämföra processerna i de nordiska länderna. Det finns såväl skillnader som likheter och det är svårt att uttala sig generellt om vilka system som fungerar bättre. Undersökningen baseras också på enskilda teoretiska fall, där exempelvis tiden för tillståndsprövning i Sverige i hög grad beror på huruvida en verksamhet klassas som ett s.k. A- eller B-ärende.

Nya förutsättningar motiverar nya regelverk

Svenskt Näringsliv (2021c) argumenterar för att näringslivets miljö- och klimatpåverkan har minskat kraftigt och att denna minskning skedde innan expansionen av aktuell regelmassa, som de anser påbörjades på 1990-talet. Sedan miljöbalkens införande har bl.a. två saker skett. För det första har klimatfrågan fått ökad prioritet och för det andra har koldioxidintensiteten i svensk industri minskat.⁴ Investeringar i exempelvis kraftproduktion eller moderniserade industriella processer är därtill en förutsättning för att nå många av de mål som miljöbalken är tänkt att främja. Svensk ekonomis koldioxidintensitet är också lägre än de flesta andra länders. I den mån som svensk export ersätter produktion i andra länder bidrar därför svensk produktion till att nå en del av de internationella åtaganden som avspeglas i de svenska miljömålen. Det är därför generellt rimligt att anta reglerna bör utformas för att ge fler åtgärder ett snabbare tillstånd i dag än för 20 år sedan, givet de mål som miljöbalken är tänkt att bidra till.

Tillståndprocesser handlar om regeltillämpning. En följd av innovation och teknisk utveckling är att existerande regler kan komma att bli utdaterade, svårtillämpliga eller irrelevanta. Om regelgivningen och dess tillämpning inte är följsam riskerar takten med vilken innovationer kan spridas och tillämpas i ekonomin att sänkas. Interaktionen mellan ekonomiska aktörer och institutioner i form av exempelvis regelverk kallas ibland för sociotekniska system.⁵ Regelgivning och -tillämpning måste utformas och utvärderas i syfte att underlätta spridandet av innovationer. Detta beskrivs närmare i kapitel 5.

En fråga som delvis berör tillståndprocesserna och dess utformning rör vikten av långsiktiga villkor. Inte minst den politiska risken vid investeringar i exempelvis anläggningar för energiproduktion kan antas höja företagens avkastningskrav och minska deras investeringsvilja.

Värdet av att anpassa regelverk till nya förutsättningar måste alltså vägas mot värdet av långsiktiga och stabila förutsättningar. Produktivitetskommissionens bedömning är att behovet av förändring i många fall överväger värdet av stabilitet (se förslag och motiveringar nedan). Det vore dock önskvärt, allt annat lika, om sådana föränd-

⁴ Med koldioxidintensitet avses utsläpp per BNP-enhet.

⁵ För en sammanfattning, se Tillväxtanalys (2020).

ringar kunde genomföras i relativt brett samförstånd, för att minska den politiska osäkerheten.

6.2.3 Kortare tillståndprocesser

Som konstaterats ovan finns det ofta målkonflikter i hur tillståndprocesser utformas. Dels handlar det om att utformningen av processerna påverkar hur olika intressen vägs mot varandra, dels kan olika typer av företag ha skilda preferenser kring hur processerna bör organiseras.

Tillväxtanalys (2019) anser att mer kontinuerliga och löpande tillståndprocesser, med provoperioder innan slutgiltigt beslut, kan bidra med värdefull flexibilitet. Värdet av en snabb och heltäckande tillståndsprövning måste därför vägas mot värdet av en kontinuerlig provning med lägre initiala kostnader. Tillväxtanalys (2019) argumenterar också för att kortade tillståndprocesser inte är entydigt bra. De lyfter vikten av acceptans för den planerade verksamheten, vilket kräver dialog och återkoppling med intressenter. Tillväxtanalys argumenterar också för att försök att skapa ”gräddfiler” för vissa typer av åtgärder, inklusive ändringar av befintlig verksamhet, riskerar att skapa osäkerhet kring vilka verksamheter som är berättigade till dessa snabbspår och undantag.

Produktivitetskommissionen bedömer dock att dagens långa ledtider för olika typer av tillståndprocesser är ett reellt problem och inte resultatet av en flexibel provning. Kommissionen anser därför att det finns förutsättningar att förkorta ett antal tillståndprocesser.

Ett problem som ofta har lyfts i samband med miljöprövningar, inte minst från näringslivsföreträdare, är att det inte råder balans mellan det offentliga arbetet för att värna miljöintressen och dess arbete för att underlätta tillväxt. Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33) konstaterar också att en tillståndsprövning enligt miljöbalken inte primärt syftar till att bidra till tillväxt, utan till en ekologiskt hållbar utveckling. Som ledstjärna för vad som avses med en hållbar utveckling finns 16 miljö kvalitetsmål, som är antagna av riksdagen. Det är alltså i överensstämmelse med lagstiftningen att miljöprövningen inte direkt väger in värdet av tillväxt eller ökad produktivitet. En slutsats av detta är att tillräcklig samhällsekonomisk hänsyn inte tas i prövningen. Det betyder således att samhällets resurser inte utnytt-

jas på bästa sätt och att det finns utrymme för ökad samlad samhällsnytta, produktivitet och välbstånd.

Fler perspektiv i prövningen – ökad balans eller ökad tidsåtgång?

Miljöprövningsutredningen instämde delvis i näringslivets bild av att främjandeintresset har hamnat i skymundan för miljöintresset, men hade inte till uppgift att föreslå förändringar som hanterade detta faktum. Det hade dock i viss utsträckning Klimaträttsutredningen, som bl.a. skulle utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och på miljön.

I Klimaträttsutredningens huvudbetänkande (SOU 2022:21) övervägs om det kan skapas en avvägningsregel i miljöbalken, i syfte att fästa större vikt vid klimatnytta i miljöprövningen. Utredningen konstaterar dock att en sådan avvägningsregel har svårt att träffa de regler som oftast ligger till grund för avslag, som exempelvis riksintressen och regler som härrör från EU.

Klimaträttsutredningen beskrev vidare att ett ökat bidrag till klimatomställningen framför allt kan skapas på två sätt i prövningen. För det första genom att fler verksamheter som bidrar till klimatomställningen ges tillstånd och för det andra genom att prövningen går snabbare. Utredningen konstaterar att det huvudsakliga problemet med dagens system inte är att verksamheter får avslag på sin ansökan, utan att det tar för lång tid att få ärendet prövat. Att införa ytterligare perspektiv som prövningsmyndigheterna ska ta hänsyn till riskerar att förlänga snarare än förkorta processen. Utredningen valde därför att inte föreslå en genomgripande avvägningsregel. Däremot föreslog utredningen att det bör införas undantag från biotopskyddet och strandskyddet för vissa starkströmsledning. Detta, menade utredningen, var exempel på hur lagstiftningen för skyddsintressen som är inrättade på nationell nivå kan ses över för att underlätta för specifika verksamhetstyper som är centrala för klimatomställningen.

Många av de invändningar som Klimaträttsutredningen har mot en avvägningsregel gällande klimatomställningen gäller också en avvägningsregel som tar sikte på att fästa större vikt vid tillväxt- och produktivetsfrågor i miljöprövningen. Genom att öka antalet bedömningsgrunder kommer behov av underlag att öka och processerna riskerar att förlängas.

Produktivitetskommissionen anser dock att det är ett problem att aktuella regelverk minskar dynamiken i ekonomin och motverkar strukturomvandling. Det är därtill ett betydande problem att det inte i högre grad görs en samlad samhällsekonomisk analys där olika intressen vägs mot varandra och att sådana analyser inte heller tillåts påverka regelverkens utformning i tillräcklig grad. En samhällsekonomisk bedömning syftar till att beräkna den samlade nettoeffekten för ekonomin av en viss verksamhet. I analysen värderas samtliga positiva och negativa effekter, såväl direkta som indirekta, mot varandra på ett systematiskt sätt. Är nettot positivt bör verksamheten genomföras och tvärtom. Utan en samlad analys är det svårt att dra korrekta slutsatser. Kommissionen anser att man i högre grad ska väga en åtgärds eller verksamhets fördelar, inklusive samhällsekonomiska sådana, mot dess nackdelar i tillståndsprövningen. Det ökar möjligheten att göra väl avvägda bedömningar. Det är dock viktigt att åtgärder som innebär större möjligheter till samhällsekonomiska analyser inte ytterligare förlänger tillståndprocesserna, utan i stället integreras inom de tidsramar som en effektiv process kräver.

Produktivitetskommissionen lämnar i detta delbetänkande ett antal förslag till förändringar av både tillståndprocesserna och de materiella regelverk som en ansökan prövas mot. Syftet är att öka dynamiken i svensk ekonomi samtidigt som andra viktiga värden fortsatt ges ett starkt skydd.

Det finns flera förslag som utreds eller är utredda

Det pågår för närvarande flera utredningar med relevans för utformningen av regelverk för tillståndsfrågor. Bland annat utredningen om en ordnad prövning av havsbaserad vindkraft (dir. 2023:61) och utredningen om förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken, den s.k. Miljötillståndsutredningen (dir. 2023:78). Ett antal utredningar har också nyligen presenterats.⁶

Kommissionen ser positivt på att regeringen har valt att utreda frågan om miljötillstånd grundligt genom tillsättandet av Miljötill-

⁶ T.ex. utredningen om regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning (SOU 2024:11) samt delbetänkandet från Fiske- och vattenbruksutredningen (SOU 2023:74). Därtill finns ett antal mer långsiktiga offentliga reformarbeten, inom ramen för bl.a. Fossilfritt Sverige och Miljömålsberedningen. Utöver dessa finns det en lång rad redan presenterade utredningar, som exempelvis Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43), Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33) och Klimaträttsutredningen (SOU 2021:21, SOU 2022:21).

ståndsutredningen. Direktiven till utredningen ger också förutsättning för att utredningen ska kunna lämna ett heltäckande och väl avvägt förslag. Produktivitetskommissionen kommer i arbetet med att ta fram ett huvudbetänkande ha möjlighet att ta i beaktande de förslag som Miljötillståndsutredningen lämnar. De förslag som presenteras nedan är därför preliminära.

Produktivitetskommissionens förslag utgörs främst av förslag från tidigare genomförda utredningar som kommissionen bedömer kan tas vidare redan innan Miljötillståndsutredningen har presenterat sitt betänkande.

6.3 Bedömningar och förslag

6.3.1 Övergripande och processuella frågor

Staten måste samordna sitt arbete med tillståndprocesser

Bedömning: Staten bör i högre grad samordna sitt arbete i tillståndsärenden. Möjligheten för staten att processa mot sig själv bör slopas och på sikt bör det införas en tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Tidigare förslag om ökad samordning

I slutbetänkandet från Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43) föreslås att det inrättas en ny myndighet med ansvar för tillståndsgivning och tillsyn inom de områden som berörs av kapitlen 9, 11 samt 13–15 i miljöbalken (MB). Dessa områden rör tillstånd för potentiellt miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, genteknik, kemiska produkter och avfall. Den nya myndigheten föreslogs också ansvara för tillsynsvägledning till kommunerna. Ansvaret för dessa uppgifter ligger i dag hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. Vidare föreslog utredningen att möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelserna att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen skulle upphöra. Det föreslogs vidare att vattenmyndigheterna – fem länsstyrelser

som är ansvariga för Sveriges fem s.k. vattendistrikt – skulle avvecklas och att deras verksamhet skulle flyttas till Havs- och vattenmyndigheten. Utredaren har senare uttalat att han fortsatt anser att slutsatserna i utredningen i många avseenden är relevanta (Ekström, 2019).

Förslagen möttes av blandade reaktioner i den efterföljande remissrundan. De potentiella fördelar med förslaget som identifierades var bl.a. att de skulle ge förutsättningar för tydligare, mer rättssäkra och eventuellt kortare processer. I grunden handlar detta om en ökad samordning av statens intressen och en ökad möjlighet att göra heltäckande samhällsekonomiska analyser. De farhågor som lyftes handlade primärt om att enskilda expertmyndigheter har större kompetens inom sitt expertområde och därmed större möjlighet att fatta välgrundade beslut. Det lyftes också fram att det inte är oproblematiskt att samma myndighet svarar för såväl tillstånd som tillsyn, bl.a. därför att tillsynen då riskerar att bli rigid och sakna inslag av råd och stöd för företag att göra rätt. Även risken att en centraliserad myndighetsstruktur skulle få sämre förståelse för olika regionala förutsättningar lyftes fram. Avslutningsvis lyfte ett antal branschorganisationer, vars medlemmar har erfarenhet av att ha mark- och miljödomstol som första instans, att nuvarande ordning har fungerat relativt väl.

I betänkandet från Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33) föreslogs ett antal mindre förändringar som syftade till att öka det offentliga samordning. Kammarkollegiets partsroll föreslogs avskaffas. I stället föreslog utredningen att motsvarande resurser skulle föras över till Havs- och vattenmyndigheten. Därtill föreslog utredningen att andra centrala myndigheter, som exempelvis Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, skulle styras mot ökad dialog, samverkan och samordning i ett tidigt handläggningsskede. Det skulle uppnås genom att krav på detta tydliggjordes i myndigheternas instruktioner.

Ett annat förslag som förts fram är att ha ett tredelat ansvar, där den statliga, regionala respektive kommunala nivån har en representant var.⁷ I en sådan ordning skulle myndigheter och andra endast kunna ha rätt att överklaga en dom eller ett beslut om de givit synpunkter i handläggningen av den aktuella frågan i första instans.

Även den förstudie om nationell fysisk planering som presenterades 2023 (Ds 2023:28) konstaterar att det kan finnas skäl att tyd-

⁷ Se t.ex. Svenskt Näringsliv (2021c).

ligare samla statens mandat hos en aktör och att denna aktör har ansvar för den mellanstatliga avvägningen mellan olika intressen. Förstudien rekommenderade också att reglerna för hur statliga myndigheter får överklaga varandras beslut bör ses över.

Ökad samordning inom ramen för befintliga regelverk

Som beskrivs i kapitel 11 föreslår Produktivitetskommissionen att en kommitté med uppdrag att driva ett antal centrala samordningsutmaningar mellan myndigheter tillsätts. Det är en typ av arbetssätt som bl.a. har inspirerats av arbetet i Kommittén för teknologisk innovation och etik (KOMET, SOU 2022:68). KOMET:s förslag ledde bl.a. fram till ett myndighetsgemensamt uppdrag att utveckla arbetssätt för att förkorta tiden det tar att bygga kraftledningar (Energimarknadsinspektionen, 2023b). Produktivitetskommissionen anser att den typen av arbete, där flaskhalsar eller samverkansmöjligheter inom ramen för gällande regelverk identifieras och hanteras, bör fortgå kontinuerligt. Detta bör ske parallellt med att regelverket och statens organisation av arbetet med tillståndsgivning och tillsyn ses över.

Många stora investeringar kräver olika typer av tillstånd. Det kan exempelvis handla om att en ny detaljplan behöver antas, att en lantmäteriförrättning ska ske, att förvärvstillstånd behöver beviljas, att tillstånd för att få uppföra en fastighet för energiproduktion medges samt att koncession för att få bygga elnät ges. Produktivitetskommissionen bedömer att parallelliserade tillståndprocesser, med fokus på objektet som helhet snarare än dess individuella delar, har potential att göra många tillståndprocesser snabbare.

En tillstånds- och tillsynsmyndighet

Produktivitetskommissionen anser att staten i högre grad bör samordna sitt arbete och uppträda enhetligt i tillståndsärenden. Målet för ett utvecklat arbetssätt bör vara snabbare processer, ökad tydlighet, högre rättssäkerhet och i förlängningen högre produktivitets-tillväxt. Det är generellt problematiskt att delar av det offentliga säger sig vilja uppnå en sak, medan andra delar av det offentliga motverkar denna strävan. Möjligheten för staten att processa mot sig

själv bör därför slopas och på sikt bör det inrättas en tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Ett sådant arbete måste dock ta hänsyn till vissa risker. Organisatoriska förändringar kan leda till förseningar och fördröjningar innan de nya strukturerna har kommit på plats. Det krävs också ofta såväl sakkunskap som viss lokalkännedom för att kunna implementera regelverk på ett rimligt sätt, vilket kan försvåras om experter på sektorsmyndigheter lyfts över i en ny myndighet. Dessa kortsiktiga risker måste vägas mot de långsiktiga fördelarna av att staten i högre grad talar med en röst och ges möjlighet att göra en samlad bedömning av exempelvis olika samhällsnyttor. Att införa en huvudansvarig tillståndsmyndighet och förändra de övriga myndigheternas roll, från att vara part till att vara remissinstans, bedöms kunna ge ett minst lika högkvalitativt beslutsunderlag som i dag. En sådan myndighet bör i sitt tillsynsarbete instrueras att vara behjälplig och ge sådan vägledning som underlättar för berörda företag och enskilda att göra rätt.

Produktivitetskommissionen anser sammanfattningsvis att antalet myndigheter som är involverade som parter i miljötillståndprocesser bör minska, att kraven på att de samordnar sig och tidigt inkommer med krav och synpunkter bör öka samt att möjligheten att överklaga beslut minskas. Ett arbete med att införa en tillstånds- och tillsynsmyndighet, som tar hjälp av sektorsmyndigheter och som utövar tillsyn på ett sätt som underlättar regelefterlevnad, bör inledas snarast. Detta lagstiftningsarbete och dessa organisationsförändringar måste dock ske på ett sätt som inte försenar införandet av de förslag som redan finns utredda (se mer nedan).

Gör ändringstillstånd till huvudregel

Bedömning: Gör ändringstillstånd, i stället för en fullständig tillståndsprövning, till huvudregel vid ändring av befintliga verksamheter.

Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33) ansåg i sitt betänkande dels att det är för svårt att få en ändring av en verksamhet prövad som ett ändringstillstånd, dels att det är för otydligt var gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt för en ändring går. Utredningen

föreslog därför att s.k. ändringsprövning ska vara huvudregel när någon ansöker om att ändra en miljöfarlig verksamhet, snarare än att hela verksamheten tillståndsprövas. Förslaget kombinerades med ett förslag om regelbundna omprövningar och uppdateringar av äldre tillstånd. Dessa kompletterande förslag syftade framför allt till att säkerställa att miljöfarliga verksamheter har moderna miljövillkor och att undvika att verksamheter med gamla tillstånd fortsätter, även om en ny ansökan hade lett till omfattande förändringskrav. Utredningen ansåg att obligatorisk omprövning och kontinuerlig uppföljning skulle öka möjligheten att pröva ändringstillstånd. De kompletterande förslagen mötte dock kritik från ett antal remissinstanser, som ansåg att det skulle öka arbetsbelastningen på berörda myndigheter och leda till sämre förutsägbarhet för företag, som riskerade att få sina tillstånd omprövade.

Även den nya utredningen om förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken har i uppdrag att analysera möjligheten att införa enklare regler för ändringstillstånd, utan att införa krav på obligatorisk omprövning och intensifierad tillsyn. Produktivitetskommissionen anser att det är viktigt med långsiktiga villkor och regulatorisk stabilitet, varför kommissionen är positiv till förslag som undviker en obligatorisk omprövning.

Produktivitetskommissionen ser därtill positivt på förslag som tydliggör och förenklar ändringsprövning, tydliggör vilka underlag som krävs och flyttar tonvikten från tillståndsprövning till tillsyn.

Anmälan i stället för prövning

Bedömning: Fler ändringar av verksamheter bör kunna hanteras genom en anmälan i stället för prövning. Det bör övervägas om fler krav kan kontrolleras inom ramen för tillsynsverksamhet i stället för i tillståndsprövningen.

I Miljöprövningsutredningens betänkande (SOU 2022:33) föreslås dels ett förtydligat och utökat utrymme för när det är tillräckligt att anmäla en ändring av en tillståndspliktig verksamhet, dels ett utökat utrymme för undantag från anmälningsplikt. I den nya Miljötillståndsutredningens direktiv framgår också att de ska studera huruvida miljöprövningsförordningen (2013:251) och miljöbedömnings-

förordningen (2017:966) ställer strängare krav än de minimikrav som finns i relevanta EU-regelverk. Detta gäller särskilt vilka verksamheter och åtgärder som ska omfattas av krav på specifik miljöbedömning och tillstånd, respektive vilka som kan hanteras med anmälan, registrering, eller enbart genom tillsyn. Liknande förslag har också lämnats av andra.⁸

Produktivitetskommissionen bedömer att det vore värdefullt att tydliggöra gränserna mellan exempelvis tillsyn, anmälningsplikt och tillståndsplikt. Produktivitetskommissionen bedömer vidare att det vore bra om fler ändringar av befintlig verksamhet skulle kunna hanteras genom en anmälningsplikt, snarare än genom en tillståndsansökan. Om vissa delar av de underlag som i dag krävs in vid tillståndsprövningar i stället kunde granskas inom ramen för tillsynsverksamheten skulle det också skapa förutsättningar för snabbare tillståndprocesser.

Tidsplaner ger ökad förutsägbarhet

Bedömning: Prövningsmyndigheter ska upprätta en tidsplan för målet eller ärendet, om den sökande så önskar och det är rimligt i övrigt.

Produktivitetskommissionen har övervägt om det går att införa hårda tidsgränser för olika delar av miljötillståndsprövningen, i syfte att korta processerna och bidra till ökad förutsägbarhet. Kommissionen har dock ännu inte kunnat identifiera hur detta skulle kunna ske på ett rimligt sätt. Främst beror det på den stora variation i komplexitet som präglar ärenden som prövas. Produktivitetskommissionen anser dock att aktuell prövningsmyndighet som regel, om den sökande så önskar, ska upprätta en tidsplan för målets eller ärendets handläggning. Det skulle kunna bidra till en mjuk styrning och en gemensam förväntansbild. Om det bedöms realistiskt att införa hårdare tidsgränser, likt vad som föreslås i kapitel 7, vore det önskvärt.

⁸ Se t.ex. Svenskt Näringsliv (2021c).

Tidiga och bindande kommunala besked

Bedömning: I tillståndsärenden där kommuner har veto eller på andra sätt har rätt att påverka processen bör kommunerna ta ställning tidigt i processen. Deras besked bör vara bindande och kunna motiveras.

Produktivitetskommissionen tar i detta delbetänkande inte ställning till hur Sveriges energiproduktion och -distribution bör organiseras. Inte heller tar kommissionen ställning till Sveriges framtida behov av kraftproduktion. Produktivitetskommissionen planerar att återkomma till dessa frågor i huvudbetänkandet. Det finns dock regelverk, bl.a. inom ramen för tillståndsansökan om att få uppföra vissa elproducerande fastigheter, som bör förändras i syfte att förbättra investeringsklimatet i Sverige.

Det finns exempel på tillståndsärenden som förutsätter ett kommunalt medgivande för att tillstånd ska kunna beviljas. I dagsläget har kommunerna möjlighet att vänta med att lämna besked samt att ändra tidigare lämnade besked. Detta bidrar till minskad förutsägbarhet och ökad osäkerhet för potentiella investerare. Kommunernas vetorätt är inte heller reglerad med beslutskriterier. En kommun kan alltså tillstyrka eller avstyrka en ansökan på i princip vilka grunder den vill. Den kommunala beslutsprocessen säkerställer inte heller att tillräcklig hänsyn tas till den samhällsekonomiska nyttan.

Det har lämnats flera förslag av utredningar, myndigheter och i propositioner om att ändra denna ordning för vissa typer av tillståndsärenden.⁹

Produktivitetskommissionen anser att kommunerna i relevanta processer bör åläggas att inom en relativt snäv tidsfrist lämna ett besked som är motiverat och som gäller under en längre tid. Regeringen bör därtill, mot bakgrund av en samlad samhällsekonomisk bedömning, kunna pröva vissa former av kommunala veton. Det skulle kunna öka förutsättningarna för snabbare, enklare, mer rätts-säkra och samhällsekonomiskt motiverade tillståndprocesser, som i sin tur kan ha en positiv påverkan på produktivitetstillväxten. Det finns en risk att vissa berörda investeringar är förenade med negativa

⁹ Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2017; 2021), prop. 2021/22:210, SOU 2021:53 och Strålsäkerhetsmyndigheten (2023).

externaliteter.¹⁰ Dessa risker måste dock vägas mot risker med dagens system, där lokala politiska församlingar har vetorätt över investeringar som påverkar mycket större delar av samhället och där kommuner i sina ställningstaganden inte alltid internaliserar de vinster som uppstår för samhället som helhet.

6.3.2 Den fysiska planeringen och riksintressen

I miljöbalkens (MB) tredje och fjärde kapitel regleras de s.k. riksintressena.¹¹ Systemet med riksintressen har varit föremål för såväl granskning som utredning i närtid.¹² Ett antal myndigheter, bl.a. Boverket, har också getts i uppdrag att förbättra och samordna arbetet med systemet (Boverket, 2021). Den generella bilden av systemet beskrevs av Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33, s. 106) som att ”det saknas vägledningar och strategier där samordning mellan riksintressen – och eventuella målkonflikter – görs.”

Lindgren (2019) sammanfattar systemet som att det syftar till att skydda utpekade områden som är att betrakta som riksintressen mot åtgärder som påtagligt kan skada områdets värde eller påtagligt försvåra den verksamhet som ska tryggas inom området. Systemet påverkar många olika typer av verksamheter, exempelvis infrastrukturprojekt och bostadsbyggande. Prövning av huruvida en verksamhet eller åtgärd är tillåtlig i förhållande till riksintressena sker först genom att det provas om området faktiskt är att betrakta som ett riksintresse. Därefter provas om den aktuella åtgärden kan väntas medföra påtaglig skada på riksintresset. Ett riksintresse kan bara vägas mot andra riksintressen. Det innebär att om en verksamhet som inte utgör ett riksintresse medför påtaglig skada på ett riksintresse är verksamheten alltid olovlig. Lagens efterlevnad garanteras genom tillsyn, men också genom möjlighet till överklagan hos mark- och miljödomstol.

Hösten 2023 presenterades en förstudie om nationell fysisk planering, där ett av förslagen bl.a. innebar att delar av plan- och bygglagen, väglagen, lagen om byggande av järnväg, havsplaneringen samt

¹⁰ Se t.ex. Westlund och Wilhelmsson (2022).

¹¹ Dessa kan bestå av bl.a. rennärning, yrkesfiske, naturvård, kulturmiljövård, friluftsliv, fyndigheter av värdefulla ämnen eller material, industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning, avfallshantering eller totalförsvar.

¹² Riksrevisionen (2013), SOU 2014:59, SOU 2015:59 och SOU 2015:99.

delar av miljöbalken skulle samlas i en nationell planlagstiftning (Ds 2023:28). När det gäller miljöbalken är det de s.k. hushållningsreglerna, inklusive riksintressena, som föreslås flyttas.

Utred en ny planlagstiftning

Förslag: Regeringen bör tillsätta en utredning om en ny planlagstiftning. En ventil, bl.a. utifrån en samlad samhällsekonomisk bedömning, bör införas i miljöbalken för att möjliggöra att angelägna allmänna intressen vägs mot varandra.

Produktivitetskommissionen anser att den problembeskrivning som ges i förstudien om en ny nationell planering är relevant. Kommissionen delar förstudiens slutsats att det är rimligt att utreda förutsättningarna för en ny planlagstiftning där också systemet med riksintressen ingår.

Enligt en uppskattning från 2014 täcker riksintressena cirka hälften av Sveriges yta. De största ytorna avser områden som är av riksintresse för naturvård, friluftsliv och rennäring. Ytan som är avsedd för industriell produktion, energiproduktion och kommunikationer är väsentligt mindre.

I förstudien konstateras att det hos samhällsbyggnadsaktörer finns en frustration över att antalet områden ökar, att det finns svår-förklarade regionala variationer samt att det skett en begreppsglidning som innebär att det ursprungliga syftet med systemet inte längre styr.

En sammanhållen ordning baserad på en samlad samhällsekonomisk analys för den nationella fysiska planeringen har förutsättningar att förbättra möjligheten att väga olika intressen mot varandra, ge ökad nationell likvärdighet, ökad rättssäkerhet och möjliggöra ökad samordning mellan offentliga aktörer.

Förstudien har också alternativa och mindre långtgående förslag till förändringar av systemet, inklusive en mer aktiv förvaltning av nu gällande regler. Om regeringen är ovillig att genomföra mer omfattande förändringar av nuvarande regelverk bör, som en andrahandslösning, dessa mindre långtgående förslag genomföras.

Det finns även andra förslag till förändringar inom ramen för nuvarande system. Lindgren (2019) föreslår exempelvis att det införs

en ventil i systemet för riksintressen som möjliggör att andra intressen kan vägas mot riksintresset. Även i Riksintresseutredningens betänkande finns förslag om att möjliggöra avsteg från riksintressena om en åtgärd är av ”väsentligt allmänt intresse” (SOU 2015:99). I avvaktan på förändringar enligt ovan föreslår Produktivitetskommissionen att det införs en sådan ventil i miljöbalken som möjliggör att angelägna och allmänna intressen kan vägas mot varandra.

Inom ramen för dagens regelverk anser Produktivitetskommissionen vidare att det är viktigt att den fysiska planeringen görs på ett sätt som inte i onödan leder till målkonflikter och striktare provningar än nödvändigt. Kommuner bör t.ex. försöka att planlägga mark för exempelvis industriell produktion skilt från områden eller verksamheter som kan innebära en striktare miljöprovning till följd av att det är ett Natura 2000-område eller liknande.

6.3.3 Särskilt om kraftledningar

Undanta kraftledningar från vissa krav

Förslag: Regeringen bör ta vidare redan inkomna förslag för hur elnätet snabbare ska kunna byggas ut:

- Växelströmsledningar på högre spänningsnivåer ska som utgångspunkt byggas som luftledning.
- Undanta byggande av ledningar med ledningskoncession från förbuden i miljöbalken mot påverkan på områden som omfattas av biotopskydd eller strandskydd.
- Överväg att begränsa Energimarknadsinspektionens skyldighet av att beakta sena remissyttranden.

Berörda myndigheter bör instrueras att bidra i detta arbete.

Det finns flera förslag till mindre förändringar och förtydliganden som har lämnats till regeringen och som syftar till att underlätta utbyggnaden av elnätet. Vissa av dessa finns i Energimarknadsinspektionens slutrapport från det myndighetsgemensamma projektet för att korta ledtiderna genom parallella tillståndprocesser (Energimarknadsinspektionen, 2023b). I Klimaträtsutredningen (SOU 2022:21)

finns ytterligare sådana förslag. Ett förslag som har framhållits av flera intressenter rör teknikval mellan luftledningar och markkabel.¹³ Förslaget innebär att växelströmsledningar på högre spänningsnivåer som utgångspunkt ska byggas som luftledning. Produktivitetskommissionen anser att detta vore rimligt och välkomnar att regeringen remitterat en lagrådsremiss som bl.a. berör dessa frågor. Det finns också andra förslag i de ovan nämnda källorna som Produktivitetskommissionen anser är intressanta. Exempelvis förslaget om att utreda möjligheten att begränsa Energimarknadsinspektionens skyldighet att beakta sena remissyttranden. Därtill finns förslag om att undanta byggande av ledningar med ledningskoncession från förbuden i miljöbalken mot påverkan på områden som omfattas av biotopskydd eller strandskydd. Det är viktigt att denna typ av förslag inte läggs i malpåse i väntan på ytterligare utredningar.

Som tidigare nämnts anser Produktivitetskommissionen att staten i högre grad bör samordna sitt arbete inom ramen för tillståndprocesser. När det gäller arbetet med att bygga kraftledningar är ett stort antal myndigheter involverade. Bland dessa finns, förutom Energimarknadsinspektionen, Försvarmakten, Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk, Lantmäteriet och länsstyrelserna. Regeringen bör ge dessa myndigheter relevanta instruktioner om att bidra i arbetet med att bygga ut energisystemet. Det kan exempelvis handla om att myndigheter som är markägare i högre grad ska acceptera byggande på den egna marken och att myndigheter som deltar i prövningen prioriterar dessa frågor. På sikt bör även dessa tillståndprocesser samlas i den nya tillståndsmyndigheten som Produktivitetskommissionen föreslår.

6.3.4 Tillstånd för vattenbruk

Undvik dubbelprövning m.m.

Förslag: Regeringen bör remittera förslagen från Fiske- och vattenbruksutredningen och ta dem vidare. Särskilt förslag som innebär att s.k. dubbelprövning undviks bör genomföras.

¹³ Bland annat i Svenska Kraftnät (2023) remissvar till Energimarknadsinspektionens slutrapport samt i en hemställan som flera regionnätstyreter och Svenska Kraftnät har lämnat till regeringen (Medelius-Bredhe m.fl., 2021).

Fiske- och vattenbruksutredningen har i ett delbetänkande (SOU 2023:74) lämnat förslag om förenklingar av regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning och tillsyn. Förslagen syftar bl.a. till att förkorta handläggningstiderna och minska antalet involverade myndigheter. Därtill syftar förslagen till att undvika s.k. dubbelprövning, där en verksamhet eller åtgärd prövas enligt olika regelverk som riskerar att stå i strid med varandra. Frånvaro av dubbelprövning kan antas medföra en mer likartad regeltillämpning.

Produktivitetskommissionen tar inte ställning till huruvida verksamheter som ryms inom benämningen vattenbruk bör öka eller minska i omfattning i förhållande till andra branscher. Principiellt står dock kommissionen bakom utredningens inriktning om att tillståndprocesser bör vara så enkla och smidiga som möjligt. Särskilt viktig är principen om att undvika dubbelprövning och att motstridiga beslut fattas av olika myndigheter.

6.3.5 Övriga förändringar

Se över implementering av EU-regelverk med påverkan på tillståndsprövning

Bedömning: Sverige bör se över implementeringen av EU-direktiv som påverkar prövningen av miljötillstånd. Detta för att underlätta produktivetsfrämjande investeringar genom ökad möjlighet till tillståndsgivning.

Som beskrivs närmare i kapitel 5 anser Produktivitetskommissionen att regelgivningsprocessen bör förbättras. Det inkluderar hur EU-direktiv implementeras. Klimaträtsutredningen (2022:21) föreslog att Sverige bör se över sitt genomförande av EU:s fågeldirektiv och livsmiljödirektiv. Vissa ändringar i artskyddsförordningen har också skett.

En stor del av de regler som påverkar miljöprövningen härrör från EU. Utöver att förbättra processen för att implementera nya direktiv och tillämpa EU-förordningar bör redan implementerade direktiv med påverkan på tillståndprocesser ses över. I kapitel 5 beskrivs hur implementeringen av regler som härrör från EU kan förbättras genom att Sverige inspireras av hur exempelvis Danmark arbetar.

6.3.6 Förslag som Produktivitetskommissionen valt att inte gå vidare med

Ökat inflytande för grannkommuner vid etablering av nya vindkraftverk

Produktivitetskommissionen har prövat frågan om huruvida berörda grannkommuner i vissa fall bör ges inflytande i tillståndprocessen för att etablera nya vindkraftverk. Produktivitetskommissionens slutsats är att ett sådant utökat kommunalt inflytande över tillståndprocessen inte kan förväntas bidra till enkla, snabba och rättssäkra tillståndprocesser som tar större samhällsekonomisk hänsyn, och därmed i förlängningen inte heller till högre produktivitetstillväxt.

Ytterligare strategier för att minska den politiska osäkerheten

Som nämnts tidigare bidrar politisk osäkerhet till lägre investeringsvolym än vad som vore önskvärt. Vissa aktörer har lämnat förslag om att politiken bör slå fast strategier, exempelvis för energipolitiken, för att ge potentiella investerare ökad trygghet och visa hur politiken ser på ett område långsiktigt. Produktivitetskommissionen motsätter sig inte framtagandet av strategier för viktiga områden men är frågande till effektstorleken av dem. Sverige har exempelvis haft breda energiöverenskommelser som sedan har spruckit. Att återställa värdet av politiska överenskommelser vore välkommet men det är inte uppenbart att en strategi framtagen av en sittande regering ger någon märkbart ökad långsiktig trygghet för investerare.

Kommunalisera fastighetsavgiften för vindkraftverk

I det betänkande från riksdagens miljö- och jordbruksutskott som behandlar regeringens proposition om ett tidigarelagt kommunalt veto framgår att en del av kritiken mot den föreslagna förändringen har att göra med att kommunerna inte ges några ekonomiska incitament för att upplåta mark eller vatten till byggandet av vindkraftverk (2021/22:MJU28). Sedan dess har dock utredningen om stärkta incitament för utbyggd vindkraft (SOU 2023:18) presenterat sitt slutbetänkande. I betänkandet föreslås ett system för ersättning till intilliggande fastigheter, närboende, lokalsamhället samt kommunen.

Utredningen gavs under år 2022 tilläggsdirektiv som omöjliggjorde för utredningen att föreslå en statligt finansierad intäkt för berörda kommuner, varför ett sådant förslag inte presenterades i betänkandet. I stället föreslås att frågan utreds vidare.

Konjunkturinstitutet (2023) konstaterar att utredningens förslag om intäktsdelning snarare verkar syfta till att skapa en upplevelse av rättvisa än att internalisera externa effekter. Myndigheten lyfter ett antal argument, bl.a. om att intäktsdelning kan innebära olika kompensation i olika delar av landet, som regeringen bör ta med sig i sitt vidare arbete med förslagen. Det är vidare viktigt att beakta risken för att införandet av en ekonomisk kompensation riskerar att leda till oönskade konsekvenser. Det finns exempel på när införandet av ekonomiska incitament minskar människors altruistiska motivation. Införandet av en ekonomisk kompensation kan också fungera som en signal om att åtgärden som kompenseras är sämre än vad de berörda tidigare trott, vilket riskerar att minska deras acceptans för åtgärden i fråga.

Konjunkturinstitutet (2023) konstaterar att det finns två potentiella argument för någon form av kompensation vid byggande av vindkraftverk. För det första finns det negativa externa effekter för närboende och lokalsamhälle. Dessa bör internaliseras genom kompensation från den som bygger vindkraftverken. För det andra kan kommuner uppleva få lokala fördelar av att upplåta mark för utbyggd vindkraft. Vissa kommuner menar att de genom att bevilja ytterligare vindkraft bidrar till en allmännytta som andra kommuner också kan ta del av, vilket de kan anse orättfärdigt. En implikation blir att den kollektiva varan som elproduktion innebär inte kan tillgodoses via decentraliserade beslut.

Produktivitetskommissionen är positivt inställd till statliga åtgärder som innebär att kommunernas incitament i högre grad sammanfaller med vad som är samhällsekonomiskt motiverat, eller att beslutsprocessen konstrueras för att gynna ett större samhällsekonomiskt perspektiv. Produktivitetskommissionen tar i detta delbetänkande inte ställning till den optimala utbyggnadstakten av vindkraft, men konstaterar att det finns förslag om att staten, om den anser att utbyggnaden ska gå fortare och är ovillig att ta bort det kommunala vetot, bör införa en ersättning till kommuner som upplåter mark- eller vattenområden för vindkraftverk.

En sådan intäkt är långt ifrån oproblematisk. I ett ersättnings-system som baseras på alla vindkraftverk, inklusive de som redan är byggda, kan dödviktsförlusterna antas bli betydande. Ett system som enbart baseras på nybyggda vindkraftverk kommer dock troligen att anses vara illegitimt av de som redan har upplåtit mark- eller vattenområden för vindkraftverk. Om ett ersättningssystem skapas enbart för vindkraftverk, är sannolikheten hög att olika aktörer också kommer att anse att andra anläggningar ska ingå i systemet. Ska systemet vara teknikneutralt inom energisektorn kan det exempelvis bli tal om att ersätta kommunerna för alla typer av elproducerande anläggningar. Det är dock inte omöjligt att även helt andra typer av investeringar, utan direkt nytta för den enskilda kommunen, kan komma att ingå i ett sådant system. Det är exempelvis inte uppenbart att kommuner ska premieras för att upplåta mark- eller vattenområden för byggandet av vindkraftverk, men inte för att främja ett generellt gott företagsklimat eller attraktiva boendemiljöer. Om, och i så fall hur, en kommunal intäkt påverkar syftet med det kommunala utjämnningssystemet måste också beaktas.

Produktivitetskommissionen bedömer att det minst dåliga förslaget, om staten vill styra kommunsektorn mot vissa typer av investeringar men är ovillig att förändra beslutsprocesserna, är att pröva frågan om ett riktat statsbidrag baserat på den statsbidragsprincip som kommissionen också föreslår (se kapitel 12).

6.4 Konsekvensanalys

6.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Bedömningen att staten ska samordna sitt arbete i högre grad och på sikt inrätta en tillståndsmyndighet bedöms inte ge upphov till några direkta offentligfinansiella kostnader. Detta eftersom den exakta utformningen behöver utredas vidare. Själva införandet bedöms dock medföra offentligfinansiella effekter, men dessa är svåra att uppskatta innan utredningen är klar. Det kan noteras att Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43) gjorde bedömningen att deras förslag om en ny myndighet inte skulle leda till ökade kostnader. Produktivitetskommissionen anser dock att det är rimligt att förvänta

sig vissa kostnader, inte minst vid uppstarten av en ny myndighet.¹⁴ Förslag om partiella steg på vägen mot ökad samordning är utredda tidigare, bl.a. av Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33), förstudien om nationell fysisk planering (Ds 2023:28) m.fl. Produktivitetskommissionen har inte haft anledning eller möjlighet att överpröva dessa utredningars bedömningar.

Bedömningen att ändringstillstånd bör vara huvudregel utreddes delvis av Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33). Utredningen bedömde att kostnaderna var mycket begränsade. Detsamma gäller bedömningen att fler ändringar av verksamheter bör kunna hanteras genom en anmälan.

Bedömningen att prövningsmyndigheter som regel bör upprätta en tidsplan bedöms leda till en marginellt ökad arbetsbörda. Berörda myndigheter bör ha en relativt gedigen erfarenhet av olika typer av ärendens genomsnittliga tidsåtgång. Därför bedöms den eventuellt tillkommande kostnaden kunna hanteras inom ramen för tilldelade medel. Särskilt mot bakgrund av att övriga förslag bl.a. väntas leda till mindre omfattande processer.

Bedömningen att kommuner bör lämna tidiga och bindande besked bedöms inte leda till några offentligfinansiella effekter. Detsamma gäller förslaget om att tillsätta en utredning om en ny planlagstiftning, som bedöms rymmas inom ramen för den ordinarie utredningsbudgeten.

Förslaget om att ta vidare inkomna förslag för snabbare kraftledningsutbyggnad bedöms inte leda till några stora offentligfinansiella effekter, vilket tydliggörs i den av regeringen remitterade lagrådsremissen. Inte heller förslaget att remittera förslagen i Fiske- och vattenbruksutredningen medför några direkta offentligfinansiella kostnader. Bedömningen att regeringen bör se över Sveriges implementering av relevanta EU-direktiv tas delvis om hand av Miljötillståndsutredningen (dir. 2023:78), vilket innebär att ingen ytterligare kostnad tillkommer i dessa delar.

¹⁴ SOU 2020:35 bedömde exempelvis att inrättandet av utbetalningsmyndigheten är förenat med initiala kostnader om 150 miljoner kronor under en fyraårsperiod, att jämföra med en bedömd driftkostnad på drygt 150 miljoner kronor per år. Den myndigheten skulle dock upprätta stora IT-system, vilka är förenade med betydande kostnader. Kommittén som arbetade för att inrätta DIGG (Fi 2017:09) hade i stället enstaka miljoner till förfogande för sitt uppstartsarbete. Ekonomistyrningsverkets (2024) och Statskontorets rapport om förutsättningarna för att slå samman myndigheterna visar att det är svårt att uppskatta effekterna av sammanslagningar.

6.4.2 Övriga konsekvenser

I den mån förslagen i detta delbetänkande kan flytta åtgärder ”nedåt” i kedjan, från tillståndsprövningar till prövningar om ändringstillstånd till anmälningsplikt till tillsyn, bedöms de minska de berörda företagens kostnader.

En mindre omfattande prövning kan möjligen leda till att vissa brottsliga upplägg inte upptäcks. Produktivitetskommissionen bedömer dock att denna risk är mycket liten samt att den beror på den exakta utformningen av aktuella regelverk.

Givet att det generellt inte är de minsta företagen som bedriver verksamhet som kräver miljötillstånd kan förenklade tillståndprocesser på marginalen antas gynna större företag mer än mindre företag. Inom en berörd bransch kan det dock antas vara de mindre företagen som har lägre kapacitet att hantera ett komplext regelverk, varför konkurrensförhållandena mellan små och stora företag kan jämnas ut genom enklare tillståndprocesser.

Bedömningen att kommuner bör inkomma med tidiga och bindande besked i vissa tillståndsärenden har bl.a. av utredningen om en rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53) konstaterats innebära en viss men godtagbar inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

I övrigt bedöms förslagen inte ha mer än försumbara effekter för de områden som Produktivitetskommissionen är skyldig att analysera enligt §§ 14–15 a i kommittéförordningen (SFS 1998:1474).

6.4.3 Finansiering

Det totala finansieringsbehovet som följer av Produktivitetskommissionens förslag är begränsat. Införandet av en ny tillstånds- och tillsynsmyndighet bör i huvudsak finansieras genom att anslagen till de myndigheter som i dag arbetar med frågorna minskas.

I den mån ytterligare finansiering behövs återkommer Produktivitetskommissionen samlat till detta i huvudbetänkandet, när ytterligare underlag från andra pågående utredningar finns tillgängliga.

7 Bostäder och byggande

7.1 Inledning

I kapitlet analyseras bostadsmarknaden och byggsektorn med inriktning på de faktorer och förhållanden som enligt Produktivitetskommissionens bedömning påverkar produktiviteten.

Bostadsmarknaden och byggsektorn karakteriseras av komplexitet, ett omfattande samspel mellan offentliga aktörer och företag, en detaljerad reglering med varierande tillämpning och ett betydande inslag av ett lokalt beslutsfattande.

Flera utredningar och analyser har sedan tidigare belyst strukturella utmaningar på bostadsmarknaden och i byggsektorn.¹ Produktivitetskommissionen har även låtit genomföra en forskningsrapport och tre expertrapporter som berör bostadsmarknaden och byggsektorn.² Rapporterna utgör underlag för kommissionens bedömningar och i vissa fall för konkreta åtgärdsförslag.

Bostadsutbudet utgörs av en befintlig bostadsstock och ett årligt tillskott av bostäder. Nybyggnation utgör ett litet årligt tillskott till bostadsstocken.³ Produktivitätsfrämjande åtgärder behöver därför inriktas på dels ett mer effektivt nyttjande av det befintliga beståndet, dels på en ökad produktivitet i nybyggnationen. Delbetänkandet är dock framför allt inriktat på att förbättra produktiviteten i nybyggnationen. Till viss del adresseras även rörlighetsbegränsningar inom

¹ Exempelvis Långtidsutredningen (2019 s. 204–205 och 2015 bilaga 3), Konkurrensverket (2018 och 2015), Kalbro och Lind (2017), Anjou (2019), McKinsey (2017), Bergman och Nyberg (2021), Bengtsson (2020) m.fl.

² Forskningsrapporten "Produktivitet i bygg- och anläggningssektorn – orsaker, åtgärder och konsekvenser" av Cecilia Hermansson och Han-Suck Song. Expertrapporten "Fastighetsbranschens erfarenheter av nuvarande lagar, regler och arbetssätt i praktiken" av Kristina Alvendal. Expertrapporten "Förhindrar parternas kollektivavtal produktivitet i byggsektorn" av Anders Ferbe. Expertrapporten "Arbetslivskriminalitet – ett hot mot tillväxt? av Hans Jeppson, Ansvar Säkerhet AB.

³ Vid utgången av år 2023 fanns det nästan 5,2 miljoner bostäder i Sverige. Samtidigt påbörjades byggnation motsvarande cirka 30 000 bostäder. (SCB, 2024d; 2024e).

befintlig bostadsstock, exempelvis relaterat till fastighetsbeskattning och i viss mån även till hyressättningen i nyproduktion.

7.1.1 Bostadsbyggandets betydelse för produktivitet

En välfungerande matchning mellan arbetsgivare och arbetssökande är avgörande för produktivitet i hela ekonomin. För att matchningen ska fungera behöver människor kunna flytta dit arbetstillfällen och studier finns. Bostadsmarknadens funktionssätt är således en viktig faktor för arbetskraftens rörlighet och för en funktionell arbetsmarknad. Det behöver finnas ett utbud av olika bostadstyper som kan underlätta för övergångar mellan studier, arbete och livets olika skeenden (SOU 2019:65).

Höga bostadspriser och ett begränsat bostadsutbud i tillväxtregioner kan hämma inflyttningen. Detta kan begränsa produktivitetstillväxten i storstäderna och expansiva regioner vilket i förlängningen kan dämpa den ekonomiska tillväxten i ett land som helhet (SOU 2019:65). I flera länder finns tecken på en minskad rörlighet till högproduktiva urbana områden p.g.a. restriktioner på bostadsmarknaden och ökade regionala skillnader i bostadspriser. För Sveriges del finns indikationer på att relativt höga bostadspriser i Stockholmsområdet är associerade med en minskad total geografisk arbetskraftsmobilitet till regionen. De negativa effekterna av höga bostadspriser kompenseras delvis, men inte fullständigt, av en ökad pendling till Stockholm. Bostadsägare tenderar dock att vara än mindre benägna att vara mobila. Effekten verkar vara större för unga personer som generellt sett är den mest rörliga gruppen (Eliasson och Westerlund, 2022).

Bostadsmarknadens förutsättningar påverkar indirekt Sveriges dragningskraft för internationella forskare och studenter. Höga bostadskostnader och svårigheter att hitta lämpligt boende kan avskräcka dessa grupper från att välja Sverige som studie- och arbetsplats. Detta kan påverka Sveriges förmåga att positionera sig som en attraktiv kunskapsnation och begränsa tillgången på global talang som bidrar till akademiska och forskningsmässiga framgångar, vilket i sin tur är viktiga drivkrafter för produktivitet.

Byggsektorn stod i genomsnitt för cirka 9 procent av BNP under perioden 1980–2022 (Byggföretagen, 2023).⁴ En svag produktivitetsutveckling i sektorn medför högre kostnader för bostadsbyggande samt att volymen av nybyggda och ombyggda bostäder blir lägre vilket riskerar att medföra bostadsbrist (Hermansson och Song, 2024). Höga kostnader kan medföra incitament att bygga dyrare bostäder så att lönsamheten hålls uppe. Högre priser till följd av högre kostnader leder då även till att de bostäder som byggs främst attraherar mer välbeställda hushåll, vilket utöver tillväxteffekter ger fördelningseffekter.

Hyresregleringen medför vidare att nyproduktionen av hyresrätter utförs i de dyrare segmenten, exempelvis finns det samband mellan hyresnivån och byggkostnaderna i modellen för presumtionshyror (Bergman och Nyberg, 2021).⁵ Högre priser på ägda bostäder leder till mer skuldsatta hushåll vilket kan påverka den finansiella stabiliteten. En produktivitetsökning inom byggsektorn har därmed en generell påverkan på produktivitetsutvecklingen i Sverige samtidigt som en produktivitetsökning inom sektorn kan leda till lägre byggkostnader. Lägre byggkostnader kan möjliggöra för fler hushåll att efterfråga nyproducerade bostäder med ett ökat utbud av bostäder som följd.

En indirekt effekt av en svag produktivitetsutveckling i byggsektorn är att tätheten av samhället (agglomeration) riskerar att försämrats, vilket indirekt riskerar att dämpa sysselsättning, löner, matchning och därmed sänka tillväxten i regioner och även i hela ekonomin. En svagare agglomeration kan även försvåra etableringen av innovationskluster, vilket i sin tur kan dämpa konkurrenskraften. Nystartade företag har ofta särskilda behov av utländsk kompetens och problem med att hitta en bostad gör det svårare att attrahera och behålla nyckelpersoner (Hermansson och Song, 2024).

⁴ År 2022 var andelen 11,6 procent vilket var den högsta under mätperioden. Regionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne står tillsammans för cirka 58 procent av byggsektorns bidrag till BNP.

⁵ Presumtionshyror är den rådande modellen för hyressättning vid nyproduktion.

7.1.2 Mål för området

Bostadspolitikens målsättning bör vara att skapa en bostadsmarknad med tillgängliga och prisvärda boenden. För att åstadkomma det krävs enkla och tydliga regelverk med en likartad tillämpning i landet, en effektiv fysisk planeringsprocess, tillräckligt med byggbar mark i attraktiva områden, en konkurrensutsatt marknad samt att det är enkelt att använda ny teknik genom exempelvis industriellt byggande.

7.1.3 Avgränsning och hänvisning till andra kapitel

I delbetänkandet fokuseras på åtgärder som bedöms öka utbudet av nybyggda bostäder, framför allt genom att minska och förändra regelverk och tillståndprocesser. Därigenom bedöms bl.a. att tillgängligheten till byggbar mark kan öka och byggsektorns produktivitet förbättras, vilket över tid har potential att ge väsentligt positiva effekter för inte bara byggsektorns produktivitet, utan hela den svenska ekonomin.

I inledningen ovan konstaterades att nyproduktionen endast utgör ett litet årligt tillskott på befintlig bostadsstock. En flexibel bostadsmarknad förutsätter att också den befintliga bostadsstocken adresseras, för att exempelvis minska eventuella inlåsnings effekter och åstadkomma ett mer optimalt nyttjande. Produktivitetskommissionen har inte gjort någon fördjupad analys av hur befintlig bostadsstock används. I skattekapitlet⁶ redogör dock Produktivitetskommissionen för hur bostadsbeskattningen i termer av löpande beskattning på boendevärdet samt kapitalvinstbeskattningen skulle kunna förändras för att förbättra nyttjandet av beståndet. Produktivitetskommissionen planerar att återkomma till bostadsstockens nyttjande i huvudbetänkandet.

Utöver de förslag som presenteras i detta kapitel, analyserar Produktivitetskommissionen regler och regelförenkling generellt i kapitel 5. Dessa förslag bedöms även påverka regelgivningen inom bostadsområdet.

En ytterligare avgränsning gäller det tidsperspektiv som är utgångspunkten för Produktivitetskommissionens arbete. Bostadsmarknadens och byggsektorns konjunktürkänslighet präglar den dagsaktuella diskussionen om bostadsbyggande och bostadsmarknadens

⁶ Kapitel 13 Skatter.

förutsättningar.⁷ Produktivitetskommissionens arbete kommer dock att fokusera på strukturella snarare än konjunkturella reformer. Kommissionens förslag syftar till att förbättra bostadsmarknadens grundläggande funktionssätt och på så sätt bidra till en generellt bättre produktivitetstillväxt och välfärd på lång sikt.

7.2 Analys

7.2.1 Läget i dag

Produktivitetsutvecklingen inom byggsektorn är svag

Det har skrivits flera utredningar och studier om den svaga produktivitetens utvecklingen i svensk byggsektor.⁸ Flera har pekat på att den låga produktiviteten i byggindustrin är ett globalt fenomen som bl.a. beror på låg digitalisering, låg automatiseringsgrad, låg IT-mognad jämfört med andra branscher t.ex. tillverkning och handel samt att byggindustrin består av många småföretag som inte har resurser att satsa på IT och att branschen är projektorienterad.⁹

Produktivitetskommissionen har beställt en forskningsrapport om produktiviteten i bygg- och anläggningssektorn (Hermansson och Song, 2024). Rapporten konstaterar att produktiviteten i det svenska näringslivet är nära 50 procent högre i dag än vid millennieskiftet. Utvecklingen för varu- och tjänsteproducenter är likartad, medan byggverksamhetens produktivitetens utveckling har stagnerat och är i genomsnitt i stort sett oförändrad sedan mitten på 1990-talet.

Byggsektorn i en internationell jämförelse

I forskningsrapporten av Hermansson och Song (2024) konstateras att den svenska byggsektorn delar problemen med svag produktivitetens utveckling med flera andra industriländers byggsektorer.¹⁰

⁷ Konjunkturkänsligheten är framför allt tydlig i Boverkets byggprognos från juni 2023. Prognos är att antalet påbörjade bostäder minskar från 71 000 under toppåret 2021 till cirka 27 000 år 2023 och 21 500 år 2024. Detta visar på volatiliteten och hur bostadsmarknaden och byggsektorns förändrats i närtid.

⁸ Se tex. SOU 2015:105, Statskontoret 2009 *Sega gubbar? – En uppföljning av Byggekommisionens betänkande "Skärpning gubbar!"* 2009:6.

⁹ Se sammanfattning i forskningsrapporten från Hermansson och Song (2024).

¹⁰ Enligt OECD:s databas som täcker förädlingsvärde per sysselsatt i byggsektorn för 29 länder var utvecklingen negativ för 16 länder, inklusive EU-27 1996–2019.

Sett över hela perioden 1996–2020 framstår inte den svenska byggsektorn som den med sämst utveckling, tvärtom syns en positiv produktivitetsutveckling. USA har exempelvis en lägre arbetsproduktivitet nu än på 1950-talet och en negativ utveckling sedan 1970-talet. Om perioden efter 2005 studeras ser det annorlunda ut för Sverige där exempelvis TFP (totalfaktorproduktivitet) är negativ större delen av perioden.

I jämförelse kan nämnas Nederländerna som under samma period haft en stark utveckling. Landet har bäst produktivitetsutveckling i byggsektorn under perioden 2016–2020 för både TFP och arbetskraftens sammansättning. Hermansson och Song beskriver hur Nederländernas starka utveckling kan förklaras av ökade investeringar i ny teknik som i sin tur förklaras av återkommande problem med att hitta önskad arbetskraft inom byggsektorn. I samband med en allmän ökning av byggnationen uppgav cirka 40 procent av de nederländska byggföretagen att de hade arbetskraftsbrist vilket kan jämföras med 25 procent i resten av ekonomin. Arbetskraftsbristen inom sektorn bidrog till att företagen i stället satsade på nya maskiner, robotar och digitalisering. I Nederländernas utveckling har statens roll varit att stödja innovation via intermediärer som håller ihop företagen i nätverk och kluster samt genom kompetensutveckling av byggarbetare för att stärka kunnandet inom digitalisering och ny teknik.

Även Belgien visar på en starkare produktivitetsutveckling i jämförelse med Sverige. Det är särskilt i anläggningssektorn som produktiviteten har stigit snabbt t.ex. vid byggnation av vindparker. I Belgien har byggsektorns höga löneläge drivit fram investeringar i ny teknologi. Industrin har bland annat arbetat med mekanisering, off-siteproduktion (dvs. byggnation som sker på annan plats än där den uppförs, exempelvis i fabrik) och satsat på innovation inom betong som tillåter prefabricering. Olika statliga och regionala initiativ för att påskynda energieffektivisering har bidragit till ett helhetsgrepp och givit möjlighet till standardisering, skaleffekter och lägre kostnader.

Exemplen från Nederländerna och Belgien visar bl.a. på hur viktigt det är med dels en omfattande användning av industriell produktion och prefabricering, dels att sektorn har förutsättningar att kunna investera i och införa ny teknik.

Bostadsmarknaden i en internationell jämförelse

Vid en internationell jämförelse finns flera påfallande problem med den svenska bostadsmarknaden.

OECD (2023e) lyfter fram ett ineffektivt nyttjande av bostadsbeståndet i Sverige och att utbudet av bostäder i växande regioner inte möter efterfrågan. OECD pekar särskilt på hyresmarknadens bristande funktionalitet och dess påverkan på arbetskraftens rörlighet. Bland OECD-länderna har Sverige en av de striktaste hyresregleringarna vilket snedvrider bostadsmarknaden och påverkar arbetskraftens rörlighet, framför allt för hushåll med en lägre inkomst. Konkurrensen inom byggsektorn bedöms vara hämmad av bland annat hyresregleringen. Detta eftersom incitament för att investera i boendeformen minskar då marknadsmässiga hyror i attraktiva storstadsområden inte är tillåtna samtidigt som produktionskostnaderna är höga, bland annat till följd av höga markpriser.

Utöver hyresregleringens påverkan anger OECD att byggsektorn i Sverige har högre hinder än OECD-genomsnittet för både internationell handel och inhemsk konkurrens vilket bidrar till bristen på produktivitetstillväxt i sektorn. OECD anger särskilt att det kommunala planmonopolet och de komplexa regelverken utgör hinder för nya företag att ta sig in på marknaden. OECD har föreslagit att Sverige ska lätta på hyresregleringen och effektivisera regelverken som påverkar byggandet.

Sverige är ungefär i nivå med EU-genomsnittet för andelen trångbodda, cirka 17 procent. Sverige särskiljer sig dock genom att trångboddhetssnittet stiger i jämförelse med EU-genomsnittet (Eurostat, 2023). Enligt OECD (2023d) rankas Sverige relativt högt när det gäller kostnadsbelastning för bostäder mätt som andelen låginkomsttagare som spenderar mer än 40 procent av inkomsten på hyra. I Sverige är det 41,8 procent av låginkomsttagarna jämfört med 36 procent i genomsnitt inom OECD-länderna. Faktorer som bidrar till trångboddhet och högre kostnadsbelastning inkluderar enligt OECD brist på överkomliga hyresbostäder i vissa områden, delvis relaterat till strikt hyresreglering och begränsad prioritering av denna grupp för tillträde till kommunala bostäder (OECD 2023d).

Prisutvecklingen på bostadsmarknaden har visat på en stark real prisuppgång i Sverige sedan 1990-talet, med en ökning på 52,2 procent sedan 2010, vilket är betydligt högre än OECD:s genomsnitt på

37,8 procent. Prisuppgången i Sverige har avtagit på senare år. Investeringar i bostäder har efter en stadig ökning under perioden 2012–2017 börjat minska och närmar sig nu OECD-genomsnittet (OECD 2023d).

Även bolåne marknaden avviker från genomsnittet med en högre andel bolånefordringar i förhållande till BNP. År 2021 var andelen 77 procent vilket kan jämföras med OECD-genomsnittet på 51,7 procent. OECD (2023d) menar att detta beror på en högre grad av beroende av bolån bland svenska bostadsägare. Samtidigt har en stor del av dessa lån en rörlig ränta, vilket kan innebära risker i ett föränderligt ränteklimat. I en internationell jämförelse uppvisar Sverige en hög andel av hushållsutgifterna för bostadskostnader, 20,3 procent jämfört med OECD-genomsnittet på 18,2 procent. Enligt Eurostat (2023) lägger svenska hushåll cirka 22,2 procent av sin disponibla inkomst på boende vilket kan jämföras med EU-genomsnittet på 19,6 procent.¹¹

Trots de nämnda problemområdena, finns områden där den svenska bostadsmarknaden står sig väl i ett internationellt perspektiv.

Bostadsmobiliteten¹² är hög i Sverige där 39,3 procent av befolkningen bytt bostad under en femårsperiod, vilket är betydligt högre än OECD-genomsnittet på 22,1 procent. OECD (2023d) konstaterar att majoriteten av flyttarna är relaterade till personliga och familjemässiga motiv men att svårigheter att få tillgång till bostäder i vissa områden fortfarande kan hindra arbetskraftens rörlighet.

OECD (2023d) anger vidare att den genomsnittliga pendlingstiden i Sverige är 18,2 minuter per dag vilket är lägre än OECD-genomsnittet på 29,2 minuter per dag. Detta tyder på att relativt många har råd att bo tillräckligt nära sin arbetsplats.

Bostadsbrist, efterfrågan och produktivitetspåverkan

Bostadsbrist och efterfrågan på nybyggda bostäder är skilda begrepp. Bostadsbrist utgörs av ett behov som kan definieras utifrån tillgången på husrum till en rimlig standard, medan efterfrågan att konsumera bostaden påverkas av bostadens pris, läge och kvalitet. Brist är i sin tur endera ett marknadsmässigt begrepp där hushållens

¹¹ Exempelvis lägger hushåll i Danmark (25,4 procent) och Tyskland (24,5 procent) en högre andel av disponibel inkomst på boende än Sverige (Eurostat, 2023).

¹² OECD definierar bostadsmobilitet i detta sammanhang som procentandelen av individer som bytt bostad under åren 2008–2012.

boendestandard är lägre än de har förmåga och vilja att betala för, eller ett politiskt begrepp som kan definieras som att boendestandarden är lägre än behovet. Bostadsbrist som politiskt begrepp kan förklaras som en situation som uppstår där hushållens nuvarande bostadsstandard inte uppfyller de normer samhället har kring boendet utifrån olika parametrar t.ex. trångboddhet, andel av inkomst som läggs på boendet, pendlingsavstånd, tillgång till egna rum för barn vid vissa åldrar.

Boverkets gör bedömningar utifrån behovsperspektivet, och relaterar alltså inte till hushållens betalningsvilja. Bostadsbristen skattas av kommunerna själva utifrån parametrar som Boverket har definierat. Utifrån Boverkets behovsbedömning uppskattar myndigheten att bostadsbyggandet bör vara cirka 67 300 bostäder per år fram till 2030. Av dessa svarar cirka 39 000 bostäder per år för den förväntade befolkningstillväxten och cirka 22 000 bostäder per år motsvaras av ett latent behov som byggts upp över tid. Resterande andel av bedömningen utgörs av en bostadsreserv (Boverket, 2023a).¹³ Merparten av kommunerna bedömer att det råder en brist på den lokala bostadsmarknaden. Antalet kommuner som anger brist har dock minskat de senaste åren.¹⁴ Bostadsbristen återfinns framför allt i storstadsområdena där cirka 80 procent av befolkningen bor (Boverket, 2023c).¹⁵

Boverket gör också byggprognoser, som utgår från marknadsförutsättningarna, vilket därmed är ett mer relevant mått för att relatera till hushållens betalningsvilja. Boverkets byggprognos för 2024 var att cirka 20 000 bostäder skulle byggas (Boverket, 2023a). Myndighetens bedömning var att den svaga konjunkturen bidragit i närtid till ett ökat underskott av bostadsbyggande men att underskottet minskat sedan 2018 till följd av att bostadsbyggandet överstigit befolkningstillväxten (Hermansson och Song, 2024). Bostadsbyggnationen har dock avstannat som en följd av rådande konjunktur.

¹³ Bedömningen görs bl.a. med utgångspunkt i SCB:s framskrivning av den nationella befolkningsutvecklingen fram till år 2070.

¹⁴ 2023 uppgav 180 av 290 kommuner en brist. Det är 24 färre än 2022 och 75 färre än den högsta noteringen som gjordes 2017. (Boverket 2023b).

¹⁵ Denna andel är sjunkande. 2022 var andelen 87 procent och kring 2019 var andelen 94 procent enligt Boverket.

Underskott på bostäder i storstadsregioner och norra Sverige kan hämma produktivitetstillväxten

Det är framför allt i storstadsregionerna som underskott på bostäder har lett till negativa effekter på sysselsättningen, företagandet, entreprenörskapet, innovationskraften och därmed slutligen tillväxten (Hermansson och Song, 2024).

Samtidigt har behovet av bostadsbyggnation utanför storstadsregionerna på senare tid kommit att belysas bl.a. av planerade industriprojekt i Norr- och Västerbotten. Situationen för dessa regioner skiljer sig dock åt från storstadsregionerna.

Produktivitetskommissionens bedömning är att det i storstadsregionerna finns förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande på marknadsmässiga villkor, men att detta hämmas av bl.a. marktillgång i attraktiva områden. I Norr- och Västerbotten är marknadsförutsättningarna svagare som en följd av svagare efterfrågan samtidigt som byggkostnaderna är desamma som generellt i landet. Storstadsregionerna har över tid haft en stabil befolkningstillväxt som drivit upp efterfrågan, vilket Norr- och Västerbotten generellt sett saknat. Utvecklingen har där snarare varit negativ, med minskande befolkningssiffror, även om det numer finns en tendens till en mer stabil ökning i enskilda städer. Prognosen, mot bakgrund av industrisatsningarna, visar dock på en betydande och snabb befolkningstillväxt vilket påkallar ett behov av tillkommande bostadsbyggnation för att prognoserna ska kunna realiseras. Utmaningarna i Norr- och Västerbotten har uppmärksamrats av regeringen, bl.a. genom den särskilda samordnare som tillsatts.

Det finns ett latent bostadsbyggnadsbehov som riskerar att växa

Som redovisades ovan, visar Boverkets prognoser på en bostadsbrist, sett utifrån behovsperspektivet. Från Produktivitetskommissionens perspektiv är det viktigt att se till de bedömningar som finns på längre sikt.

På två decennier har befolkningen i Sverige ökat från nästan 9 miljoner invånare 2003 till över 10,6 miljoner 2023. Enligt SCB:s prognoser väntas befolkningen överstiga 11 miljoner år 2032 och nå cirka 12,7 miljoner år 2070 (SCB, 2023f). Två betydande faktorer som förklarar tillväxten är att det bedöms födas fler människor än

det dör bl.a. eftersom fler människor lever längre samt ett nettoinvandringsöverskott. Trots den historiska utvecklingen bör det noteras att 2023 innebar den lägsta befolkningsökningen sedan 2001, skälen var bl.a. färre födselar och förändringar i in- och utvandring.¹⁶

En växande befolkning medför behov av bostadsbyggnation över tid. Enligt Boverket har ett latent bostadsbyggnadsbehov, dvs. ett underskott, uppstått under samma period. År 2006 började behovet att byggas upp och successivt öka fram till 2017, därefter har bostadsbyggnationen överskridit befolkningstillväxten och det latent behovet har minskat. År 2023 uppskattas det latent bostadsbyggnadsbehovet vara cirka 175 000 bostäder. Boverket bedömer att det mot bakgrund av rådande konjunktur finns en betydande risk för att befolkningsutvecklingen framöver överstiger bostadsbyggandet och att det latent bostadsbyggnadsbehovet består under lång tid (Boverket, 2023a).

Behovet av nya bostäder bedöms därmed fortsatt vara stort, inte bara under de närmast kommande åren, utan under längre tid, främst p.g.a. bedömd befolkningstillväxt, det latent bostadsbyggnadsbehovet och den påverkan som rådande konjunktur har på bostadsbyggnationen.

Den fysiska planeringen tar allt längre tid

Det finns tydliga indikationer på att kommunernas arbete med framför allt detaljplaner kommit att ta allt längre tid.¹⁷ Statistikkällorna är bristfälliga och resultaten varierar bl.a. beroende på om kommunerna rapporterar in data och när ett arbete anses vara inlett. En sammanställning som Produktivitetskommissionen har tagit del av är det s.k. *Nationellt ledtidsindex* som 2023 togs fram inom ramen för ett branschinitiativ.¹⁸ I analysen framgår att den genomsnittliga tiden för plan- och lovprocessen är cirka 4,5 år. Den genomsnittliga tiden för att anta en detaljplan som möjliggör bostadsbyggrätter är därmed, i snitt, längre än de politiska mandatperioderna. I expert-

¹⁶ SCB (2024c) Bl.a. uppmättes antal födda barn/kvinna till under 1,5 barn vilket är det lägsta värdet sedan mätningarna inleddes.

¹⁷ Exempelvis Alvendal (2024), Hermansson och Song (2024).

¹⁸ Initiativet Bygg I Tid, Byggföretagen och Fastighetsägarna (2023). Även denna sammanställning har begränsningar vad gäller ledtidsmätningen. Bl.a. saknas den tid det tar mellan myndighetsbesluten startbesked och slutgodkännande vilket i sig kan anses vara ett intressant mått på hur snabb själva byggtiden är. Ytterligare svaghet är att analysen endast omfattar ett urval av kommunerna, 48 kommuner där 56 procent av befolkningen bor.

rapporten av Alvendal (2024) anges att ledtiderna för detaljplaner i Stockholms län mellan åren 2010–2019 ökat från 35 månader till 57 månader. Det är en ökning med nästan två år under nästan ett decennium. Ovanstående siffror tydliggör en betydande risk för att planprocessen är ineffektiv.

Tillämpningen av lagstiftningen är komplex med flera inblandade aktörer. Det finns även indikationer på att en kultur har etablerats inom offentlig sektor där besluten tillåts att ta lång tid, i syfte att säkerställa välavvägda beslut (Alvendal, 2024). Processen kostar pengar och en förlängd process innebär bl.a. ökade kostnader för företagen för själva planprocessen samt i flera fall kostnader för ränta marken som företagen investerat i utan att kunna realisera intäkterna. Förlängda ledtider påverkar därmed byggkostnaderna.

Produktivitetskommissionens bedömning är att ledtiderna är ett resultat av ett komplext och svårtillämpbart regelverk i kombination med en offentlig sektor som har effektivitets- och samordningsproblem. Den offentliga sektorns behov och önskemål att genomföra omfattande utredningar inom ramen för planprocessen behöver vägas av mot ökade kostnader för företagen och samhällsekonomiska kostnader av en försenad och fördyrad bostadsbyggnation.

Konkurrensen i byggsektorn är i vissa delar svag

Byggsektorn är fragmenterad och karakteriseras av ett fåtal stora rikstäckande byggentreprenadföretag med ett stort antal mindre företag verksamma lokalt och regionalt.¹⁹

Konkurrensverket har analyserat konkurrensen inom bostadsbyggandet. Analysen visar bl.a. att antalet aktörer inom bostadsbyggandet har blivit fler och att marknaden har blivit något mindre koncentrerad (Konkurrensverket, 2018). Även Produktivitetskommissionens expertrapport (Ferbe, 2024) visar på ett brett omfång av företag verksamma inom byggsektorn. Ferbe beskriver att merparten är små och ofta enmansföretag. Trots fler aktörer och minskade marknadsandelar menar Konkurrensverket dock att det inte finns några tydliga indikationer på att konkurrensen har förbättrats (Konkurrensverket, 2018). Ett exempel på det är att priserna inte sjunkit

¹⁹ Se t.ex. Ferbe (2024), Konkurrensverket (2018) och Byggkonkurrensutredningen (SOU 2015:105).

i något led i byggprocessen. Det finns heller inga tydliga tecken på att det ökade antalet företag medfört ett breddat produktutbud eller till förbättrad produktivitet. Konkurrensverket menar även att de historiskt stigande bostadspriserna verkar ha kunnat kompensera för de ökade kostnaderna för insatsvaror vilket minskar kostnadstrycket på dessa varor (Konkurrensverket, 2018).

Byggkonkurrensutredningen (SOU 2015:105) ansåg att de höga byggkostnaderna och den låga produktivitetsutvecklingen inom bostadsbyggandet beror på att Sverige inte är att betrakta som en nationell marknad eftersom byggmarknaden är fragmenterad i den mening att byggandet kan skilja sig åt mellan kommuner. Byggkonkurrensutredningen (SOU 2015:105) konstaterar vidare att ett av grundproblemen är att konkurrensen inom bostadsbyggande är statisk snarare än dynamisk.²⁰ En konsekvens av detta har varit att strukturen på bostadsbyggandets utbudssida inte har förändrats speciellt mycket de senaste decennierna.

Enligt flera utredningar kännetecknas delar av byggmaterialbranschen av bristande transparens.²¹ Exempelvis pekas ett komplext och icke-transparent rabattsystem ut som särskilt konkurrenshämmande. Byggmaterial handlas på ett stort antal olika produktmarknader. Vissa av dessa präglas av en hög koncentration, låg kundrörlighet och bristande pristransparens.²² Byggmaterialbranschen kännetecknas av inlåsnings effekter vilket bl.a. medför att den information som i en marknadsekonomi bärs av prissättningen går förlorad och felbeslut i projektering och byggnation sker.

I branschen förekommer standardavtal²³ som framför allt reglerar entreprenadjuridiska frågor mellan kontraktsparter och frivilliga branschstandarder som går utöver lagstiftningens kravnivå. Båda dessa typer av branschavtal kan innebära att sektorns produktivitetsutveckling hämmas genom att försvåra för innovation. Det finns kritik mot att standardavtalen adresserar vilken part som bär olika risker i en byggnation, inte hur riskerna minskas. En konsekvens kan bli att företaget som enligt avtalet ska bygga enligt ritningar definierade i kontraktet gör detta även om företaget kan notera att rit-

²⁰ Statisk konkurrens karakteriseras av att nya aktörer i hög grad konkurrerar med befintlig teknik och byggprocesser och därmed inte bidrar till någon högre grad av utveckling.

²¹ Konkurrensverket (2018 och 2021) och Bergman och Nyberg (2021).

²² Exempelvis cement, gipsskivor och mineralull, vissa snickeriprodukter m.m. (Anjou, 2019).

²³ Ett standardavtal inom byggsektorn är fördefinierade kontraktsmallar som reglerar rättigheter, skyldigheter och ansvarsfördelningar mellan parterna i byggprojekt. Exempel är AB 04 för entreprenadkontrakt och ABT 06 för totalentreprenader.

ningarna i sig är felaktiga, vilket kan resultera i fel och brister i byggnationen. Branschstandarderna har kritiserats för att befästa en förändringsovillig kultur som inte främjar produktivitet (Anjou, 2019). Det finns även specifika miljöklassningssystem²⁴ som ställer särskilda krav på byggnaderna. Risken med ovan beskrivna krav, som även sträcker sig längre än lagstiftningens krav på nybyggnation, är att de kan försvåra för företag att använda nya lösningar (Lind, 2020).

En förbättrad konkurrens inom byggsektorn kan pressa priserna och göra det möjligt att realisera projekt i fler segment och i mindre centrala lägen. Vidare kan ett fortsatt högt bostadsbyggande möjliggöras även om prisnivåerna på bostäder stagnerar eller sjunker (Konkurrensverket, 2018).

Byggekostnaderna är höga, framför allt materialkostnaderna

Byggekostnadernas utveckling i Sverige var under perioden 2015–2018 bland de snabbaste/brantaste inom EU (Konkurrensverket, 2018). En förklaring är att en hög lönsamhet i slutledet kan ha medfört svaga incitament att få ner kostnaderna i underliggande led. Materialpriserna var de som ökade mest under perioden vilket förklarade merparten av de ökade byggekostnaderna. Även stigande markkostnader bidrog till kostnadsökningarna. Under samma period steg bostadspriserna vilket kan ha kompenserat företagen för ökade materialkostnader (Konkurrensverket, 2018).

I Sverige är byggekostnaderna bland de högsta i EU (Konkurrensverket, 2018). Enligt OECD-Eurostats beräkningar har Sverige de högsta kostnaderna för att bygga bostäder i EU och det har inte heller funnits några tecken på att branschen har effektiviserats. Byggmateriälspriserna har stigit och eftersom material utgör en stor del av byggekostnaderna förklarar ökningen merparten av de stigande byggekostnaderna (Konkurrensverket, 2018 och 2021).

Priset på byggbar mark anges av byggsektorn själv som en bidragande faktor till kostnadsökningar (se t.ex. Sveriges allmännyttas, 2023). Delar av kritiken riktar sig till kommunernas markförsäljning till företagen och kommunernas incitament att hålla uppe markpriser. Kommunen har inte rätt att sälja mark till underpris. Försäljningen ska bland annat ske med hänsyn tagen till statstödsegler samt kommu-

²⁴ Miljöklassningssystem är metoder för att utvärdera en byggnads miljöprestanda.

nallagens krav på god ekonomisk hushållning och förbud att gynna enskilda näringsidkare. Det innebär att försäljning i princip ska ske till marknadspris. Vad marknadspriset är, kan dock påverkas av i vilken mån kommunerna gör mark tillgänglig. De har en stor påverkan på utbudet. Det finns inga begränsningar eller krav på omfattningen av det utbud av byggbar mark som kommunerna kan ha. Skulle mängden byggbar mark i stället öka, kan det bidra till att minska markpriset andel av byggkostnaderna, genom lägre marknadspris på marken. Se vidare aktörsanalysen i avsnitt 7.2.2 nedan.

7.2.2 Identifierade hinder och möjligheter

Offentliga medel kan öka bostadsbyggandet men främjar inte nödvändigtvis produktivitet

En möjlighet för att komma till rätta med bostadsbrist handlar om att det offentliga åtar sig att stå för delar av den finansiella kostnaden. Sedan 1990-talet är dock grundprincipen att bostadsbyggnationen i Sverige sker utifrån marknadsmässiga förutsättningar. Det offentliga står inte för några betydande subventioner av byggnationen även om finanseringsinslag för viss typ av bostadsbyggnation har funnits under åren. Investeringsstöd till företagen med syfte att främja en specifik byggnation utgör ett exempel på detta.

På en välfungerande bostadsmarknad uppkommer bostadsbyggnation där kostnaderna för nybyggnation understiger hushållens betalningsvilja, givet att utbudet inte har begränsats. Exempelvis skulle lägre nyproduktionskostnader medföra att fler bostäder byggs eftersom fler hushåll kan finansiera bostäderna och efterfrågan ökar.

Baserat på den bild som framträder av läget i Sverige i dag, framstår det inte enkelt att avgöra om bostadsbristen, utifrån de behovsbedömningar som Boverket gör, kan byggas bort genom enbart en bättre fungerande bostadsmarknad eller om det krävs ett utökat offentligt finansiellt åtagande.

Produktivitetskommissionen anser dock att det vore tveksamt att använda betydande offentliga medel för att bygga bostäder, i enlighet med en politiskt definierad brist, när det finns åtgärder som kan genomföras för att öka utbudet och förbättra marknadsfunktionen, som inte är kostnadsdrivande. Sådana förbättringar menar Produktivitetskommissionen kan uppnås genom bl.a. de förslag som kom-

missionen föreslår i syfte att skapa bättre balans mellan efterfrågan och utbud och därigenom öka bostadsbyggandet utan ett stort offentligt åtagande. Att använda betydande offentliga resurser för att bygga bostäder försämrar sannolikt även produktiviteten i byggsektorn. Detta eftersom en nödvändig strukturomvandling i byggsektorn riskerar att utebli vilket kan leda till stigande byggkostnader. Resultatet riskerar att bli ett fortsatt, och möjligen ökande, behov av omfattande offentlig stöd över tid.

En omfattande offentlig satsning på bostadsbyggande kan även bidra till att bostadsbyggnationen sker på platser där bostäderna över tid inte kommer att vara efterfrågade. Subventioner till bostadsbyggande riskerar även att medföra stigande markpriser vilket i sig påverkar byggkostnaderna om den byggbara marken utgör en bristfaktor i sig själv (Kalbro och Lind, 2017), något som Produktivitetskommissionen menar är ett av de strukturella problemen på dagens bostadsmarknad. Detta skulle inte vara samhällsekonomiskt effektivt och de statliga kostnaderna för ett sådant åtagandet skulle vara betydande.²⁵ När det offentliga finansierar skillnaden i kostnader och hushållens betalningsförmåga, kommer företagen tappa incitamenten att effektivisera sin produktion och marknadens förmåga till produktivitetshöjningar slås undan. Även i ett större sammanhang kan det ifrågasättas varför betydande offentliga medel skulle satsas inom byggsektorn med risk för snedvridningseffekter och allokeringsproblematik när t.ex. arbetskraft behövs i andra, mer produktiva, sektorer.

Efterfrågan på bostäder tillgodoses inte

För att främja produktivitetsutvecklingen behöver de hinder som försvårar att bostäder kan byggas där efterfrågan återfinns adresseras. Det är därmed viktigt att analysera hur utbudet fungerar och om det finns utbudsbegränsningar som hämmar bostadsbyggandet.

²⁵ Under perioden 2016–2022 fanns ett statligt investeringsstöd för viss hyresrätts- och studentbostadsbyggnation. Utfallet var 31 juli 2023 18,1 miljarder kronor för cirka 51 300 bostäder (BP 24, UO 18). En kritik mot stödet var att det delvis användes till bostäder som ändå skulle byggts på marknadsmässiga grunder. Det finns dock analyser som indikerar på att cirka 30 000 hyresrätter byggdes som annars inte skulle ha byggts. Om det påståendet är korrekt innebär det att den stödnivå som krävdes var cirka 600 tkr/bostad. Ett ytterligare exempel är kostnaderna för räntebidragen som avskaffades under 1990-talet. Statens kostnader för räntebidragen uppgick till cirka 29,3 miljarder 1992/93, kostnaderna hade då ökat med över 100 procent sedan 1987. Ungefär 25 miljarder av dessa avsåg bostäder där cirka 7 procent av landets hushåll bodde. Kostnaderna var stora och ökade snabbt vilket gjorde att systemet kom att avregleras under 1990-talet (SOU 1992:24 s. 17).

Det har konstaterats att en bättre balans mellan utbud och efterfrågan kan förbättra bostadsmarknadens funktion (SOU 2015:104). Ett problem på bostadsmarknaden är att utbudet reagerar svagt eller trögt på pris- eller kostnadsförändringar. En samlad bild av problematiken kring ett trögt utbud av bostäder beskrivs i Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:104, bilaga 3). Priserna på bostäder har stigit kraftigt mellan åren 2010 och 2020 och köerna på hyresmarknaderna i orter med en växande befolkning har blivit längre. Efterfrågan på bostäder har stigit. Trots en stigande efterfrågan och allt högre priser har bostadsbyggandet varit på relativt låga nivåer även om byggandet började stiga mer mot slutet av 2010-talet.

Den viktigaste förklaringen till det låga byggandet är att utbudet av mark inte har ökat i takt med efterfrågan (SOU 2015:104). Bostadsmarknadens funktionalitet kan förbättras om efterfrågan och utbud ges bättre förutsättningar att mötas.

Tobins Q och bostadsbyggande

En förutsättning för all bostadsbyggnation är att det finns en lokal marknad som efterfrågar bostäderna. För att bedöma lönsamheten vid nybyggnation av bostäder brukar måttet Tobins Q användas. Tobins Q är förhållandet mellan marknadsvärdet på en tillgång och vad det skulle kosta att ersätta samma tillgång (Tobin, 1969). När det gäller bostadsbyggnation innebär ett Tobins Q-värde över 1 att det är lönsamt att bygga eftersom det pris företagen kan få för att sälja den nybyggda bostaden överstiger deras produktionskostnader. I realiteten krävs en kvot något högre än 1 eftersom företagen rimligen kräver en viss marginal på investerat kapital. En kvot lägre än 1 är en indikation på dålig lönsamhet för nybyggda bostäder och bör medföra att betydligt färre eller inga bostäder alls kommer att byggas.

Mekanismen bakom nybyggnation av bostäder kan förklaras av att när efterfrågan på bostäder stiger, t.ex. i orter med en stabil befolkningstillväxt, stiger bostadspriserna och efter ett tag kommer byggnationen i gång. Om efterfrågan är hög och utbudet inte anpassar sig blir konsekvensen stigande markpriser i stället för ett ökat byggande. Det finns internationella studier kring ett begränsat markutbud och dess påverkan på stigande bostadspriser i nästa led. Tesen i dessa studier är att den främsta orsaken till höga huspriser är höga

markpriser som i sin tur orsakas av ett begränsat markutbud för bostadsbyggare. (SOU 2015:104, bilaga 3)

Är bostadsmarknaden välfungerande, bör höga Tobinskvoter således leda till ett ökat bostadsbyggande. I Sverige verkar detta inte stämma. I flera kommuner har det byggts mindre än vad som utifrån resonemanget ovan kan förväntas (Bengtsson 2020, Byggföretagen, 2020). I storstadsregionerna finns en brist på bostäder trots att Tobins Q-kvoten är över 1, och det därmed är lönsamt att bygga.²⁶ Denna situation har bestått över en längre tid och det är därför relevant att förstå varför det i stället för en ökad bostadsbyggnation med små prishöjningar kommit att bli en situation med små produktionsökningar och mer kraftigt stigande priser på bostäder. Det föreligger sannolikt olika former av utbudsbegränsningar som hämmar en välfungerande bostadsmarknad.

Faktorer som begränsar utbudet

Ett bostadsutbud som reagerar trögt på priser (låg utbudselasticitet) är tillväxthämmande. I USA bedöms t.ex. utbudsrestriktioner på bostadsmarknaden ha medfört att den samlade BNP-tillväxten mellan 1960-talet och 2009 varit en tredjedel lägre än vad som skulle vara fallet om restriktionerna inte förelåg (Hsieh och Moretti, 2019).

Följande områden är exempel på faktorer som kan begränsa utbudet och som därmed kan hämma en ökad byggnation av bostäder trots en stark efterfrågan:

- Fysiska begränsningar – t.ex. stadens geografiska placering. Ligger staden vid exempelvis en kust eller en bergskedja kan dess expansion endast ske i vissa riktningar. Flera studier har visat på ett samband mellan förekomst av fysiska begränsningar och högre huspriser (SOU 2015:104, bilaga 3).
- Marktillgång – Mark krävs för att bygga bostäder och marken behöver finnas i områden som är tillräckligt attraktiva för att Tobins Q ska överstiga 1. Denna mark är begränsad. Markägare kan exempelvis vara ovilliga att sälja mark om denne redan äger bostäder eller avser att uppföra bostäder och inte önskar en ökad konkurrens. En markägare kan även mer principiellt motsätta sig exploa-

²⁶ År 2020 hade omkring en tredjedel av kommunerna ett genomsnittligt Tobins Q över 1.

tering av till exempel naturmark för bostadsbyggande och därmed begränsa marktillgången.

- NIMBY:ism (Not-In-My-Backyard) – Att utbudet begränsas p.g.a. brist på byggbar mark förklaras bl.a. att negativa externa effekter uppkommer när mark exploateras. Exempel på negativa externa effekter är påverkan för närboende när grönyta som anses vara värdefull bebyggs, utsikt försämras och det ekonomiska värdet på kringliggande bostäder/fastigheter riskerar att påverkas negativt. Det finns incitament för lokala intressen att begränsa bostadsbyggandet. NIMBY:ism (Not-In-My-Backyard) är ett välkänt internationellt problem som innebär att boende i attraktiva områden motsätter sig nybyggnation. Se vidare diskussion om incitament i aktörsanalysen nedan.
- Kommunala planmonopolet/kommunala planeringen – Långa och svårförutsägbara planeringsprocesser, delvis påverkade av olika särintressen och s.k. NIMBY:ism m.m., hämmar bostadsbyggandet och bidrar till högre byggkostnader. Sådana planeringsprocesser påverkar utbudet negativt genom bl.a. högre riskpremier för företagen. Planmonopolet medför att företagen är starkt beroende av kommunala beslut för att erhålla en nödvändig byggrätt. Detta leder bl.a. till omfattande förhandlingar mellan företagen och kommunen. Sådana förhandlingar sker således med en part som har monopol och makt att bestämma över byggrätten och därmed har en betydande påverkan på företagens affärsmöjligheter. Forskning från USA (Glaeser m.fl.) visar på ett samband mellan restriktiva kommunala regler för planläggning av mark för bostadsbyggandet och huspriser. Höga markpriser på Manhattan kan till exempel kopplas till restriktioner i möjligheten att ersätta ett lägre hus med ett högre (Glaeser mfl, 2005). Ett ytterligare exempel är en jämförelse mellan städer i Texas och städer på den amerikanska öst- och västkusten (där regleringen är striktare) med slutsatsen att städerna i Texas har kunnat expandera utan att huspriserna stiger. Förklaringen ligger bl.a. i ett mer elastiskt utbud för städerna i Texas än på öst- och västkusten. (Glaeser, 2012).
- Byggsektorn – Konkurrensproblem har pekats ut som en prisdrivande faktor. Konkurrensproblem återfinns inom flera delsegment, särskilt inom byggmaterial och rabattsystem med bristande transparens har pekats ut som konkurrenshämmande områden

(Konkurrensverket, 2018 och 2021). Även ett högt generellt kostnadsläge i byggsektorn kan hämma utbudet eftersom det ger genomslag i form av lägre lönsamhet. Vissa konsumentgrupper har bidragit till att driva upp priserna genom att den höga betalningsviljan återfunnits inom vissa attraktiva och kostsamma delsegment på bostadsmarknaden vilket i sig bidragit till generellt sett högre byggkostnader (Bergman och Nyberg, 2021). Det högre kostnadsläget får sedan genomslag i form av låg lönsamhet längre ut i regionerna där betalningsviljan inte är lika hög.

- Reglerad hyresmarknad – En reglerad hyresmarknad har p.g.a. låga avkastningsmöjligheter svårt att locka till sig riskvilligt kapital i konkurrens med andra branscher.

Ökad tillgång till attraktiv byggbar mark kan öka utbudet av bostäder

Vilket konstateras ovan, kan brist på marktillgång vara ett betydande hinder för att få tillstånd tillräcklig byggnation. En möjlighet blir då att på olika sätt öka tillgången till byggbar mark. För att förstå förutsättningarna för det, behöver dynamiken på nyproduktionsmarknaden beaktas.

Utbudet på nyproduktionsmarknaden bestäms framför allt av två delmarknader. Den första avser tillgången till mark och den andra avser uppförandet av själva huset, framför allt byggkostnaderna.

Den fysiska marken är byggbar när den även inkluderar en byggrätt i områden där Tobins Q överstiger 1. Att en byggrätt skapas är inte nödvändigtvis tillräckligt. Detta kan exemplifieras med den s.k. *planberedskap* som kommunerna uppger att de har men att bostadsbyggnation trots det inte sker. Ett skäl till detta kan vara att marken inte är byggbar ur perspektivet att byggrätten inte återfinns på en plats där Tobins Q överstiger 1. För att öka utbudet av bostäder är det därmed viktigt att den byggbara marken återfinns i attraktiva områden. Byggrätten i sig påverkar både hushållens betalningsvilja genom dess läge och produktionskostnaderna, beroende på markens fysiska förutsättningar. Ett strandnära boende medför oftast en högre betalningsvilja än motsvarande boende utan strandkoppling samtidigt som mark som kräver omfattande sprängning eller pålning p.g.a. dåliga markförhållande medför dyrare produktionskostnader. Förutsättningarna att bygga bostäder påverkas alltså av både den fysiska

planeringsprocessen som skapar byggrätten och den fysiska markens förutsättningar.

Bristen på byggbar mark, trots en betydande efterfrågan, kan förklaras av flera faktorer som relaterar till den fysiska planeringsprocessen. Faktorer som påverkar är exempelvis ett statligt regelverk som försvårar för byggande i vissa lägen och som ger särintressen en stark ställning och goda möjligheter att överklaga planer för ny bebyggelse. Ytterligare faktorer är svaga incitament för kommuner att bygga och en affärsmodell bland företagen där ett relativt litet byggande med höga bostadspriser kan vara mer fördelaktigt för företag som bygger för direktförsäljning till exempel bostadsrättsbyggare. Även bruksvärdeshyrorna som innebär att hyran för en bostad kan understiga marknadshyran bidrar till det låga och tröga utbudet.

För att öka konkurrensen i byggsektorn behöver inträdeshindren minska. Ett sådant inträdeshinder är brist på byggbar mark. Det bör därmed noteras att brist på byggbar mark spelar roll både för möjligheten att faktiskt kunna bygga mer bostäder och som en förutsättning för en fungerande konkurrens i byggsektorn och därigenom förbättrade förutsättningar för bostadsbyggande.

Hinder för produktivitetsutveckling i byggsektorn

Det finns en omfattande internationell litteratur om vilka faktorer som påverkar produktiviteten i byggsektorn negativt. Trots en konstaterad problembild förefaller faktorerna kvarstå över tid. Aktörerna inom byggsektorn verkar sakna incitament att implementera åtgärder som höjer produktiviteten. Detta talar för att omvandlingstrycket i sektorn är för lågt, något som kan bero på en relativt låg internationell konkurrens i byggsektorn. Även om den lokala konkurrensen är hög kan avsaknad av en hög internationell konkurrens minska incitamenten till omvandling. En ökad internationell konkurrens kan därmed bidra till produktivetsförbättringar (Hermansson och Song, 2024).

Hermansson och Song redogör för faktorer som hämmat produktiviteten i byggsektorn. Följande produktivitetshämmande faktorer nämns²⁷:

²⁷ Forskningsrapporten hänvisar även till att det finns svårigheter med att mäta produktivitet i sektorn vilket till viss del kan förklara utvecklingen.

- Komplexa, svåröverskådliga och icke transparenta regelverk.
- Varje byggprojekt är mer eller mindre unikt med avseende på läge, design, arkitektur och materialval, och andra faktorer.
- Frånvaro av automation och industriell massproduktion.
- Lågt förändringstryck.
- Bygg- och anläggningsindustrin är långsam att ta till såväl process- och teknikkinnovationer som moderna digitala lösningar och AI.
- Undermåliga kontrakt: obalanser mellan riskfördelning och belöningar.
- Fragmenterad sektor med många aktörer inblandade från planering, design, produktion till förvaltning, såväl offentliga som privata.
- Underinvesteringar i kompetensutveckling, FoU och innovation.

Produktivitetskommissionen kan konstatera att vissa av faktorerna är sådana att de åligger byggsektorn att hantera medan andra är sådana där åtgärder från staten kan vara relevant. Detta gäller framför allt den påverkan som regelverken och dess tillämpning kan medföra för produktivitetens utvecklingen. Hermansson och Song redogör även för att själva produktionsfasen, dvs. genomförandet av byggnationen, innehåller faktorer som kan anses hämma produktivitetens utvecklingen i byggsektorn. Exempel på sådana faktorer är brist på kompetens, ofullständiga ritningar och specifikationer, behov av att göra om arbetet, dålig kommunikation m.m. Detta är exempel på faktorer som är företagsspecifika och sådana som företag verksamma inom byggsektorn på en välfungerande marknad rimligen borde adressera. Att de över tid verkar kvarstå kan bekräfta att det finns strukturella problem som försvårar strukturomvandling, t.ex. konkurrensproblem.

När aktörerna inom sektorn själva anger åtgärder som kan förbättra produktiviteten nämns bl.a. kompetensutveckling, ökade investeringar i data/digitalisering, förbättrade inköp och hantering av leverantörskedjan, ökad fokus på off-site byggande (industriellt byggande), större satsningar på automation, större användning av byggmaterialinnovationer och en rationalisering av branschens struktur genom fusioner och förvärv. Om sektorn vidtar åtgärder i linje

med dessa bedöms produktiviteten kunna öka (Hermansson och Song, 2024).

Vidare refererar forskningsrapporten till ett antal slutsatser som lyfts fram av McKinsey (2017). Sju områden lyfts fram som särskilt bedöms kunna förbättra produktiviteten i sektorn ur ett internationellt perspektiv:

- Omforma regleringar och öka transparensen.
- Omforma ramverk kring kontraktering.
- Omforma design och ingenjörprocess.
- Förbättra upphandling och hantering av värdekedjor.
- Förbättra genomförandet på byggarbetsplatsen.
- Använd digital teknik, nya material och automatisering.
- Höj kompetensen i arbetsstyrkan.

Utifrån ovanstående områden görs i rapporten bedömningen att en produktivitetsutveckling i byggsektorn kan åstadkommas genom att byggsektorn förändrar produktionslogiken till att mer efterlikna tillverkningsindustrins (McKinsey, 2017). Det innebär bl.a. större inslag av massproduktion, mer standardisering och tillverkning av moduler i fabrik utanför byggplatsen. En sådan, tillverkningsinspirerad produktionslogik bedöms, globalt sett, kunna anammas i betydligt större omfattning än vad som är fallet i dag. För att det ska löna sig att byta produktionslogik behöver det också vara tillåtet att byggnation sker med en större repeterbarhet än i dag.²⁸

Ur ett svenskt perspektiv har Produktivitetskommissionen noterat att kollektivavtalen inom byggsektorn är mer komplicerade än för övrig industri vilket kan hämma produktiviteten. Det har framförts att kollektivavtalens utformning kan vara en bidragande orsakat till att betydande förändringar i byggsektorn hämmas eller uteblir (Anjou, 2019 och Lind 2020). Produktivitetskommissionen har försökt att finna svar på om kollektivavtalen inom den svenska byggsektorn är produktivitetshämmande genom att låta ta fram en

²⁸ En större repeterbarhet krävs för att kostnadseffektivitet och produktivitetsvinster ska väga över de investeringskostnader i bl.a. ny teknik och kompetensutveckling som krävs och de inkomstförluster som kan uppstå.

expertrapport som belyser frågeställningen. Expertrapportens slutsats är att så inte är fallet (Ferbe, 2024).

Produktivitetskommissionen kan notera att bostadsbyggandets produktionsmetoder och produktionslogik ter sig märkliga ur ett produktivitetsspektiv och det är förvånansvärt att de består över tid. Även detta kan tala för både en bristande konkurrens och att regelverken kan vara produktivitetshämmande. Produktivitetskommissionen har särskilt noterat att det finns betydande brist på modul-tänk och industriell tillverkning i den produktionslogik som i dag används i byggsektorn. Dessutom verkar mängden av fel och brister i produktionen vara både omfattande och öka över tid (Boverket, 2018).²⁹ En effekt av detta är att företagen skapar en eftermarknads-verksamhet som hanterar felen när dessa har uppstått. En välfungerande sektor borde snarare kunnat förändra produktionen så att resurserna läggs på att felen i första hand inte uppstår. Även här talar det alltså för att omvandlingstrycket inte varit tillräckligt starkt. En förändrad produktionslogik som innebär större inslag av ett ökat industriellt byggande bör kunna förbättra sektorns produktivitet. Planering och övervakning av produktionen verkar även bli allt svårare bland annat som en följd av flera underliggande led av kontrakterade företag som återfinns på samma bygge. Ett större utrymme för arbetslivskriminalitet verkar också finnas i byggsektorn och vara svårkontrollerat.³⁰

Produktivitetskommissionen konstaterar att en stor del av den produktivetsproblematik som beskrivits ovan är något som företagen själva ansvarar för och bör vidta relevanta åtgärder för att avhjälpa. Att problematiken verkar kvarstå över tid är dock en indikation på att det har saknats en strukturomvandling där mer effektiva företag slår ut ineffektiva företag.

Regelverken är en betydelsefull faktor som kan påverka byggsektorns produktivitet. Inom ramen för detta finns ett statligt ansvar att säkerställa att regelverket, tillståndprocesser och dess tillämpning inte hämmar en positiv produktivitet utveckling. Det kan bl.a. handla om att förenkla regelverken, arbeta parallellt/samverka inom

²⁹ Boverket har uppskattat de fastighets- och samhällsekonomiska kostnaderna som orsakats av fel, brister och skador inom byggsektorn till 83–111 miljarder kronor per år.

³⁰ Se vidare expertrapporten Arbetslivskriminalitet – ett hot mot tillväxt? (Jepsson, 2024). När det gäller byggsektorn och arbetslivskriminalitet bör det nämnas att det är en av de sektorer som arbetat mest med frågan och kommit en bit på vägen. Ambitionen att adressera arbetslivskriminaliteten inom sektorn verkar finnas men samtidigt är omfattningen betydande.

tillståndsprocesser, möjliggöra seriell tillverkning och stärka förutsättningarna för att vara verksam i landet.

Plan- och lovprocessen påverkar konkurrensen

En osäker, tidskrävande och komplex detaljplaneprocess kan göra att färre företag har resurser att genomföra ett bostadsprojekt. Konkurrensverket har pekat på att osäkerheter i detaljplaneprocessen är ett av de största hindren för bostadsbyggandet i Sverige.

En anledning är att kommunernas arbetssätt och tillämpning av det nationella regelverket riskerar att skilja sig åt såväl i handläggningen inom en kommun som mellan kommuner, vilket försvårar för företagen att använda industriell produktion och dra nytta av erfarenheter och kunskap från tidigare genomförda projekt. Detta leder i sin tur till att bostadsbyggnationen tenderar att bli projekt-specifik utan större kunskapsöverföring. Situationen är särskilt hämmande för företag som är nya på marknaden samt för små och medelstora företag. Även om situationen har en påverkan även för större företag så har dessa bättre förutsättningar. Större företag har ofta särskild personal och resurser som arbetar med att analysera olika lokala marknader löpande och kan därmed enklare anpassa sig till lokala marknadsförutsättningar bl.a. genom att arbeta med flera detaljplaner löpande i olika skeden vilket även möjliggör en stabil löpande byggtakt. Mindre företag har svårare att avsätta resurser för att under lång tid, med osäkert utfall, anamma samma arbetssätt som de större företagen.

En begränsad tillgång till byggbar mark försvårar för nya och utländska företag att etablera sig i Sverige (Byggkonkurrensutredningen, 2015). Även etablerade men mindre företag kan få problem om marktillgången är begränsad eftersom dessa då får svårare att konkurrera med större företag som redan har en stor marktillgång. De stora företagen är inte på samma sätt beroende av kommunala markförsäljningar eftersom dessa företag har en möjlighet att själva bygga upp och fortsätta att anskaffa sig byggbar mark. En sådan markportfölj kan också användas strategiskt och även begränsa nybyggnation. Det förekommer att kommuner uppger att de stora byggherrarnas markäggande i kommunen har skapat oligopolliknande marknadsstrukturer som kontrollerar utbudet och håller uppe priserna

och därmed verkar konkurrensbegränsande. Kommunerna är dock ofta en av de största markägarna. Kommuner med tillräckligt stort eget markinnehav kan styra tillgången av byggbar mark genom försäljning av marken och vilka volymer som släpps ut (Konkurrensverket, 2015). Kommunerna kan därmed ofta påverka denna situation genom att frigöra ytterligare mark för bostadsbyggnation.

Enligt marknadens aktörer har kostnaderna för tidiga skeden av byggprocessen ökat. Även kommunernas markanvisningsprocesser anses vara ett problem bl.a. mot bakgrund av att dessa brister i transparens och förutsebarhet. Ineffektiva markanvisningsprocesser har särskilt stor betydelse i kommuner där kommunen är den största ägaren av byggbar mark, dvs. kommunen behövs både för att till skapa en byggrätt och för att sälja den fysiska marken. Processen medför ofta omfattande förhandlingar mellan företag och kommuner om förutsättningarna för att få köpa och bebygga kommunalägd mark. Denna situation kan medföra att internationell konkurrens försvåras. Samtidigt kan förhandlingarna bidra till att byggnationen blir så pass platsunik att ett industriellt byggande försvåras vilket därmed hämmar sektorns produktivitet utveckling och konkurrens. Enligt Produktivitetskommissionen kan kommunala plan- och lovprocesser påverka byggsektorns produktivitet negativt genom att konkurrensen hämmas.

Kommunala särkrav riskerar att försvåra industriell produktion och hämma produktivitet utveckling

Byggkonkurrensutredningen (SOU 2015:105) ansåg att de höga byggkostnaderna och den låga produktivitet utvecklingen inom bostadsbyggandet berodde på att Sverige inte var att betrakta som en nationell marknad. Byggmarknaden är i stället fragmenterad i den mening att byggandet skiljer sig åt mellan olika kommuner, vilket försvårar industriell tillverkning och kan hämma konkurrensen inom byggsektorn. Kommunerna kan göra olika tillämpningar av lagstiftningen och därmed kan byggnationen påverkas av olika kravställning i den kommunala tillämpningen vilket försvårar för en nationell marknad.

Plan- och bygglagen innehåller sedan 2015 ett uttryckligt förbud för kommunerna att ställa egna krav som påverkar ett byggnadsverks tekniska egenskaper, s.k. särkrav (PBL (2010:900) 8 kap. 4a §). Förbudet innebär att kommunen inte får ställa egna krav på ett bygg-

nadsverks tekniska egenskaper som går utöver de krav som återfinns i det nationella regelverket. Skulle kommunen ställa ett sådant krav ska kravet vara verkningsslöst. Konkurrensverket har visat på en risk att kommunala särkrav fortsatt ställs, trots det uttryckliga förbudet (Konkurrensverket, 2018). Konkurrensverket anger att en fortsatt förekomst av kommunala särkraven är särskilt besvärande eftersom en bättre konkurrens inom byggsektorn i hög grad försvåras om dessa krav fortsatt ställs. Exempelvis hämmar detta för internationella företag, ett ökat industriellt byggande och digitalisering av plan- och lovprocessen. Det finns därmed en tydlig risk att de åtgärder staten vidtar för att till exempel nå en internationell marknad försvåras eller förhindras och blir ineffektiva om kommunerna fortsatt, olagligt eller genom mer eller mindre frivilliga avtal med företagen, ställer särkrav.

Samtliga företrädare för byggbranschen som Produktivitetskommissionen har träffat har framhållit att förekomsten av särkrav fortsatt är ett problem. Företrädare för offentlig sektor har dock inte samma bild av problemet och gör en annan bedömning av förekomsten. Genom Konkurrensverkets analys, expertrapporten Ineffektivt stadsbyggande (Alvendal, 2024) och flertalet dialoger med verksamma inom bostadsbyggande företag i tillväxtregionerna framkommer en samlad bild av en betydande risk för att särkraven direkt eller indirekt fortsatt spelar en stor roll, trots förbudet. I Alvendal (2024) beskrivs en tystnadskultur som försvårat öppna och transparanta beslutsprocesser, vilket kan bidra till en försämrad konkurrens inom byggsektorn. Produktivitetskommissionen kan inte avgöra hur stor omfattningen av förbjudna särkrav är, men mängden indikationer är tillräckligt allvarlig för att vidta åtgärder för att säkerställa att de inte förekommer.

Planmonopolet kan ge möjlighet att ställa särkrav och därigenom hämma produktivitetsutveckling

Utformningen av detaljplaneprocessen innebär en möjlighet att ställa särkrav eller andra krav som är mer eller mindre oskäligen. Det är kommunerna, genom planmonopolet, som bestämmer hur marken i kommunen ska tillåtas att användas. Som nämns tidigare är kommunerna även ofta stora markägare. Ett företag är därför i princip alltid beroende av kommunen för att en byggrätt ska skapas inom ramen för

kommunens roll som planmonopolist. Ofta ligger det i företagens affärsidé att även förvärva mark från kommunen som kan vidareutvecklas till bostäder. För att göra detta tecknas civilrättsliga avtal mellan parterna om ett markköp och i dessa framkommer även olika förutsättningar för markförvärvet. Dessa civilrättsliga avtal är frivilliga och är inte en del av kommunens myndighetsutövning inom ramen för rollen som planmonopolist. Det är dock viktigt att förstå att företagens affärsverksamhet alltid är beroende av myndighetsbeslutet om att tillskapa byggrätten och ofta även det civilrättsliga avtalet om att få förvärva mark. Utan dessa beslut saknas förutsättningar att bygga bostäder. Det går inte att utesluta att den tystnads-kultur som beskrivs i expertrapporten (Alvendal, 2024) har sin grund i ett ojämbördigt förhållande mellan kommunerna och företagen i de civilrättsliga avtal som sluts vid markförsäljning. Eftersom kommunen har monopolmakt att skapa byggrätter, gör det denna part väldigt stark vilket kan leda till att den andra parten (företagen) i det enskilda fallet accepterar krav för att inte försämrade befintliga och framtida affärsmöjligheter. I expertrapporten (Alvendal, 2024) återfinns konkreta exempel på detta.

Aktörsanalys – En otydlig rollfördelning påverkar bostadsutbudet

Förutsättningarna för bostadsbyggnationen skapas genom ett omfattande och tidskrävande arbete mellan offentliga och privata aktörer. Ingen av de ingående aktörerna kan ensidigt avgöra om bostäderna slutligen kommer att byggas (Kalbro och Lind, 2017).³¹ Arbetet karakteriseras av affärsmässiga avvägningar, myndighetsutövning i flera led kombinerat med en i olika grad otydlig och oklar förhandlingsprocess mellan framför allt kommunerna och de företag som vill bygga bostäderna.³² Förutsättningarna på bostadsmarknaden påverkas därmed av rollfördelningen mellan aktörerna och deras incitament till ett ökat bostadsbyggande. Nedan görs en generell redo-

³¹ Centrala aktörer i plan- och lovprocessen är staten, kommunen och företagen. För att bostäder ska byggas måste i praktiken samtliga av dessa tre aktörer bedöma att bostadsbyggnationen är lämplig, eller i vart fall acceptabel, ur dras synvinklar.

³² Ofta krävs en ny eller förändrad detaljplan för att möjliggöra bostadsbyggnation samtidigt är det vanligt förekommande att byggherren förvärvar mark av kommunen för att bygga den tilltänka detaljplanen. Det är framför allt denna situation som medför inslag av både myndighetsutövning och förhandlingar. Förhandlingarna kan ge ett resultat som är risker att vara mer långtgående än lagstiftningen.

görelse för de främsta aktörerna som påverkar bostadsbyggandet, deras roll och incitament samt den kritik som ofta framförts om respektive aktör. Beskrivningen nedan avser framför allt de aktörer som verkar på lokala marknader där förutsättningar för bostadsbyggnation återfinns.³³ Kalbro och Lind redogör i ESO-rapporten *Bygg mer för fler!* (2017) om rollerna och den kritik som framförs, Lind (2016) redogör för roller och incitamentsstrukturer. Beskrivningarna nedan utgår, i stort, från dessa underlag.

Staten

Staten ansvarar genom lagstiftningen för grundläggande förutsättningar och restriktioner på bostadsmarknaden, exempelvis var och hur bebyggelse får uppföras. Lagstiftningen tillämpas av både statliga myndigheter och kommuner. Staten kan klassa viss del av marken som statliga riksintressen vilket försämrar möjligheten att exploatera och förändra den marken. Via lagstiftning och föreskriftsrätten till Boverket definierar staten gällande regelverk som all nybyggnation ska byggas utifrån. Via lagstiftning har staten även förbjudit kommunerna att ställa egna krav som påverkar byggnationens tekniska egenskaper. Staten kan även skapa ekonomiska styrmedel som påverkar bostadsbyggnationen, t.ex. investeringsstöd för viss typ av bebyggelse eller ekonomisk stimulans för att förmå kommunerna att planlägga mark. Dessa åtgärder är i dag begränsade i statsbudgeten.

Vanlig kritik mot staten handlar både om dess ansvar som regelgivare och hur staten agerar i specifika frågor såsom riksintressen eller olika ärenden kopplade till den kommunala planprocessen. Det finns en utbredd uppfattning om att Plan- och bygglagen blivit mycket krånglig och svår att tillämpa. Flera enskilda regleringar har förändrats i närtid men ett samlat helhetsgrepp verkar ha gått förlorat. Trots en ambition om att förenkla för bostadsbyggandet har regelverket och dess tillämpning blivit än mer komplicerat sedan början av 2000-talet. Kritiken har omfattat regleringen kring den fysiska planeringen, omfattningen och nivån på byggreglerna, restriktioner och tillämpning avseende bl.a. riksintressen, omfattningen av strandskydd, bullerkrav och tillgänglighetskrav vid bostadsbyggnation etc. Trots att både detaljer i, såväl som mängden av, den totala

³³ Där Tobins Q är högre än 1.

regleringen har ifrågasatts löpande, har det inte skett några större omtag eller grundläggande ifrågasättande av nuvarande strukturer.

En ytterligare kritik går ut på att regleringen bejakar flertalet olika sårbarheter snarare än en effektiv bostadsbyggnation. Statens svårigheter att koordinera sig och sitt agerande gentemot kommunerna i deras plan- och lovprocess kritiserar både kommunerna och företagen. Statens perspektiv kommer exempelvis in allt för sent i planprocesserna vilket bidrar till ökade kostnader och osäkerhet. Framför allt kritiserar sektoriseringens makt, bristande helhetssyn, yttranden med motstridiga inriktningar och att det staten anser viktigt skiljer sig i olika delar av landet. Kritik mot att staten bidrar till att göra detaljplanerna allt för detaljerade förekommer också (Alveng, 2024; Kalbro och Lind, 2017). Slutligen kommer det samhällsekonomiska perspektivet alltmer i skymundan.

Produktivitetskommissionen har tagit del av flera exempel där riksintressen på olika sätt hindrat eller försvårat kommunala plan- och lovprocesser. Expertrapporten (Alveng, 2024) ger sammanfattning av problematiken. Riksintressen framgår i expertrapporten som särskilt problematiska för bostadsbyggnation. Även Riksrevisionen har pekat på riksintressena och deras påverkan på bl.a. bostadsbyggnation (Riksrevisionen, 2013). Att ett riksintresse kan omöjliggöra bostadsbyggnation är i sig rimligt om marken är bättre lämpad för ett annat ändamål än bostadsbebyggelse och där sådan bebyggelse kan skada betydelsefulla nationella intressen. Kritiken som framförs vad gäller riksintressenas påverkan på bostadsbyggnationen är snarare att de myndigheter som är ansvariga för respektive riksintressen kommer in med skarpa ställningstaganden som påverkar eller omöjliggör bostadsbyggnation omotiverat sent i de kommunala plan- och lovprocesserna. Det verkar därmed framför allt vara ett samordningsproblem mellan kommunerna och staten som försvårar och fördyrar för bostadsbyggnationen. Produktivitetskommissionen kan konstatera att problemet är välkänt bland aktörerna men trots det har ingen nämnvärd förbättring av arbetet och samordningen skett. Planprocesserna är alltmer tidskrävande och kostsamma för företagen och binder resurser hos kommunen. Det gör att sena besked som stoppar en vidare planprocess medför stora förgäveskostnader vilket i sig är en produktivitetstapst. I tillståndskapet diskuteras Produktivi-

tetskommissionen särskilt problematiken kring den fysiska planeringen och riksintressena.³⁴

Kommunerna

Kommunerna har flera olika roller inom bostadsbyggandet och deras agerande och ställningstaganden påverkar t.ex. byggkostnaderna. Kommunerna kan både bidra till och motverka att positiva konkurrenseffekter som främjar en produktivitetsutveckling tas tillvara. Kommunerna har ofta rollen som "market makers" (Granath Hansson, 2015) och deras samlade roll är flerdimensionell:

- Kommunerna är ofta betydande fastighetsägare och kan påverka utbudet av byggbarmark. I flera fall är kommunerna den största markägaren.
- Kommunerna har planmonopol på att bl.a. skapa byggrätter och styr således utbudet av byggrätterna och förutsättningarna för dessa.
- Kommunerna ansvarar för bygglov som är en förutsättning för all typ av bostadsbyggande och ger en möjlighet att påverka utformningen på en mer detaljerad nivå. Kommunen ansvarar även för tillsyn inom området.
- Kommunerna är ofta ägare till allmännyttiga bostadsbolag.
- Kommunerna ansvarar för teknisk och social infrastruktur exempelvis gator, va-anläggningar, skolor m.m.
- Kommunen ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen med tillhörande bostadsförsörjningsprogram.³⁵ Syftet är att skapa förutsättningar för kommunens invånare att få tillgång till goda bostäder och främja relevanta åtgärder för att bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

³⁴ Kapitel 6 Tillståndprocesser.

³⁵ Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383). Riktlinjerna och handlingsplanen ska utgöra underlag inför planläggning och innehålla uppgifter om kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Riktlinjerna och handlingsplanen ska även redovisa kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål och hur kommunen tar hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Kommunerna är därmed en aktör som kan påverka förutsättningarna för både byggande och byggbolagen. Givet den flerdimensionella rollen är det tydligt att kommunen har ett betydande ansvar för bostadsförsörjningen.

Den kritik som ofta framförs om kommunerna är exempelvis att det planläggs för lite attraktiv mark till bostäder, att plan- och lovprocesserna tar för lång tid och är osäkra långt in i processen och att detaljplanerna är för detaljerade vilket försvårar ett effektivt bostadsbyggande. Ytterligare kritik handlar om att kommunerna ställer särkrav som går utöver lagstiftningens krav och att de nyttjar planmonopolet för att driva igenom oskäliga villkor och krav på byggherrens exploatering. Kommunens interna arbetssätt anses sakna transparens och vara tidskrävande. En bristande kompetens och osäkerhet inom den kommunala verksamheten bedöms i sin tur leda till omfattande och kostsamma plan- och lovprocesser. Inom plan- och lovprocessen debiterar kommunen ofta företagen för sitt arbete och en förekommande kritik är att kommunerna därmed har få eller inga incitament att förenkla eller snabba på processerna. Långa och osäkra plan- och lovprocesser samt markförsäljningsprocesser med bristande transparens är två fenomen som riskerar att negativt påverka förutsättningarna för en fungerande konkurrens på byggmarknaden. Vidare förekommer synpunkter på att kommunernas handläggning kan påverkas av val av enskilda handläggare (Alvenda, 2024) vilket tyder på att det kan finnas en möjlighet för enskilda handläggare att i orimligt stor omfattning påverka tillskapandet av byggrätter och tillståndsgivning.

Eftersom kommunerna har en avgörande roll på bostadsmarknaden är det viktigt att studera de incitament som påverkar deras beslutsfattande. I det kommunala perspektivet kan det vara rationellt att inte främja en allt för omfattande bostadsbyggnation eftersom det kan leda till att kommunmedborgare blir eller uppfattas bli negativt påverkade, vilket kan skapa en lokal opinion mot byggnationen. Detta kan leda till tidskrävande och dyra plan- och lovprocesser. För det fall en betydande andel av kommunmedborgarna är emot byggnationen, eller det finns en risk att omfattande motstånd (NIMBY:ism) uppstår framöver, finns en risk för de lokala politikerna att inte bli omvalda. Incitamenten kan skilja sig åt mellan kommuner vilket kan förklara att det i vissa kommuner anses relativt enkelt att få bygga medan det anses vara betydligt svårare i andra kommuner. Mindre och medelstora kommuner i stagnerade regioner

kan till exempel välkomna bostadsbyggnation medan andra kommuner kan vara mer intresserade av att hålla uppe fastighetsvärdena och markvärdena genom att begränsa nyproduktionen. Det kommunala inkomst- och utjämningsystemet påverkar också det kommunalekonomiska utfallet av fler invånare.³⁶ I de fall medborgare i kommunen inte har särskilt mycket att vinna på nyproduktion av bostäder kan den kommunpolitiker som föreslår ett ökat bostadsbyggande riskera att förlora val. Även enskilda byggprojekt kan innebära en politisk risk. Dessa incitament för kommunerna att bromsa nybyggnation förutsätter att de har en formell makt att bestämma hur marken ska användas. I Sverige är denna makt stark i och med det kommunala planmonopolet. I både svensk och internationell debatt har rollfördelningen mellan kommunala planerare, marknaden och de lokala politikerna lyfts fram (t.ex. SOU 2015:48, bilaga 3 s. 85, Lind 2016). Hypotesen är att tjänstemännen är nytto-maximerande dvs. att de driver egna kvalitetskrav, egna åsikter och agendor om hur områden ska exploateras och byggnader gestaltas. Incitamenten att påskynda planprocessen är svaga (t.ex. Lind, 2016, Alvendal 2024). Kommunerna kan dra ut på processerna utan att det kostar dem något eftersom kostnaderna ofta bärs av det företag som avser att bygga. Rollfördelningen innebär också att politikerna kan sakna incitament att driva på tjänstemännen. Det kan exempelvis föreligga en betydande informationsasymmetri mellan tjänstemännen och politikerna eftersom regelverken är svåra att förstå och ofta kräver specifik kunskap vilket kan ge tjänstemännen ett stort tolkningsföreträde gentemot politikerna.

Planeringsprocessens längd är ett exempel som stödjer hypotesen att det är kombinationen av regler och incitament/attityder som påverkar utbudet av byggbar mark. Om det enbart var reglerna som skapade problemen skulle planeringsprocesserna vara ungefär lika långa i alla kommuner (SOU 2015:48, bilaga 3 s. 86.). Att kommunerna ofta valt att inte sälja egen mark i tidiga skeden utan i stället arbetat med markanvisningar som prissätts i kronor/kvadratmeter slutlig byggrätt talar för att kommunerna bedömer att priset skulle vara lågt om man sålde i ett tidigt skede dvs. lågt som ett resultat av bl.a. en oförutsägbar planprocess (SOU 2015:48, bilaga 3 s. 87).

³⁶ Utjämningsystemet utreds för närvarande och Produktivitetskommissionen lägger mot den bakgrunden inga förslag inom det området i dagsläget.

Det är givet att kommunerna har olika marknadsförutsättningar vilket påverkar bostadsbyggnationen. Trots detta verkar kommuner med relativt lika marknadsförutsättningar uppvisa stora skillnader i hur mycket som byggs (Kalbro och Lind, 2017). Det som verkar ha betydelse för om det byggs i kommunerna bedöms framför allt vara marknadsförutsättningarna i kombination med tillgången på byggbar mark samt kommunalekonomiska- och politiska förutsättningar (Kalbro och Lind, 2017).

Produktivitetskommissionen delar i flera aspekter den kritik som framförts mot kommunerna. Det verkar framför allt vara i rollfördelningen hos staten och kommunen som åtgärder bör göras i syfte att förenkla regelverken och stärka incitament till bostadsbyggande där efterfrågan återfinns. En viktig del i detta är att säkerställa att större hänsyn tas till de samlade samhällsekonomiska positiva effekterna av byggande och boende.

Byggherrarna/Fastighetsutvecklarna

Byggherren är den aktör som genomför bostadsbyggnationen. Byggherren kan vara en privat aktör (även privatperson) eller ett allmännyttigt bostadsföretag. Byggherren anlitar oftast en eller flera byggentreprenör/-er som bygger på uppdrag av byggherren. Byggherrarna kan delas upp utifrån dess tidshorisont. Allmännyttiga bostadsföretag, privata hyresrättsaktörer och stiftelser har ofta en lång tidshorisont på investeringen. I regel upphandlar dessa aktörer bostadsbyggnationen av en eller flera byggentreprenörer. Bostadsrätter som uppförs av privata aktörer eller icke vinstdrivande företag har ofta en kortare tidshorisont för investeringen. I dessa fall gör företagen ofta upp en affär med en nybildad bostadsrättsförening som kontraktspart. Den nybildade bostadsrättsföreningen är den part som bostadskonsumenten ofta tecknar bindande avtal om bostadsköp med och allt eftersom köparna tillträder bostäderna fylls bostadsrättsföreningen på med medlemmar. Byggnationen av bostäderna sker med byggentreprenörer som antingen är fristående från eller kontrolleras av byggherren.

Småhusbebyggelse kan ske med både längre och kortare tidshorisont beroende på vem som uppför byggnaden. Enskilda hushåll kan förvärva mark för att därefter uppföra ett småhus. Det vanliga

är då att de beställer huset från företag som tillverkar småhus. En byggherre kan också uppföra flera småhus inom ett område och sälja dessa till privatpersoner antingen direkt eller via en bostadsrättsförening.

Den kritik som framförs avseende byggherrars roll handlar ofta om att byggherrarna, under längre tid, sitter på outnyttjade byggrätter som annars skulle kunna bebyggas och därmed bidra till ett snabbare tillskott av bostäder. I linje med denna kritik framförs även att den aktuella marken bör användas för bostadsbyggnation innan kommunerna avsätter ytterligare resurser för att planlägga ny mark. En del av den kritik som avser byggtakten handlar om att byggherren kan styra över när i tid de outnyttjade byggrätterna tas i anspråk vilket möjliggör för byggherren att bestämma över utbudet inom ett planlagt område och därigenom påverka bostadspriserna. Det finns även en kritik som handlar om att löften som byggherren utlovat i tidiga skeden om en hög kvalitetsnivå på utformning och gestaltning inte efterlevs när detaljplanen vunnit laga kraft och byggnationen genomförs. En ytterligare kritik handlar om en kompetensproblematik som gör att byggherren kan vara för svag gentemot byggentreprenörer vilket påverkar effektivitet och slutligen produktiviteten i byggandet dvs. att den s.k. byggherrekompetensen är för svag.

Produktivitetskommissionen bedömer att den kritik som handlar om att byggherrarna kan sitta på mark över tid och därmed har en möjlighet att påverka utbudet inte är ogrundad och att det särskilt bör analyseras vilka incitament som påverkar byggherren. Lind (2016) redogör för flertalet incitament. Byggherrarna är, som redan redogjorts för, i viss del beroende av kommunen bl.a. genom det kommunala planmonopolet. Byggherrarna har därför incitament att inte kritisera kommunerna eftersom det kan få en påverkan genom exempelvis nedprioritering av ens ärende eller försämrade chanser vid kommande marktilldelningar. För att minska beroendet av kommunala beslut kan det därför vara värdefullt att bygga upp en betydande markportfölj och på så sätt bli mer oberoende gentemot kommunen i enskilda projekt. En byggherre som äger ett större planlagt område kan ha rationella skäl till att påverka utbyggnadstakten. Att priset på bostäder i dag är högre än produktionskostnaden innebär inte med självklarhet att företag som i dag är verksamma har ett intresse av stora volymer framöver så länge företagen bedömer att ingen annan heller kommer att bygga mycket i framtiden. Skulle någon annan aktör bygga mycket

i framtiden riskerar det att påverka utbudet över tid och företaget bör agera. Finns inte denna risk kan företaget i stället avvakta och bibehålla en högre prisnivå med en jämn produktion över tid vilket kan vara mer värdefullt. Den lokala efterfrågan som redan finns kan t.ex. förväntas att öka för kommande år. På kort sikt kan också efterfrågan vara relativt känslig och företagen kan behöva gå ner relativt mycket i pris om stora volymer ska säljas samtidigt, dvs. risken i projekten ökar. Utöver priskänsligheten kan det vara produktionsekonomiskt effektivare att etablera mindre produktionsetapper och en mindre produktionsapparat som kan jobba kontinuerligt under en längre tid än en större produktionsapparat som arbetar under en kort tid för att därefter behöva avvecklas i en mellanperiod mellan flera olika byggprojekt.

Det bör även noteras att byggherrarna inte är en homogen grupp. Den byggherre som faktiskt får bygga har en fördel i jämförelse med de som inte får bygga. För byggherrar som har goda kontakter med kommunen och har lärt sig hur processen fungerar kan en komplicerad planprocess innebära att konkurrenter uteslängs. Mot bakgrund av ovan kan det konstateras att det inte är troligt att byggherrar kan förväntas agera med en enad front, exempelvis vad gäller det kommunala planmonopolet.

Byggentreprenörerna

En grundläggande förutsättning för byggentreprenörerna är att det finns mark som är möjlig att bebygga och att det framgår vilken typ av bebyggelse som byggherrarna ska uppföra. Beroende på val av entreprenadform kan bebyggelsen vara färdigprojekterad av byggherren eller så sker projekteringen i regi av byggentreprenören. Standardavtal används i stor omfattning. Dessa fördelar ansvaret mellan parterna inklusive den projekterande parten som ofta utgörs av konsultföretag verksamma inom arkitektur, konstruktion, vatten och avlopp, el m.m. Ett byggprojekt har ofta flera led av underentreprenörer med ansvar för att utföra arbete inom olika discipliner, t.ex. som byggnation, måleri, kakelsättning, takläggning m.m. Kritiken mot byggentreprenörerna handlar i regel om att produktiviteten är låg, byggkostnaderna är höga och konkurrensen är svag framför allt inom grossistleden där byggmaterialkostnaderna påverkas av en icke-

transparent prissättning.³⁷ Fel, brister och slarv i produktionen är omfattande (Boverket, 2018). Arbetslivskriminalitet förekommer i stor utsträckning i denna sektor (Jeppsson, 2024). Det finns även kritik mot att de frivilliga standardavtal och olika branschspecifika standarder som används inte alltid är produktivetsfrämjande (Lind, 2020).

Bostadskonsumenterna

Denna grupp är de individer som efterfrågar bostäder utifrån preferenser och betalningsvilja. Bostadskonsumenterna kan köpa eller hyra en bostad från en byggherre eller på egen hand uppföra ett eget småhus och därmed själva agera byggherre med köp av byggnationen från en byggtreprenör. För det fall en konsument avser att köpa en lägenhet är det vanligt förekommande att köpet sker via en nybildad bostadsrättsförening och inte direkt från byggherren. Detta upplägg med indirekta köp av en bostad har även blivit vanligare för köp av småhus där flera friliggande småhus ingår i en bostadsrättsförening som en byggherre har skapat. Köpet av en bostad är för individen oftast det enskild största köpet denna gör och det kräver i regel lånefinansiering där både lånetak och amorteringskrav kan bli aktuellt. Bostadskonsumenterna bedöms jämfört med köp av andra varor och tjänster i samhället vara relativt frånvarande i hela byggprocessen. Produktivitetskommissionen noterar särskilt att bostadskonsumenternas ställning som "särintresse" också är begränsat i den mening att det inte verkar finnas något särskild organisering eller lagstiftning som konkret främjar denna grupp. Kopplingen mellan de företag som producerar bostaden och köparen är svag (Lind, 2020). Detta trots att det slutligen är denna grupp som direkt finansierar den tillkommande bostadsbyggnationen. Riksrevisionen har konstaterat att köparna av nyproduktion saknar ett ändamålsenligt konsumentskydd (Riksrevisionen, 2020d). Under senare tid har vissa reformer gjorts som syftar till att stärka konsumentskyddet.

Produktivitetskommissionen har inte särskilt studerat denna grupp men noterar Riksrevisionens kritik och ser att glappet mellan företagen och slutkonsumenten inte kan uteslutas påverka produktivetsutvecklingen negativt.

³⁷ SOU 2015:105, Konkurrensverket, 2018, Bergman och Nyberg (SNS Analys 81 Konkurrens och prisbildning på den svenska bostadsmarknaden).

Andra berörda intressegrupper

Det generella medborgarinflytandet är större inom bostadsbyggnation än för andra produkter. Plan- och lovprocessen säkerställer andra boende och intressenters inflytande över den byggnation som sker i närområdet. Utöver denna direkta påverkansmöjlighet via plan- och lovprocesserna har kommunmedborgare även en indirekt påverkansmöjlighet att via de lokala valen till kommunen rösta på partier som gått till val på att tillåta eller motverka viss typ av bebyggelse. Utöver individer kan även organisationer, framför allt miljöorganisationer, påverka plan- och lovprocessen bl.a. genom att i vissa fall vara behöriga att överklaga beslut som kommunerna fattat.

Produktivitetskommissionen har inte särskilt analyserat denna grupps produktivitetspåverkan på bostadsbyggandet men kan konstatera att bl.a. överklagandeprocessen är en bidragande orsak till långa ledtider för detaljplaner och bygglov. Dock noterar Produktivitetskommissionen att den framtida bostadskonsumenten inte kan betraktas som ett särintresse eftersom den inte omfattas av medborgarinflytande m.m. utöver rösträtten. Det understryker vikten av att det görs en samlad samhällsekonomisk bedömning där den enskilde bostadskonsumentens nytta också vägs in.

Stor misstro mellan aktörerna hämmar bostadsbyggandet

Misstro mellan aktörer med skiftande intressen skapar målkonflikter och omfattande förhandlingar som försenar processen från planering till genomförande av bostadsbyggnation: Detta belyses bl.a. av Alvendal (2024) och har tagits upp i Produktivitetskommissionens dialoger med inblandade aktörer. Denna misstro, grundad i olika roller och ansvar, leder till ömsesidiga anklagelser om bristande kompetens och tvivelaktigt agerande vilket i sig kan hämma produktiviteten. Kommuners strävan efter höga markvärden för att finansiera utbyggnader, utan att belasta skattekollektivet, bidrar till högre produktionskostnader och begränsat bostadsbyggande. Kommunerna är heller inte skyldiga att arbeta för framtida kommuninvånare och ta tillvara deras intressen t.ex. genom ett ökat bostadsbyggande. Företagens vinstmaximering och markanvändning kritiserar ofta av kommuner, men är rationellt ur deras perspektiv. Misstron riskerar att underminera effektivitet och påverkar bostadsproduktionen negativt.

7.3 Inriktning

Produktivitetskommissionen drar ett antal slutsatser baserat på genomgången i avsnitten ovan. Slutsatserna ligger till grund för de åtgärdsförslag som presenteras i nästa avsnitt:

- Det finns en stark efterfrågan på bostäder i vissa geografiska områden som inte har kunnat mötas med tillräckligt stort utbud. Detta trots att bostadsbyggande är tänkt att ske på marknadsmissiga grunder.
- Det är en brist att bostadsförsörjningen inte adresseras och planläggs utifrån ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv. Det är extra tydligt i de större storstadsregionerna där arbetsmarknaden är regional snarare än lokal. Samtidigt sker bostadsplaneringen på lokal nivå vilket medför bristande incitament att anta ett större perspektiv.
- Utbudet av byggbar mark i attraktiva områden är allt för begränsat. Det krävs åtgärder för att komma till rätta med denna utbudsbe- gränsning. Fler tillskapade byggrätter i attraktiva områden skulle sannolikt medföra en ökad bostadsbyggnation och med en ökad tilldelning till en variation av företag kan även konkurrensen i sektorn förbättras. Genom ett ökat utbud av byggbar mark i attraktiva områden bör även markpriserna minska vilket påverkar byggkostnaderna.
- Äganderätten på fastigheter är relativt svag i jämförelse med annan äganderätt. Det krävs flera myndighetsbeslut för att få nyttja fastigheten. En stärkt äganderätt bedöms kunna stärka produktiviteten.
- Regelverket är komplicerat och svårtillämpat. Handläggningen är av stor betydelse och rättssäkerheten kan i vissa fall brista efter- som utfallet kan variera mellan enskilda tjänstemän och olika kommuner. Det krävs åtgärder för att förenkla reglerna och öka rättssäkerheten. Exempelvis bör reglernas relevans ifrågasättas för de fall regeltillämpningen leder till att enskilda handläggare kommer fram till olika och varierande slutsatser, i dessa fall bör beslutet kunna lämnas till den byggande parten att avgöra.

- Det industriella byggandet behöver öka för en förbättrad produktivitetsutveckling. Regelverket behöver ses över också i detta syfte. Samtidigt behöver byggföretagen öka sina ansträngningar för att införa mer effektiva produktionsprocesser.
- Nuvarande plan- och lovprocess inte är effektiv. Starka och ibland motstridiga lokala och nationella intressen hämmar förutsättningarna för bostadsbyggande vilket slutligen påverkar bostadsmarknaderna i framför allt tillväxtregioner. Därför behöver kommunens och statens roll ses över i syfte att främja ett effektivare bostadsbyggande där den samlade samhällsnyttan ges en mer framträdande roll.
- Den framtida bostadskonsumenten är inte ett särintresse i sig eller omfattas av medborgarinflytande m.m. utöver rösträtt. Det understryker vikten av att det görs en samlad samhällsekonomisk bedömning där den enskilde bostadskonsumentens nytta också vägs in.

Sammanfattningsvis menar Produktivitetskommissionen att det finns en stor potential att förbättra förutsättningarna så att byggandet ökar. Det kan skapa en mer välfungerande bostadsmarknad, och ge långsiktiga och väsentliga bidrag till produktivitetsutvecklingen i hela ekonomin. Detta bedöms kunna ske under marknadsmässiga förutsättningar utan att belasta statsbudgeten med stora kostnader. Utan åtgärder riskerar ett begränsat byggande och en suboptimalt fungerande bostadsmarknad att skapa väsentliga tillväxthinder under överskådlig tid, framför allt med betydelse för tillväxtmarknader men också med stor effekt på hela landets ekonomi.

7.4 Bedömningar och förslag

Produktivitetskommissionens huvudsakliga slutsats är att det behövs en omfattande reform av bostadsmarknadens regelverk. Merparten av Produktivitetskommissionens bedömningar och förslag utgör inriktningar som bör ingå i ett sådant reformarbete. Även vissa enskilda åtgärder, som kan genomföras oberoende av en större reformering, presenteras. Förslagen kategoriseras enligt följande:

- Övergripande förslag till omtag och reformering av regelverk: 7.4.1 och 7.4.2.
- Förslag till inriktning: 7.4.3, 7.4.4, 7.4.5, 7.4.6, 7.4.7 och 7.4.8.
- Förslag som kan genomföras fristående av punkterna ovan: 7.4.9, 7.4.10, 7.4.11, 7.4.12 och 7.4.13.

7.4.1 Målsättningen för bostadsmarknaden behöver tydliggöras och regelverken reformeras

Bedömning: Det krävs ett samlat omtag för att förbättra bostadsmarknadens funktion. Regeringen bör kommunicera en tydlig och konkret målsättning om att reformera bostadspolitikens regelverk med fokus på bättre marknadsförutsättningar.

Förslag: Ovanstående kan göras genom en mål- och inriktningsproposition där målsättningen fastslås samtidigt som propositionen innehåller konkreta inriktningar för ett kommande reformarbete. Parallellt påbörjas arbetet för att åstadkomma det reformerade regelverk som krävs för att realisera propositionens inriktningar.

Höga bostadspriser och ett begränsat bostadsutbud i tillväxtregioner har produktivitetspåverkan eftersom det kan hämma inflyttningen och därigenom dämpa den ekonomiska tillväxten. Produktiviteten i byggsektorn har dessutom varit svag under flera decennier³⁸ vilket påverkar bostadsbyggnationen. Skälen till den dysfunktionella bostadsmarknaden och låg produktivitetsutveckling inom byggsektorn är flera och kända.³⁹ Produktivitetskommissionen noterar att en betydande mängd utredningar har gjorts och en del görs men verkningsfulla reformer uteblir trots kunskap om behovet. Det tycks framför allt vara en brist på politisk kraft att ta ett samlat grepp om förutsättningarna på bostadsmarknaden som är det främsta problemet.

Produktivitetskommissionen konstaterar att bostadsmarknaden omgärdas av svåröverskådliga regelverk som numer kan liknas vid ett

³⁸ Se bland annat SOU 2002:115, Statskontoret 2009, SOU 2015:105, SOU 2017:106, Konkurrensverket 2018:17, McKinsey & CO 2017, Hermansson och Song 2024.

³⁹ Se bland annat Konkurrensverket 2018, McKinsey & CO 2017 och Hermansson och Song 2024.

lappverk. Politiska ambitioner om förenklingar verkar inte ha fått önskvärt genomslag och i vissa fall snarare försämrat förutsättningarna.⁴⁰ Inbyggda intresse- och målkonflikter bidrar till långa ledtider och därmed en ineffektiv och oöverskådlig plan- och lovprocess, vilket slutligen påverkar förutsättningarna för bostadsbyggandet. Offentliga aktörer kan ha skilda tolkningar, synsätt och ambitioner, t.ex. mellan kommunen och staten eller mellan statliga myndigheter. Beslut av en offentlig aktör kan överklagas av en annan. Det kan öka ledtider och bidra till osäkerheter i tillståndsprocesser. Förutsättningarna gör det svårt för företag och enskilda att bedöma vilken typ av byggnation som kommer att tillåtas och med vilka krav. Detta försämrar förutsättningarna för en välfungerande bostadsmarknad och påverkar produktiviteten genom att bl.a. industriell produktion hämmas och konkurrens försvåras.

Enstaka åtgärder utan ett helhetsgrepp riskerar att bli ineffektiva och utöka ett redan komplicerat och svåröverskådligt regelverk. Produktivitetskommissionen bedömer att utmaningar på bostadsmarknaden i första hand utgår från en problematik relaterad till regleringsmisslyckanden snarare än betydande marknadsmisslyckanden.

Mot bakgrund av det samhällsekonomiska värdet av en väl fungerande och finansiellt stabil bygg- och bostadsmarknad, byggsektorns svaga produktivitetsutveckling, bristen på politiskt agerande, de expertrapporter och den rättsanalys som Produktivitetskommissionen beställt samt tidigare utredningar och analyser, konstaterar Produktivitetskommissionen att utvecklingen troligen inte kan vändas med mindre än ett väsentligt övergripande omtag. Rättsanalysen (Svefa, 2023) sammanfattar dagens situation talande i beskrivningen att

antalet undantag och undantag från undantagen har växt i en omfattning där inte ens mycket rutinerade bygglovshandläggare klarar av att ha en överblick över bygglovsregleringen

Produktivitetskommissionen menar att staten har ett betydande ansvar att förbättra marknadsförutsättningarna. Produktivitetskommissionen anser vidare att statens ambition att förbättra bostadsmarknadens funktionalitet är otydlig och bör förtydligas för att ändamålsenliga åtgärder ska kunna vidtas.

⁴⁰ Exempelvis där ambition om förenkling av bygglovsplikt genom att undanta åtgärder från bygglovsplikt medfört att åtgärder som tidigare inte varit bygglovspliktiga kommit att bli det.

90-talets skattereform kan ge lärdomar

Att anta ett helhetsperspektiv och göra ett omtag på bostadsmarknaden är krävande. Lärdomar kan dock tas från arbetet kring den stora skattereformen under 1990-talets början (Englund, 2019). Skattesystemet bestod då, likt byggsektorn nu, av ett ogenomträngligt, ineffektivt och svårhanterligt regelsystem. Systemet hade kritiserats under lång tid. I stället för ett samlat grepp hade regering och riksdag lappat och lagat. Kostnaderna, de snedvridande effekterna och effektivitetsförlusterna var till slut för omfattande, vilket ledde till insikten att systemet behövde reformeras i grunden. Initialt formulerades en uppsättning mål och principer som innebar betydande strukturella förändringar i synen på skattesystemet och utgjorde stommen i reformarbetet.⁴¹ Det nya skattesystemet tillsammans med andra strukturreformer anses till en del kunna förklara den goda produktivitetens utvecklingen i Sverige efter 90-talskrisen fram till finanskrisen. Produktivitetseffekten av en reformerad bostadsmarknad är inte fullt ut jämförbar med skattesystemets reformering. Bedömningen är dock att problematiken i avgörande delar är liknande och att en liknande övergripande ansats är nödvändig. En reformering av bostadsmarknaden kan också antas ha en betydande potential till en positiv produktivitetens utveckling.

Genomförande

Produktivitetskommissionen föreslår att regeringen förutsättningslöst i en mål- och inriktningsproposition formulerar en tydlig målsättning/vision för den framtida bygg- och bostadsmarknaden, bland annat i linje med de förslag till inriktningar som kommissionen föreslår nedan (förslag 7.4.2). Avsikten med mål- och inriktningspropositionen är att tydliggöra statens avsikt att förändra lagstiftningen i syfte att förbättra marknadsförutsättningarna vilket kan möjliggöra för aktörerna att tidigt påbörja en omställning. Det är viktigt med

⁴¹ De grundläggande principerna togs fram av en liten krets av tjänstemän. Den politiska förankringen kom först i ett senare skede. Den politiska acceptansen krävde mod, något som uppbringades genom en stark tro på vad som var rätt och nödvändigt. Därefter bildades tre interna arbetsgrupper i Finansdepartementet med syfte att operationalisera principerna och utarbeta författningsförslag. Arbetsgrupperna bestod av tjänstemän och politiker som säkrade en riksdagsmajoritet. Arbetet bedrevs skyndsamt. Resultatet blev att ett nytt och omfattande skattesystem togs fram och sjöattes på rekordkort tid.

tydlighet för att inte orsaka oro på befintlig bygg- och bostadsmarknad.

Produktivitetskommissionen föreslår att regeringen sedan skyndsamt tillsätter en eller flera departementsinterna arbetsgrupper under en målinriktad, stark och sammanhållen projektledning som operationaliserar målen och författar en ny plan- och bygglag, en ny miljöbalk i dessa avseenden, ser över och förnyar andra relevanta lagar m.m. Skattereformen visar att ett brett och komplicerat politikområde kunde reformeras under ett fåtal år under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet.

Flera tänkbara åtgärdsförslag kan ingå i ett fortsatt reformarbete

I forsknings- och expertrapporterna (Hermansson och Song, 2024 och Alvendal, 2024) återfinns över hundra konkreta åtgärdsförslag, små som stora. Förslagen kan förbättra produktiviteten i byggsektorn och bidra till en mer funktionell bostadsmarknad. Förslagen avser t.ex. särskilda inriktningar, generella och specifika förslag på regelförändringar, kompetensutvecklingsbehov, uppföljning av offentlig sektor, ändrade ansvarsförhållanden osv. Flera av förslagen kan antas och användas direkt av myndigheter och kommunala aktörer.

Regelmassan inom bostadsområdet och den fysiska planeringen är dock alltför omfattande, komplex och teknisk för att Produktivitetskommissionen ska kunna peka ut enskilda åtgärder. Ett samlat omtag som innebär ett större analys- och reformarbete är därför nödvändigt.

Produktivitetskommissionen instämmer dock i stort med inriktningen i flera av de åtgärder som rapportförfattarna föreslår och anser att förslagen skulle bidra till att förbättra bostadsmarknaden och i vissa fall mer generellt förbättra produktiviteten i offentlig sektor. Forsknings- och expertrapporterna utgör ett bra underlag för ett fortsatt arbete med mål- och inriktningspropositionen. Produktivitetskommissionen har samtidigt noterat några förslag i rapporterna som bör avvisas. Dessa beskrivs längre ner i kapitlet.

7.4.2 Inriktningar för ett mer samhällsekonomiskt effektivt och enklare bostadsbyggande

Bedömning: Utgångspunkten bör vara att staten inte ska ställa mer krav på bostadsbyggnation än vad som är samhällsekonomiskt motiverat och av betydelse för att säkerställa människors säkerhet och hälsa genom grundläggande tekniska krav och nödvändig omgivningshänsyn. Inriktningarna i mål- och inriktningspropositionen bör fokusera på att åstadkomma ett mer samhällsekonomiskt effektivt och enklare bostadsbyggande. Följande inriktningar bör ingå:

- Regelverken reformeras för att möjliggöra ett mer samhällsekonomiskt effektivt, enklare och industriellt byggande. Exempelvis genom en reformering som särskilt beaktar reglernas kostnadsdrivande effekter samt att ompröva dagens Plan- och bygglag.
- Tillgången till byggbar mark förbättras. Exempelvis genom en uttalad ambition med omtaget av regelverket att tillgången till byggbar mark ska öka genom att ge samlade samhällsekonomiska aspekter en större tyngd.
- Ett system utformas som säkerställer att statliga byggregler gäller i hela landet. Exempelvis krävs ytterligare åtgärder, så som tillsyn och sanktioner, för att stoppa förekomsten av förbjudna särkrav.
- Äganderätten stärks och utbudet ökas genom att viss byggnation blir bygglovsfri. Exempelvis genom att, med vissa begränsningar, tillåta uppförande av bygglovsfria typsmåhus på tomter avsedda för bostadsändamål samt att mark som fastighetsbildats med syftet bostadsändamål som regel bör få bebyggas även utan en detaljplan.
- Arbetet i offentlig sektor utvecklas för att bli mer ändamålsenligt och effektivt.

Sedan 1990-talet har bostadsbyggnationen skett under marknadsmässiga förhållanden med affärsmässiga beslut som grund och att ekonomisk risk huvudsakligen bärs av företag, investerare och bostads-

konsumenter. Det offentliga finansierar inte och tar inte en betydande ekonomisk risk för bostadsbyggande men påverkar genom regelverkets utformning och tillämpning bostadsbyggnationens förutsättningar. Den fysiska planeringen väger in flera intressen och prövningen är platsspecifik vilket gör den unik vid varje enskilt tillfälle. Flera aspekter av regeltillämpningen kräver specifik expertis som varken företag eller bostadskonsumenter kan förväntas ha. Beslut i den fysiska miljön kan påverka omgivningen och riskera att orsaka skada för samhället, dvs. s.k. negativa externaliteter kan uppstå. Det är ett viktigt offentligt åtagande att reglera och övervaka för att skydda såväl konsumenten/den framtida boende och omgivningen. Reglering är därmed motiverad.

Produktivitetskommissionen betonar dock vikten av en ändamålsenlig reglering som inte innebär överreglering. Regleringen behöver vidare främja produktivitsutveckling och samhällsekonomiska nyttor, såsom ökat bostadsbyggande i tillväxtregioner. Det är viktigt och nödvändigt att ifrågasätta om staten bör detaljreglera bostadsbyggandet på det sätt som sker i dag, då det kan försvåra billigare byggande där t.ex. en minskning av standard kan vara samhällsekonomiskt fördelaktigt.

Utredningar sedan början av 2000-talet har visat att regelverkets utformning och tillämpning inte varit ändamålsenlig, trots en förenklingsambition. Produktivitetskommissionen, med stöd av dialoger och forsknings- och expertrapporter, konstaterar att ambitionen inte har uppfyllts. Produktivitetskommissionen menar att den målsättning som fastslås i en mål- och inriktningsproposition behöver innebära att förutsättningarna för ett bostadsbyggande utifrån marknadsmässiga principer förbättras genom ett omtag av gällande regelverk.

Produktivitetskommissionen listar nedan konkreta inriktningar, varav flera återfinns, mer konkret beskrivna, i betänkandets förslagsrutor.

Regelverket behöver reformeras för att möjliggöra ett mer samhällsekonomiskt effektivt, enklare och industriellt byggande

Det samlade regelverket är fragmenterat och komplicerat på ett sätt som hindrar produktivitsutvecklingen inom byggsektorn och minskar tillgången på byggbar mark. En nödvändig strukturomvandling, driven av konkurrens, riskerar att utebli. Staten bör inte ställa

mer krav på bostadsbyggnation än vad som är samhällsekonomiskt motiverat och av betydelse för att säkerställa människors säkerhet och hälsa genom grundläggande tekniska krav och nödvändig omgivningshänsyn. Förutsättningarna för att verka som producent på bostadsmarknaden är i flera fall kantat av oförutsägbarhet, stort offentligt beslutsfattande och regleringsrisk vilket påverkar investeringsviljan i sektorn och hämmar konkurrensen. Regelverken har blivit alltmer komplicerade, svåra och slutligen mycket tidskrävande att tillämpa.

Regelverken behöver omformuleras från grunden med en enhetlig målsättning för att uppnå ändamålsenliga regler och överlåta fler beslut till aktörerna själva. En reformering av regelverket bör särskilt beakta reglernas kostnadsdrivande effekter. Regler som har betydande inverkan på byggkostnader bör identifieras och motiveras utifrån en samhällsekonomisk bedömning. Det är viktigt att reglerna inte leder till långdragna och varierande prövningar.⁴² Om olika handläggare kan komma fram till olika bedömningar trots liknande förutsättningar bör reglernas relevans ifrågasättas och möjligen bör beslutet lämnas till den byggandeparten att då avgöra utformningen.

Produktivitetskommissionen menar att dagens Plan- och bygglag i viktiga avseenden saknar förutsättning att vara funktionell och en omprövning bedöms vara nödvändig. Det bör övervägas att avveckla lagstiftningen i sin nuvarande form och ersätta den med en helt ny lagstiftning med en ändrad logik, i linje med beskrivningen ovan. Även delar av miljöbalken hämmar bostadsbyggandet genom att försvåra eller omöjliggöra för avvägningar mellan miljöbalkens regleringar och den samhällsekonomiska nyttan av ett ökat bostadsbyggande. Denna problematik bör adresseras i ett framtida reformarbete.

Tillgången till byggbar mark förbättras

Byggbar mark är en grundläggande resurs för bostadsbyggande och markens tillgänglighet har en direkt påverkan på produktionsmöjligheterna. Begränsad tillgång till byggbar mark begränsar nybyggnationen, vilket i sin tur kan leda till högre bostadspriser och en ineffektiv resursallokering. För att stärka bostadsmarknaden är därmed förbättrad tillgång på byggbar mark en nyckelfaktor att adressera.

⁴² Produktivitetskommissionen har tagit del av omfattande kritik från företag gällande detta. Se bland annat expertrapport Alvendal, 2024.

Produktivitetskommissionen ser att det behöver vara en uttalad ambition med omtaget av regelverket att tillgången till byggbar mark ska öka, bl.a. genom att ge samlade samhällsekonomiska aspekter en större tyngd. Ambitionen kan omhändertas exempelvis genom en utredning av det kommunala planmonopolet (se förslag 7.4.3), samt genom att möjliggöra för ett bygglovsfritt småhus (se nedan). Dock bör ett sådant reformarbete kompletteras med åtgärder som åstadkommer en effektivare offentlig sektor, se nedan om förbättringsbehov inom offentlig sektor.

Ett system utformas som säkerställer att statliga byggregler gäller i hela landet

En ytterligare principiell grundförutsättning för att kunna öka produktiviteten i byggsektorn, är att byggreglerna är enhetliga och gäller på samma sätt över hela landet. Det är därför viktigt att säkerställa att de statliga reglerna upprätthålls genom att vidta åtgärder mot kommunala särkrav.

Detta kan göras på olika sätt, beroende på hur en framtida lagstiftning utformas. Exempelvis kan tillsyn och sanktioner införas för att förhindra att kommuner ställer krav som går utöver de nationella reglerna. För att underlätta processen bör det finnas en möjlighet att erhålla godkännande för byggnader som följer de nationella reglerna. Det kan åstadkommas genom s.k. nationella typgodkännande och/eller genom att inrätta en statlig instans som ansvarar för förgodkännande av byggprojekt, t.ex. en byggkravsnämnd (se SOU 2019:68).

Kommunala särkrav försvårar produktivitetsutvecklingen

Bostadsbyggnationens regelverk är nationellt.⁴³ Kommunerna är sedan 2015 förbjudna att ställa egna tekniska byggkrav vid bl.a. planläggning och genomförandet av detaljplaner. Ställer kommunen sådana krav är kraven utan verkan. (PBL (2010:900) 8 kap. 4a §). Förbudet tillkom efter att det framkom att kommunerna ställde olika tekniska byggkrav. Särskilt förekommande var kommunala energi-

⁴³ PBL, PBF, BBR, allmänna råd m.m. De allmänna råden är i sig inte krav men har i praktiken kommit att få en betydande påverkan i bygglovsprövningen i syfte att tolka kraven som ställs i BBR. Det pågår ett arbete med en genomlysning av BBR och de allmänna råden.

krav som innebar en skärpning jämfört med de nationella kraven (Prop. 2013/14:126).

Byggkravsutredningen (SOU 2012:86), som låg till grund för förbudet, pekade på att kommunala krav medförde betydande direkta merkostnader för projektering och byggnation. Kraven motverkade industriella koncept som kunde ge lägre byggkostnader. Direkta merkostnader uppskattades till i genomsnitt 10–15 procent. Utredningen pekade även på att kommunala särkrav medförde indirekta kostnader i form av ett minskat bostadsbyggande.

När förbudet infördes ansåg lagstiftaren att tillsyn och sanktionsmöjligheter vore överflödigt. Ett tydligt förbud ansågs klargöra rättsläget och fungera som en självsanerande åtgärd (Prop. 2013/14:126).

Förbudet mot kommunala särkrav är inte tillräckligt

Konkurrensverket (2018) pekar på att kommunala särkrav fortsatt förekommer och är problematiska. Produktivitetskommissionen har även tagit del av expertrapporter och information från branschaktörer som belyser förekomsten av sådana krav och dess påverkan på bl.a. byggkostnaderna (exempelvis Alvendal, 2024). Omfattningen är inte klarlagd enligt Produktivitetskommissionen, men tas upp av samtliga aktörer. Det råder även olika tolkningar på vad som klassas som ett förbjudet krav.

Företagen och kommunerna ingår regelbundet avtal på frivillig basis, där specifika krav och åtaganden fastställs. Det är i dessa civilrättsliga avtal som kommunala särkrav riskerar att tillkomma. Produktivitetskommissionen har identifierat att avtalen främst relaterar till situationer där kommunen säljer mark till företag i syfte att utveckla och bygga bostäder, vanligtvis i form av ett markanvisningsförfarande. Det framhålls, av framför allt kommunerna, att de avtal som ingås är frivilliga och civilrättsliga och därför inte en del av den myndighetsutövning som kommunerna är ansvariga för i enlighet med planmonopolet. Produktivitetskommissionen vill dock påpeka att det finns en risk att acceptansen av ingåendet och förutsättningarna för dessa frivilliga avtal, som reglerar försäljning av mark, utgör en förutsättning för att beslut om detaljplan ska fattas och den nödvändiga byggrätten tillskapas. I de dialoger som Produktivitetskommissionen har haft med företagen framkommer att företagen

ibland inser att vissa krav riskerar att utgöra ett otillåtet särkrav. Trots insikten accepteras kraven för att undvika risker associerade med att förlora eller fördröja den tänkta byggrätten eller negativt påverka framtida affärsmöjligheter i kommunen.

I förarbetena (Prop. 2013/14:126) tydliggörs bakgrunden till förbudet mot kommunala särkrav. Det betonas att kommunen inte ska utnyttja planmonopolet för att tvinga enskilda att acceptera krav och kostnader utöver vad lagstiftaren anser nödvändigt för att säkerställa tekniska byggkrav. Särskilt anges att kommunen generellt inte kan kräva andra tekniska egenskaper i samband med framtagande av en detaljplan, oavsett civilrättsliga avtal.⁴⁴ Det noteras särskilt att markanvisningsfallet kan liknas vid en marköverlåtelse där båda parterna i avtalet enas om byggnadsverk med tekniska egenskaper som överstiger lagens krav. I dessa fall innebär det i praktiken att kommunen utnyttjar sitt planmonopol för att påverka företagen att bygga med tekniska egenskaper som överstiger lagens krav. Det ansågs inte vara rimligt att kommunen skulle ha denna makt genom planmonopolet. Särskilt poängterades att avtalen ingås med en part som är en myndighet med beslutanderätt över processer som den andra parten är beroende av. Därmed konstaterades att kommunens roll som planmyndighet inte var oväsentlig i dessa situationer.

Produktivitetskommissionen anser att motiveringen bakom förbudet av kommunala särkrav fortsatt är relevant. Indikationer tyder på att förbudet inte har varit tillräckligt effektivt. Lagstiftningen bör därför kompletteras med tillsyn och lämpliga sanktionsåtgärder. Eventuella oklarheter behöver förtydligas.

Flera som kommissionen talat med menar att det finns en utbredd tystnadskultur på området. Det kan därför finnas skäl att överväga att inrätta en offentlig funktion för anonym rapportering av otillåtna krav, en typ av visseblåsningsmöjlighet. Funktionen bör bedöma om det förekommer förbjudna särkrav eller om det på annat sätt finns risk att kommunerna utnyttjar makten planmonopolet ger för att förmå företagen och slutligen enskilda att åta sig ett oskäligt kostnadsansvar.

⁴⁴ Exempelvis exploaterings- och markanvisningsavtal.

Äganderätten stärks och utbudet ökas genom att göra viss byggnation bygglovsfri

En väldefinierad och skyddad äganderätt ger incitament för enskilda och företag att investera, förbättra och effektivisera användningen av sina resurser. Det bidrar till ökad produktivitet och ekonomisk tillväxt.

Genom att göra viss byggnation friare stärks äganderätten, vilket underlättar för fastighetsägare att anpassa och utveckla sina egendomar efter behov utan allt för omfattande offentligt beslutsfattande. Detta kan leda till snabbare och mer kostnadseffektiva byggprojekt och bidra till ett ökat bostadsutbud. Förenklade regler kring bygglov kan stimulera innovation genom att uppmuntra till användning av nya byggtekniker och material.

Det är dock viktigt att säkerställa att förenklingen inte skadar andra viktiga samhällsmål som exempelvis miljö och säkerhet. Ett välbalanserat framtida regelverk som stärker äganderätten samtidigt som den skyddar allmänintresset är syftet med denna inriktning.

Ett bygglovsfritt småhus bör möjliggöras

Småhus är en populär boendeform.⁴⁵ Nybyggnationen av småhus har hållit en jämn takt på cirka 10 000 hus per år sedan 1990-talet (SCB). Småhusbyggnationen skiljer sig dock från byggnationen av lägenheter som under samma period har ökat. Småhusens popularitet som boendeform verkar inte fullt ut reflekteras i bostadsbyggnationen. Skillnaden i byggtakten kan delvis förklaras av utmaningar såsom begränsad tillgång på attraktiv byggbar mark samt komplexa, kostsamma och tidskrävande plan- och lovprocesser.

Produktivitetskommissionen noterar samtidigt att det 2022 fanns cirka 118 000 obebyggda tomter avsedda för småhus i Sverige. Av dessa bedöms 22 700 tomter ha ett taxeringsvärde på marken som motiverar småhusbyggande utifrån fastighetsekonomiska incitament. Cirka 20 procent av markstocken och de årligen tillkommande småhustomterna bedöms vara lönsamma att bebygga (Boverket, 2024). Viss ytterligare småhusbyggnation verkar även tillkomma trots att det inte är motiverat av fastighetsekonomiska incitament (Boverket, 2024).

⁴⁵ Småhus med äganderätt är den vanligaste boendeformen i Sverige. Enligt SCB (2023b) bor över 50 procent av befolkningen och cirka 40 procent av hushållen i småhus.

Produktivitetskommissionen menar att det därmed finns en potential till ett ökat bostadsbyggande i en populär boendeform genom att enklare tillåta bebyggelse på obebyggda småhustomter. Marken är redan fastighetsbildad för bostadsändamål vilket innebär att marken bedömts vara lämplig för boende. Produktivitetskommissionen anser att det bör tydliggöras att en sådan fastighet alltid ska få bebyggas. Genom att enklare kunna bygga på dessa fastigheter som redan är avsedd för bostadsändamål kan småhusbyggandet ges bättre förutsättningar att öka.

En inriktning bör därför vara att åstadkomma ett enklare och friare småhusbyggande genom en stärkt äganderätt. Inriktningen bör generellt tillåta uppförande av ett bygglovsfritt typsmåhus på tomter avsedda för bostadsändamål. Produktivitetskommissionen har låtit genomföra en rättsanalys av förslaget (Svefa, 2023). Rättsanalysen visar att förslaget innebär utmaningar och ett vidare arbete krävs för att hantera dessa på ett balanserat sätt. Viss fortsatt reglering är nödvändig, framför allt för att kringliggande fastigheter inte ska drabbas oskäligt och bära orimliga konsekvenser av grannfastighetens möjlighet till en friare byggnation. Det är exempelvis relevant att som i dag fortsatt reglera den maximala byggytan av en tomt som är tillåten att bebygga, minsta avståndet till grannfastigheten, byggnationens maximala höjd och eventuellt en maximal bostadsyta. Även risker för enskilda som uppför byggnaden kräver fortsatt analys. Den som uppför bostaden är skyldig att tillse att regelverket efterlevs och tillsyn bör fortsatt ske.

En möjlighet att förenkla för denna typ av småhusbyggande kan vara att införa ett typgodkännande av husen. Det innebär att ett bygglovsfritt småhus skulle vara typgodkänt utifrån gällande byggregler dvs. att huset är godkänt och efterlever regelverket. Typgodkännandekriterierna bör uppmuntra estetisk mångfald och flexibilitet i byggnationen utan att peka på en särskild produktionsmetod. Det är särskilt viktigt för att främja konkurrens och innovation hos tillverkarna vilket gynnar konsumenterna och möjliggör för anpassning till lokala förhållanden. Arbetet bör inkludera att föreslå en definition på typgodkända småhus.

Inriktningen innebär att fastighetsägarens ställning stärks liksom företagens förmåga att kunna uppföra bostäder. Förslaget försvagar dock allmänhetens möjlighet till påverkan. Produktivitetskommissionen menar att det är en motiverad avvägning för att stärka ägande-

rätten, trygga rättssäkerheten (marken är bildad för bostadsändamål), främja byggsektorns utveckling samtidigt som en populär boendeform enklare kan byggas och bidra till att öka bostadsutbudet.

En omvandling av bygglovsplikten för dessa småhusfastigheter till en ny form av byggkonsultation kan övervägas. I detta förfarande skulle kommuner erbjuda konsultation och rådgivning till medborgare för frågor relaterade till uppförandet av byggnationen exempelvis byggnads-, VA- och miljöfrågor och rekommendationer för minskad miljöpåverkan genom kompensatoriska åtgärder. Notera att åtgärder inte skulle ske *i* samråd, utan *efter* samråd. Detta innebär att det är den enskilda som i slutändan bestämmer om och hur råden följs. Kommunerna skulle tillåtas att ta ut en avgift för konsultationen. Regelverk ska fortsatt efterlevas av den som avser att uppföra byggnaden. Kommunerna skulle fortsatt utöva tillsyn. Konsultationen kan även utformas som en del i en riskdelning som diskuterades ovan. För att förenkla för den enskilde och minska kostnaderna att driva planprocess bör bebyggelse på mark som fastighetsbildats med syftet bostadsändamål som regel kunna bebyggas även utan en detaljplan.

Övriga områden

Fler områden kan göras bygglovsfria, t.ex. bör det övervägas att som huvudregel göra det tillåtet att bygga murar, plank samt sätta upp skyltar och s.k. vepor, möjlighet att ge tillfälliga bygglov även om behovet inte är av tillfällig karaktär och möjlighet att få anlägga en ändamålsenlig brygga. Ytterligare områden som bör göras bygglovsfria är att kunna göra utvändiga ändringar som exempelvis ändring av fasad avseende fönster, dörrar, kulör, fasadmateriäl, takmateriäl, solceller m.m. även för fastigheter inom ett detaljplanelagt område. Fler förslag återfinns i expertrapporten Ineffektivt stadsbyggande.

Arbetet i offentlig sektor utvecklas för att bli mer ändamålsenligt och effektivt

Produktivitetskommissionen kan konstatera att det finns betydande samordnings- och koordineringsproblem inom offentlig sektor på området, framför allt inom och mellan staten och kommunerna. För

att förbättra bostadsmarknadens funktion är det avgörande att förbättra effektiviteten inom offentlig sektor. En omprövning av nuvarande ansvar, strukturer och processer är avgörande för att effektivisera den offentliga sektorns bidrag till en bättre fungerande bostadsmarknad. Genom att se över det kommunala planmonopolet (se förslag 7.4.3), utvärdera Länsstyrelsens roll i att regionalt kunna främja tillväxt av nationell betydelse (se förslag 7.4.4) och implementera åtgärder för att korta ledtiderna i plan- och lovprocesser kan grunden för en mer dynamisk, samhällsekonomiskt effektivt och tillgänglig bostadsmarknad läggas. Det innebär bland annat införande av strikta tidsgränser för planprocesser (se förslag 7.4.7) och en avgiftsbeläggning för överklaganden (se förslag 7.4.5), vilket kan bidra till snabba beslutsprocesser. En utveckling mot mer flexibla detaljplaner med betydligt färre regleringar är en viktig faktor för att underlätta bostadsbyggandet. Detta kan inkludera att begränsa kommunernas möjlighet att detaljstyras gestaltning och utseende i bostadsprojekt (se förslag 7.4.6). Möjligheten för parallella plan- och lovprocesser, där bygglovsprocessen kan fortskrida trots överklagade detaljplaner, under förutsättning att dessa följer den överklagade planen, är en åtgärd som kan accelerera byggprocessen. Det behöver införas mekanismer för att tidigt i processen lösa principiella mål- och intressekonflikter, i dagsläget synliggörs dessa relativt sent. Samordnings- och koordineringsproblem inom offentlig sektor behöver adresseras, exempelvis vad gäller arbetet med riksintressen.⁴⁶

7.4.3 Det kommunala planmonopolet bör utredas (Del av inriktning)

Bedömning: I en samlad översyn av regelverken (Förslag 7.4.1) bör det ingå att utvärdera hur det kommunala planmonopolet påverkar bostadsmarknadens funktion, byggsektorns produktivitetsutveckling samt graden av hänsynstagande till samhällsekonomisk effektivitet. Planmonopolets effekt på produktivitet, regionförstoring, nationell och regional tillväxt samt arbetsmarknadens flexibilitet bör utredas. Fokus bör vara på att utforma lagstiftningen dels så att samhällsekonomiskt nytta i ökad utsträckning beaktas, dels möjliggöra för enklare, snabba och förutsägbara

⁴⁶ Se vidare kapitel 6 Tillståndprocesser.

plan- och lovprocesser. För att öka tillgången på byggbar mark bör det prövas att helt eller delvis flytta beslutsfattandet av markanvändningen från kommunal nivå till regional och/eller statlig nivå. Ett alternativ kan vara att staten ges möjlighet att kräva att kommunen detaljplanlägger och avsätter mark för bostadsbyggnation. Vidare bör det övervägas att fastighetsägare ges rätt att initiera detaljplanläggning eller ansöka om bygglov direkt hos myndighet, särskilt vid kommunala avslag.

Om en ändring i ansvarsstruktur för markanvändningsplanering inte är önskvärd, bör regeringen åtminstone förstärka kommunernas ansvar för bostadsförsörjning och samhällsekonomisk effektivitet. Det kan göras genom att ställa krav på att kommuner tillhandahåller en del av sin mark för nybyggnation inom en fastställd tidsram eller finner andra sätt att konkret öka bostadstillgången. I syfte att säkerställa att förslaget får avsedd verkan bör sanktionsavgifter kunna kopplas till ett stärkt kommunalt bostadsförsörjningsansvar och en tillsynsmyndighet utses för att övervaka efterlevnaden.

I arbetet bör det ingå att överväga statligt stöd eller andra finansieringslösningar för kommuner som blir ålagda att skapa byggrätter för bostäder men som föranleder en utökad social infrastruktur t.ex. skolor. Ett eventuellt stöd behöver utformas så att kommunen inte ges incitament att invänta statligt åläggande och endast aktualiseras i de fall när samhällsekonomiska värden uppkommer men som inte kan anses tillfalla kommunen.

Bristen på byggbar mark i eftertraktade områden verkar ha bidragit till ökade bostadspriser. Att öka tillgången på byggbar mark i dessa områden kan stärka bostadsbyggandet i tillväxtregioner samt stimulera konkurrens och produktivitet inom byggbranschen. Problemet ligger ofta i begränsade byggrätter, inte i fysisk markbrist, vilket pekar på behovet av att ompröva den fysiska planeringsprocessen för att öka bostadsutbudet.

Kommunerna har en central roll för att öka utbudet av byggbar mark och förbättra bostadsmarknaden. Planmonopolet innebär att det är en kommunal angelägenhet att planera mark- och vattenanvändningen dvs. att det endast är kommunen som beslutar om ett område ska detaljplanläggas och därigenom skapa den byggrätt som är nödvändig för att bygga bostäder. En motivering till kommunens

planmonopol är att processen placeras nära medborgarna, vilket ger dem insyn och inflytande över lokal utveckling. Kommunernas beslutsamakt är i dag avgörande för skapandet av och förutsättningarna för nya byggrätter.

Trots flera ändringar i Plan- och bygglagen under de senaste årtiondena är det kommunala planmonopolet fortsatt oförändrat trots att exempelvis dagens bostadsmarknad fungerar enligt andra principer än vid planmonopolets tillkomst. En betydande skillnad är att bostadsbyggandet i dag sker utifrån marknadsmässiga principer. I dag är bl.a. kommunerna och företagen ömsesidigt beroende av varandra för att ett bostadsprojekt ska kunna genomföras (Kalbro och Lind, 2017).

Att planlägga mer mark kan sänka markpriserna, vilket gör fler bostadsprojekt lönsamma och därmed ökar bostadstillgången. Osäkerheter i planeringsprocessen har bedömts vara ett av de största hindren för bostadsbyggande (Konkurrensverket, 2015). Kommunernas roll som markägare är också avgörande för möjligheten till bostadsbyggande och konkurrens i byggsektorn. I många kommuner, där en betydande del av befolkningen bor, är kommunen den största ägaren av exploateringsbar mark (Konkurrensverket, 2015).

Incitamenten för kommunen att tillskapa byggrätter kan vara svaga jämfört med andra kommunala frågor, önskemål och incitament. I ett kommunalt perspektiv kan det vara rationellt att inte främja alltför omfattande bostadsbyggnation eftersom detta kan leda till att kommunmedborgare blir eller uppfattas bli negativt påverkade vilket kan skapa en lokalt stark opinion mot byggnationen. Fler byggrätter kan även innebära sänkta markpriser på den kommunala marken. Om en betydande andel kommunmedborgare är emot byggnationen kan resultatet exempelvis bli tidskrävande och kostsamma plan- och lovprocesser och att lokala politiker inte blir omvalda. Det kan t.o.m. vara fördelaktigt för lokalpolitiker att i samband med val vara emot ett bostadsbyggande generellt alternativt emot enskilda bostadsprojekt. I och med det kommunala planmonopolet kan ett utökat bostadsbyggande som är samhällsekonomisk värdefullt hämmas eller stoppas.

Staten kan agera mot detaljplaner som anses medföra skada ur vissa fördefinierade perspektiv men det finns ingen konkret möjlig-

het att agera för att främja bostadsbyggnation.⁴⁷ Indirekt kan staten påverka kommunerna genom särskilda stöd.

Produktivitetskommissionen noterar att planmonopolet i kombination med ett betydande markinnehav gör kommunerna till en aktör som i dag har en avgörande roll i samhällsutvecklingen och stor påverkan på bostadsmarknaden. Kommunernas planmonopol har stor inverkan på bostadsbyggandet och produktivitetsutvecklingen. Den statliga rollen är i stort sett begränsad till regelverket och dess utformning och prövning.

Ett planmonopol som slutligen avgör om och under vilka förutsättningar bostadsbyggnation tillåts är ett kraftfullt verktyg och maktmedel. Planmonopolet kan påverka förutsättningarna för konkurrens, industriell produktion och förutsättningarna för byggsektorns produktivitsutveckling och samhällets utveckling. Överdrivet detaljerade detaljplaner kan begränsa flexibiliteten i byggprocessen, exempelvis genom att förhindra anpassningar till förändrade materialkostnader eller nya byggmetoder som blivit billigare eller där nya produktionsmetoder utvecklats. Planmonopolet kan också leda till att kommunerna gör olika bedömningar under handläggningen vilket försvårar för en industriell produktion.

Ett ökat bostadsbyggande förutsätter en funktionell bostadsmarknad och en produktiv byggsektor. För att åstadkomma det bör en översyn av planmonopolet genomföras. Översynen bör syfta till att bättre integrera samhällsekonomiska värden av en mer funktionell bostadsmarknad och ge större möjlighet och krav på att väga in regionala och nationella intressen.

Produktivitetskommissionen anser att det bör vara möjligt att tillåta bostadsbyggnation även om det går emot kommunens vilja. Alternativt bör det kommunala bostadsförsörjningsansvaret stärkas så att kommunerna måste beakta behovet av bostäder även ur ett regionalt och nationellt perspektiv.

Kommunerna har i dag en laglig möjlighet att täcka sina kostnader genom avgifter från företagen för planering, anläggningar och andra åtgärder, såvida åtgärderna är nödvändiga för att en detaljplan ska kunna genomföras. Ett bostadsprojekt kan emellertid medföra följdinvesteringar som kommunen själv måste svara för, t.ex. utbygg-

⁴⁷ Regeringen har möjlighet att, i särskilda fall, beordra en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan genom ett s.k. planföreläggande. Planföreläggande får endast meddelas om det behövs för att trygga riksintressen eller mellankommunal samordning. Det är inte tillämpligt för att förmå kommuner att öka bostadsbyggandet.

nad av social infrastruktur som skolor, daghem, äldreboende. (PBL 6 kap 40 §). En utbyggnad av bostadsområden kan därmed, precis som i dag, finansieras av företagen och kommunerna bör även fortsatt finansiera sin del av utbyggnaden. Det är rimligt eftersom nyttan av en ökad befolkning tillfaller kommunerna i form av framtida skatteintäkter. Produktivitetskommissionen är medveten om att det kan finnas fall där den statliga/regionala viljan att tillskapa bostäder är större än kommunens vilja att prioritera bostadsutbyggnaden före annan kommunal verksamhet. Den utredning som tillsätts bör särskilt belysa finansieringsfrågorna och om den finner det nödvändigt föreslå en modell där staten i vissa väl avgränsade fall kan ge stöd till kommunerna. Det är viktigt att ett eventuellt stöd utformas på ett sådant sätt att det inte riskerar att skapa incitament för kommunen att invänta ett statligt åläggande för att få finansiering till ett bostadsområde som annars skulle blivit byggt.

Förslaget ingår som en del av den övergripande mål- och inriktningspropositionen som Produktivitetskommissionen föreslår.

7.4.4 Länsstyrelsernas roll inom regional utveckling bör stärkas (Del av inriktning)

Bedömning: Flytten av regionalt utvecklingsansvar från Länsstyrelsen till regionerna bör utvärderas för att bedöma dess effekter och behovet av eventuella förändringar. Utvärderingen bör bedöma hur reformen har påverkat Länsstyrelsens möjlighet att göra breda avdömningar i tillståndsfrågor och frågor som påverkar samhällsutvecklingen, exempelvis bostadsbyggande. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt reformens effekt på statens möjlighet att påverka utveckling på regional nivå. Inom utvärderingen bör behovet av en förstärkning av statens roll analyseras.

Länsstyrelsernas ansvar för regional utveckling har succesivt förändrats och sedan 2019 är det samtliga regioner som har huvudansvaret.⁴⁸ Länsstyrelsen har fortsatt ett instruktionsenligt uppdrag att främja länets utveckling men det är regionerna som är huvudansvariga för att samordna och utveckla det regionala arbetet med en

⁴⁸ Under perioden 1997–2019 övergick huvudansvaret successivt från Länsstyrelserna till regionerna. Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.

hållbar regional utveckling i respektive län. Regionerna, som självstyrande organ, har en självständig ställning vilket därmed begränsar statens möjlighet till inflytande och reducerar statens möjlighet att påverka regional utveckling. Det finns heller ingen myndighet med helhetsansvar för regional utveckling i statsförvaltningen (Statskontoret, 2021b).

Efter reformens genomförande har länsstyrelserna förlorat kompetens inom ekonomisk hållbarhet och tillväxtfrämjande aspekter. Länsstyrelsernas tillväxtfunktioner har avskaffats och uppdraget att arbeta med tillväxtrelaterade frågeställningar hos länsstyrelserna återfinns hos enstaka tjänstemän inom respektive länsstyrelse. Motsvarande tillväxtfunktioner återfinns dock fortsatt hos regionerna, dvs. funktionerna har inte avskaffats och tillväxtarbete bedrivs. Länsstyrelsernas uppdrag att främja utveckling sker dock numer framför allt genom deras ordinarie arbete inom ett antal sakområden och länsstyrelserna uppfattar sin roll som otydlig (Statskontoret, 2021b). Produktivitetskommissionen bedömer att det finns en risk att länsstyrelsernas kapacitet att på statens vägar stödja regional tillväxt har försämrats, vilket kan hindra nationella tillväxtambitioner.

Produktivitetskommissionen vill understryka behovet av att ompröva länsstyrelsernas funktion och förmåga i regionalt tillväxtarbete. Utan ett tydligt samhällsekonomiskt tillväxtperspektiv i tillstånds- och planprocesser riskerar viktiga produktivitetsfrämjande åtgärder att förbises, vilket kan hämma både tillståndsgivning och bostadsbyggande. Innan reformen hade länsstyrelserna ett tydligt uppdrag som inkluderade resurser, vilket är betydelsefullt för att främja utveckling och kunna anta ett tillväxtperspektiv i bedömningarna där så var möjligt. Att stärka länsstyrelsernas förmåga att adressera och integrera tillväxtfrågor är därför viktigt för att främja produktivitetstillväxt. Landshövdingens roll är särskilt viktig för att säkerställa att samhällsekonomiska och produktivitetsfrämjande aspekter vägs in i beslut som berör intresse- och målkonflikter på regional nivå.

Produktivitetskommissionen anser att det, oavsett ett stärkt regionalt utvecklingsansvar, är viktigt att länsstyrelserna ges goda förutsättningar att arbeta med regional tillväxt där det föreligger ett stärkt statligt intresse.

Förslaget ingår som en del av den övergripande mål- och inriktningspropositionen som Produktivitetskommissionen föreslår. För-

slaget syftar till att adressera inriktningen om att den offentliga sektorns arbete behöver bli mer effektivt och ändamålsenligt.

7.4.5 Effektivare överprövning av detaljplaner och bygglov (Del av inriktning)

Bedömning: En avgift bör införas för att överklaga beslut om detaljplaner och bygglov.

Bygglov som beviljas enligt gällande detaljplan bör inte kunna överklagas under planens genomförandetid om bygglovet är i enlighet med detaljplanen.

Produktivitetskommissionen betonar behovet av att förkorta ledtiderna i plan- och bygglovsprocesser. Överklaganden av detaljplaner och bygglov, som sällan ändrar beslut, bidrar till längre ledtider och högre kostnader, vilket försenar bostadsbyggnationen.

En analys beställd av SKR, Byggföretagen och Fastighetsägarna visar att närmare hälften av alla planerade bostäder överklagades i detaljplaneprocessen under 2022.⁴⁹ Analysen visar att antalet detaljplaner som överklagas varierar mellan kommunerna, i Stockholm och Göteborg kan andelen uppgå till 40 procent. Trots detta upphäver mark- och miljödomstolarna helt eller delvis bara 17 procent av de kommunala besluten. Mark- och miljööverdomstolen upphäver endast ett fåtal detaljplaner årligen (Boverket, 2023d). För bygglovsöverklaganden till länsstyrelserna upphävs, helt eller delvis, cirka 23 procent av de initiala besluten (Boverket, 2023e).⁵⁰ Enligt Produktivitetskommissionen visar detta att initiala beslut ofta står fast, men ledtiderna ökar på grund av överklagandeprocessen.

Produktivitetskommissionen bedömer att det är viktigt att adressera inflödet av ärendena till domstolarna och länsstyrelsen.⁵¹ Ett enkelt sätt att göra det på är att införa en avgift för att överklaga detaljplaner och bygglov. Avgiften bör införas i syfte att minska ärenden som inte förändrar de initiala besluten. Avgiften bör utformas så att den motiverar ett övervägande innan ett överklagande, särskilt för personer och organisationer som saknar grund för överklagande

⁴⁹ Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker, 2023.

⁵⁰ Beslut om bygglov eller beslut om förhandsbesked.

⁵¹ Länsstyrelsen är första instans vid överklagande av bygglov.

eller överklaganderätt. Avgiften bör sättas så att den inte betraktas som obetydlig. Det bör finnas krav på att den överklagande parten ska betala in avgiften inom en viss tid, annars bör överklagandet anses ogiltigt och ärendet vinna laga kraft. Kommunerna bör vara skyldiga att upplysa om avgiften och hur den erläggs. Det kan göras samtidigt som kommunen informerar om det fattade beslutet och hur beslutet kan överklagas. Avgiften bör återbetalas om överklagandet leder till ändring i domstol.

Utredningen *Effektiv och rättssäker PBL – överprövning* (SOU 2014:14) har utvärderat införandet av en avgift för överklagande av PBL-beslut och konstaterade att fördelarna inte överväger nackdelarna. En avgift bedömdes kunna minska antalet överklaganden men med osäker effekt. Utredningen pekade på risker såsom begränsad tillgång till rättsprövning av ekonomiska skäl, ökad administration för domstolar och potentiellt längre prövningstider. Produktivitetskommissionen har en avvikande syn och anser att samhällsekonomiska kostnader för förlängda plan- och lovtider bör beaktas. Risken för förlängda prövningstider kan enligt Produktivitetskommissionen hanteras genom att ålägga den överklagande parten att inom viss tid erlägga en avgift. Därtill bör möjligheten att kunna administrera en avgift via IT-system och liknande ha förbättrats sedan utredningen gjordes.

Ett ytterligare förslag för att korta ledtiderna och minska ärendemängden till domstolarna är att bygglov som följer en nyligen lagakraftvunnen detaljplan inte bör kunna överklagas.⁵²

Förslaget ingår som en del av den övergripande mål- och inriktningspropositionen som Produktivitetskommissionen föreslår. Förslaget syftar till att adressera inriktningen om att den offentliga sektorns arbete behöver bli mer effektivt och ändamålsenligt.

⁵² Se vidare i expertrapporten "Ineffektivt stadsbyggande – erfarenheter av nuvarande lagar, regler och arbetssätt i praktiken".

7.4.6 Begränsa kommunernas möjlighet att ha åsikter om gestaltning (Del av inriktning)

Bedömning: Begränsa möjligheten för kommunen att ha åsikter om detaljerad gestaltning och utseende i vanliga bostadsbyggnadsprojekt.

Ett av de identifierade problemen är långa handläggningstider och osäkerhet kring bygglov. Kommunerna har stora möjligheter att ställa krav på byggnader som uppförs. Krav gäller inte enbart tekniska aspekter utan även gestaltnings- och utseendefrågor. Även om det i varje enskilt fall går att se argument för varför kommunens synpunkter är av godo skapar summan av de många bedömningarna problem. En väg till förbättrad produktivitet är därför att begränsa detta för att åstadkomma kortare processer och bättre förutsägbarhet.

Produktivitetskommissionen bedömer att kommuner som regel inte bör arbeta med gestaltningsfrågor som i grunden handlar om tycke och smak. Detta faller tillbaka på principen om att myndigheters beslut behöver grundas i tydliga standarder och vara förutsägbara och inte skapa utrymme för godtycklighet eller s.k. tjänstemannalotteri.⁵³ Inte minst i bygglovsprövningen och byggkontrollen ska fokus ligga på tekniska aspekter hos en byggnad som en vanlig köpare har svårt att bedöma, till exempel rörande stomme och tekniska system, samt krav som finns i lagstiftning rörande till exempel tillgänglighet och miljökrav. Dessa krav ska vara så tydliga att en byggare lätt kan bedöma i förväg om kraven är uppfyllda.

Gestaltning på övergripande nivå bör hanteras i detaljplaneprocessen där det bör tas fram tydliga spelregler för vad som får byggas inom ett område och vilka övergripande normer som ska gälla. Därefter bör kommunen inte kunna ge detaljerade synpunkter på gestaltning.

Förslaget ingår som en del av den övergripande mål- och inriktningspropositionen som Produktivitetskommissionen föreslår. Förslaget syftar till att adressera inriktningen om att den offentliga sektorns arbete behöver bli mer effektivt och ändamålsenligt.

⁵³ Där byte av handläggare ger nya förutsättningar i den handläggning som slutligen mynnar ut i ett myndighetsbeslut.

7.4.7 Inför strikta tidsgränser för olika delar av planeringsprocessen (Del av inriktning)

Bedömning: Det bör införas strikta tidsgränser för hur lång tid olika delar av planeringsprocessen får ta för alla berörda myndigheter. En möjlighet till skadestånd till den aktör som drabbas om en tidsgräns inte hålls bör övervägas.

Införande av tidsgränser har tidigare diskuterats bl.a. i utredningen SOU 2015:109 som pekar på att detta är vanligare i andra länder. Tidsgränserna bör bygga på studier av hur mycket tid som verkligen läggs ner i olika skeden av ett projekt. Processer förefaller ta olika lång tid i olika delar av landet⁵⁴ och det bör därför vara möjligt att etablera rimliga tidsgränser för olika moment som kan skapa tydlighet om vilken handläggningstid som förväntas. Detta skulle ge kommuner, myndigheter och domstolar incitament att effektivisera sina processer och där så är lämpligt arbeta mer med parallella prövningar. Flera aktörer som kommissionen varit i kontakt med uppfattar att ärenden kan bli liggande i olika delar av processen. I praktiken torde tiderna kunna kortas väsentligt om väntetiderna kapades och mer parallellt samarbete bedrevs. Utformandet av tidsgränser behöver göras efter en analys av rimliga tider i olika skeden i processen. I de fall det är lämpligt bör det övervägas att införa sanktionsmöjligheter såsom skadestånd till den som drabbas i de fall tidsgränserna inte hålls. Expertrapporten *Ineffektivt stadsbyggande* menar att det bör införas en huvudregel om att en detaljplan får ta maximalt 18 månader med möjlighet till dispens i vissa fall. Produktivitetskommissionen kan inte bedöma den exakta tidsgränsen men anser att ett förslag om en tidsgräns är rimligt.

Att införa tidsgränser innebär en risk för suboptimering av myndigheternas arbete (se kapitel 10 om produktivitet i offentlig sektor). Förslaget kan därför vara lämpligt att testa i en mindre skala innan ett permanent införande, för att kunna utvärdera effekterna och adressera eventuella oönskade effekter av tidsgränser. Tidsgränser har tidigare införts för bygglovsprövning och erfarenheter är möjliga att dra från det införandet.

⁵⁴ Se exempelvis Ledtidsindex 2023 där ett urval av kommuner analyseras. Se även expertrapporten *Ineffektivt stadsbyggande*.

Förslaget ingår som en del av den övergripande mål- och inriktningspropositionen som Produktivitetskommissionen föreslår. Förslaget syftar till att adressera inriktningen om att den offentliga sektorns arbete behöver bli mer effektivt och ändamålsenligt.

7.4.8 Begränsa möjligheten att kräva ytterligare underlag (Del av inriktning)

Bedömning: Det bör tidigt i planeringsprocessen göras klart vilka underlag som kommunen, länsstyrelsen och berörda myndigheter kräver, t.ex. i form av olika utredningar som företag och enskilda ska ta fram. Dessa krav ska i så stor utsträckning som möjligt vara enhetliga i hela landet för projekt av samma storlek och komplexitetsgrad. Utredningskostnader därutöver bör täckas av kravställande kommun eller myndighet och utredningarna bör utföras utan fördröjning. Det bör införas fasta priser för olika typer av ärenden och dessa ska vara knutna till hur lång tid ett ärende av den aktuella typen bör ta.

Det har lyfts som ett problem att kommuner har möjlighet att ställa krav på nya utredningar i senare delar av planeringsprocessen och att kostnaden för dessa utredningar kan föras över på företag och enskilda.⁵⁵ Detta innebär att företag och enskilda drabbas både av en försenad process under den tid som den nya utredningen görs och en kostnad för själva utredningen. Samtidigt är kostnaden för en handläggare hos kommunen eller myndigheten att efterfråga ytterligare underlag liten då denne i dagsläget inte har starka incitament att avsluta ärendet eftersom kostnaden inte belastar den egna organisationen. Detta skapar en asymmetrisk relation som riskerar att dra ut på processer och orsaka både osäkerhet och kostnader för företag och enskilda. Produktivitetskommissionen bedömer att detta bör förändras för att skapa förutsägbarhet och snabbare processer.

Sedan 2021 finns möjlighet för den som begär ett planbesked från kommunen att också hämta in ett yttrande från länsstyrelsen om vilket underlag som sannolikt kommer att behövas i den fortsatta planprocessen. Möjligheten att begära in ett yttrande från länsstyrelsen har inte nyttjats i någon större omfattning men om det nyttjas

⁵⁵ Bland annat Lind 2017, Alvendal 2024.

bör frågan om behov av utredningar kunna hanteras i detta tidiga skede och inte i de senare delarna av plan- och lovprocessen. Detta ger förutsättningar för att det tidigare ska kunna stå klart vilka utredningar som länsstyrelsen eller andra myndigheter avser att kräva.

Avgifterna för olika typer av ärenden i byggprocessen hos kommunen är ofta svåra att förutse då flera prövningar sker på löpande räkning och det är kommunen som definierar vilka arbetsuppgifter som ska utföras. Avgifterna har också stigit mycket kraftigt under 2000-talet, totalt sett betydligt mer än tjänsteprisindex (TPI). I PBL 12 kap 10 § sägs att kommunens avgift inte får överstiga de genomsnittliga kostnaderna, men detta lämnar det öppet för kommunen att ha höga kostnader som andra sedan får betala (Lind, 2023). Produktivitetskommissionen bedömer att detta är olyckligt och att det behövs en standardisering så att fasta avgifter fastställs för olika typer av underlag.

Förslaget ingår som en del av den övergripande mål- och inriktningspropositionen som Produktivitetskommissionen föreslår. Förslaget syftar till att adressera inriktningen om att den offentliga sektorns arbete behöver bli mer effektivt och ändamålsenligt.

7.4.9 Statliga myndigheter bör återrapportera ledtider och förseningar som sker inom ramen för kommunernas plan- och lovprocesser

Förslag: Regeringen behöver säkerställa att statliga myndigheter som är verksamma inom kommunernas plan- och lovprocess är effektiva och bidrar till att förkorta ledtiderna. Det kan bl.a. ske genom att införa återrapporteringskrav i relevanta myndigheters regleringsbrev.

Genom att förenkla och påskynda plan- och lovprocesser främjas en effektivare resursanvändning, vilket bidrar till högre produktivitet och tillväxt i branschen och i offentlig sektor. Statliga myndigheter involverade i samhällsbyggnadsprocesser bidrar i dag till förlängda ledtider i kommunernas plan- och lovprocesser. Myndigheterna bidrar till en oförutsägbarhet, i vissa fall långt in i processen, genom att deras ställningstagande kan meddelas sent. Expertrapporten *Ineffektivt stadsbyggande* innehåller flera exempel på detta. För att

effektivisera processerna bör insatser göras för att säkerställa att berörda statliga myndigheter agerar effektivt och inte orsakar onödiga förseningar. Myndigheterna behöver engagera sig tidigare i kommunernas processer, arbeta parallellt, och tillhandahålla bedömningar och besked tidigt för att underlätta arbetet och hitta konstruktiva lösningar framåt. Myndigheterna bör bidra till lösningar och respektera kommunernas tidsramar för formella svar, där ett lämnat svar ska gälla. Denna förbättring av myndigheternas arbete är kritisk för att minska byggprojektens ledtider och öka produktiviteten.

Ovan nämnda expertrapport lyfter fram en kultur inom offentliga organisationer där plan- och lovprocesser anses behöva tid för att säkerställa välvägd, kvalitativa och förankrade beslut. Även om intentionen är god, identifierar Produktivitetskommissionen en risk för att detta synsätt leder till onödigt långa och kostsamma processer, vilket i slutändan påverkar förutsättningarna för bostadsbyggande.

Plan- och lovprocesser som är långa och innehåller betydande osäkerhet ökar kostnaderna. Företagen bär en betydande andel av dessa kostnader men har en begränsad möjlighet att påverka processen och framdriften. För att öka fokus på att korta ledtiderna kan regeringen lämna återrapporteringskrav i berörda myndigheters regleringsbrev. Genom en årlig sammanställning av ärenden som inte hanterats inom ursprunglig remisstid som kommunerna angett och skäl till försening samt information om hur lång tid ärendet tog, finns också möjlighet för regeringen att vidta ytterligare åtgärder med stöd av ett fördjupat kunskapsunderlag. Sammanställningen bör följas upp vid den årliga myndighetsdialogen och fokus behöver vara att komma till rätta med underliggande problematik som gör att myndigheterna bidrar till förseningarna.

7.4.10 Produktiviteten i byggsektorn bör löpande följas upp och ett aktivt åtgärdsarbete etableras

Förslag: Staten bör aktivt och löpande följa upp och analysera produktivitetsutvecklingen i byggsektorn och utifrån analysen vidta lämpliga åtgärder. Boverket bör ges en central roll.

Ett sammanhållet arbete krävs för att analysera produktivitetsutvecklingen och föreslå lämpliga åtgärder. Analysförmågan inom staten bör stärkas och ett sammanhållet arbete bör påbörjas, Boverket bör ha en särskild roll i arbetet. Exempelvis genom att:

- Boverket ges i uppdrag att följa upp och analysera produktivtetsutvecklingen i byggsektorn. Uppdraget bör inkludera att följa upp och analysera förekomsten av fel, brister och skador i byggnationen. Inom ramen för uppdraget bör Boverket identifiera åtgärdsförslag för att stärka byggsektorns produktivtetsutveckling. Boverket bör följa upp byggkostnadernas utveckling, analysera och arbeta för att öka konkurrensen generellt, transparensen avseende materialpriserna och dess rabattsystem och särskilt arbeta för att förbättra förutsättningarna för en industriell tillverkning av bostäder.
- Boverket bör, som en del av sitt analysuppdrag, fördjupa förståelsen för vad som driver ledtider i plan- och lovprocessen och föreslå åtgärder för att korta dessa. Boverket bör därför ges i uppdrag att utvärdera regelverkets effekter på ledtider i plan- och lovprocessen, kartlägga och rapportera ledtiderna samt identifiera och analysera hinder för att korta dessa. Rapporteringen ska inkludera en kommunvis jämförelse av ledtiderna i plan- och lovprocessen. Boverket bör årligen publicera dessa ledtider.
- Boverket bör ges i uppdrag att, tillsammans med kommunerna, synliggöra den planberedskap som kommunerna innehar. Boverket bör arbeta för att synliggöra planberedskapen även på en internationell marknad i syfte att öka konkurrensen inom byggsektorn. En bedömning av kommunernas planberedskap⁵⁶ indikerar på outnyttjade byggrätter för cirka 230 000 bostäder. All mark är dock inte lönsam att utveckla. Produktivitetskommissionen har noterat att utbudet av byggbar mark i attraktiva områden är begränsad. En större transparens kring befintliga byggrätter kan därför gynna företag och investerare genom att göra befintliga byggrätter mer tillgängliga.

⁵⁶ SKR (2023a) har bedömt kommunernas planberedskap. Planberedskap innebär antalet nya bostäder som kan byggas i kommunen med stöd av gällande detaljplaner. SKR:s slutsats bygger på frågor till kommunerna där cirka 67 procent besvarat frågeställningen.

7.4.11 Främja standardiserat och modulärt byggande

Förslag: Boverket bör, i samarbete med Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, utvärdera möjligheterna för typgodkännande av flerbostadshus. Uppdraget inkluderar att analysera för- och nackdelar och, om så bedöms lämpligt, föreslå hur ett sådant typhus kan tas fram.

Förslag: Inför en möjlighet till planavvikelse för seriebyggda flerbostadshus i enlighet med SOU 2020:75. För att stimulera seriebyggande utan att skapa osäkerhet kring om husen ska anses falla inom ramen för seriebyggnation bör flexibiliteten avseende vad som anses vara ett seriebyggt hus göras större än i utredningens förslag. Till exempel genom att tydliggöra att planavvikelser ska kunna godkännas i fall där repetition och standardisering är en förutsättning för att byggandet ska komma till stånd.

Förslag: Utred om även produktion av samhällsfastigheter bör inkluderas i möjligheten för planaavvikelse.

En väg till ökad produktivitet går genom standardisering, förenkling och effektivisering av produktion och produkter. I byggsektorn begränsas utvecklingen av att förutsättningarna för byggande kan skilja både mellan och inom kommuner beroende på utformning av detaljplan och i vissa fall även beroende på vilken handläggare på kommunen som får ett visst ärende på sitt bord. Det finns redan i dag producenter som specialiserar sig på flerbostadshus baserade på prefabricerade element men Produktivitetskommissionen bedömer att det finns en outnyttjad potential inom detta område. Det finns även en möjlighet att internationell konkurrens skulle stimuleras av mer prefabricering.

En möjlighet att öka standardiseringen är att arbeta med typhus. Den s.k. typhusutredningen, som senare antog namnet Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75) tittade på frågan om hur serietillverkade hus ska kunna främjas. Utredningen valde att inte gå vidare med ett skarpt förslag om typhus utan gick i stället vidare med ett förslag om möjlighet till planavvikelse (vilket beskrivs utförligare nedan). Boverket har analyserat frågan om typhus (ett nationellt typgodkännande) i rapporten *En mer förutsägbar*

process – förenklad kontroll av serietillverkade hus (Boverket 2017). I Sverige finns inget system för att få ett hus godkänt för uppförande i hela landet, men det finns i andra europeiska länder. Boverket menar att det finns risk för att ett nationellt typgodkännande, beroende på hur det utformas, skulle kunna komma i konflikt med EU-lagstiftning då det skulle kunna utgöra ett handelshinder. Boverket bedömer förvisso att det finns möjlighet att utforma ett system som skulle vara förenligt med EU-rätten då andra länder inom unionen har liknande system. Dock kräver det vidare arbete som enligt Boverket skulle kunna ta lång tid för genomförande baserat på erfarenheter från andra EU-regelverk. Boverket bedömer vidare att krav på platsanpassning och ofta förekommande regelförändringar skulle riskera att leda till att vinsten med ett typgodkännande helt enkelt inte skulle vara så stor då ytterligare prövning och omprövning troligtvis skulle behöva göras i många fall. Boverket valde därför att inte ta fram ett förslag om typhus. Det förslag Boverket i stället gick fram med, certifierade byggprojekteringsföretag, fick dock kritik från flera remissinstanser då det inte ansågs gå tillräckligt långt.

Produktivitetskommissionen har beaktat de olika argument som förts fram mot förslag om nationellt typgodkännande och typhus i dessa utredningar. Även om dessa förefaller väl grundade utgår båda dessa från att bygglovssystemet i övrigt i stort sett ska vara oförändrat jämfört med dagsläget. Ett förslag om typhus blir i det fallet den enda åtgärden, och sett i det ljuset framstår vinsten vara relativt liten kontra det arbete ett förslag om typhus skulle kräva. Produktivitetskommissionen bedömer dock att flera av de övriga förslag som återfinns i detta betänkande skulle förändra förutsättningarna högst väsentligt ur dessa aspekter och göra förslaget betydligt mer attraktivt. Mot den bakgrunden bedömer Produktivitetskommissionen att förslaget om typhus är värt att pröva, särskilt i ljuset av Produktivitetskommissionens övriga förslag till förändringar.

Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75) föreslog, som nämndes ovan, en möjlighet till planavvikelse för seriebyggda flerbostadshus. En sådan förändring skulle göra det *möjligt* för en kommun att bevilja bygglov för hus som avviker från detaljplan. Då utredningen själv lyfter att ett huvudsakligt hinder för seriellt byggande är motstånd från just kommunerna framstår ett sådant förslag som otillräckligt i sig självt.

Produktivitetskommissionen bedömer dock att det finns tillfällen när ett sådant undantag kan öka flexibiliteten. Ett exempel kan vara om en byggherre lämnar ett förslag på ett seriebyggt hus som i vissa detaljer inte uppfyller detaljplanen, men som kommunen ändå ser goda skäl att godkänna. I dagsläget kan alternativet stå mellan att neka bygglov alternativt att göra en detaljplaneändring som kan ta lång tid i anspråk. En möjlighet till undantag skulle här medföra en väsentlig förenkling. Jämfört med utredningens förslag föreslår Produktivitetskommissionen vidare att flexibiliteten avseende vad som anses vara ett seriebyggt hus görs större än i utredningens förslag för att undvika att enbart ett fåtal husproducenter uppfyller kraven.

Vidare föreslår Produktivitetskommissionen att även en möjlighet för planavvikelse för samhällsfastigheter⁵⁷ införs. I takt med att demografin förändras och i takt med att vi blir fler äldre och fler yngre ökar behovet inom såväl barn- som äldreomsorg att bygga nya lokaler. Inte sällan lämpar sig industrialiserad och/eller standardiserad byggnation i dessa sammanhang. Inom kriminalvården har typ-hus redan arbetats fram för anstalter i Sverige. Produktivitetskommissionen föreslår därför att öka standardiseringen. Standardisering kan förenkla upphandlingsprocessen för kommuner och skapa större konkurrens. Om seriebyggda samhällsfastigheter kan godkännas trots att de avviker från detaljplan ökar flexibiliteten att använda sig av dessa även om de i något avseende avviker från den detaljplan kommunen lagt fast.

7.4.12 Ett hållbart strandskydd

Bedömning: Ett hållbart och flexibelt strandskydd bör införas, för att förstärka tillgången till ekonomiskt attraktiv byggbar mark samtidigt som rätten till fri passage värnas. De särskilda skäl som kan motivera upphävandet av strandskydd behöver vidgas och förtydligas. Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag bör slopas. På fastigheter som bildats i syfte att bebyggas bör bebyggelse, inklusive av brygga, tillåtas. En befintlig byggnad i en strandskyddszon ska kunna ersättas av en annan liknande bygg-

⁵⁷ En samhällsfastighet är en fastighet som brukas till övervägande del av skattefinansierad verksamhet och är specifikt anpassad för samhällsservice. Exempel på samhällsfastigheter är skolor, äldreboenden, sportanläggningar och trygghetsboenden.

nad utan krav på dispens, även i de fall som det innebär en ändrad användning av byggnaden. Strandskyddet bör skärpas för obodda öar.

Tillgången till attraktiv, prisvärd och byggbar mark är en begränsning för byggandet. Produktivitetskommissionen bedömer att en ökad tillgång till sådan mark har potential att förbättra produktiviteten, genom att underlätta för människor att bo i attraktiva lägen. Det kan handla såväl om att möjliggöra förtätning i redan attraktiva miljöer som att underlätta strukturomvandling som kräver att arbetskraften fysiskt flyttar till nya platser som präglas av bostadsbrist. På ett generellt plan är också rättssäkerhet, äganderätt och förutsägbara tillståndprocesser gynnsamt för investeringsklimatet och därmed produktivitetstillväxten.

Enligt 7 kap. 13 § i Miljöbalken (SFS 1998:808, MB) syftar strandskyddet till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddslagstiftningens ursprung och historik beskrivs i betänkandet från utredningen om översyn av strandskyddet (SOU 2020:78).

Effekten av gällande strandskydd är bl.a. att det är förbjudet att uppföra nya byggnader, eller genomföra vissa förändringar av redan existerande byggnader, inom strandskyddsområdet. För att få vidta sådana åtgärder krävs i regel dispens från strandskyddet. I de flesta fall är det kommunerna som prövar frågan om dispens från strandskydd. Det är också möjligt för en kommun att upphäva strandskyddet i samband med att kommunen i fråga antar en detaljplan. Även vid dispens eller upphävande av strandskyddet, för att exempelvis möjliggöra bostadsbyggande, finns regler om att upphävandet inte får omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet (Lindgren, 2019). För att säkerställa strandskyddets efterlevnad har länsstyrelsen tillsynsansvar för kommunernas beslut.

För att medge dispens från strandskyddet, eller upphäva strandskyddet, krävs särskilda skäl. Sammanfattningsvis innebär dessa särskilda skäl att dispens eller upphävande kan vara aktuellt om en plats saknar betydelse för strandskyddets syften, eller om en åtgärd har större värde än strandskyddet. Ett särskilt skäl, som varit aktuellt i

ärenden rörande inte minst större stadsutvecklingsprojekt, är att dispens från, eller upphävande av, strandskyddet inom ett område kan vara aktuellt om området "behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området" (7 kap. 18 c § MB). Enligt förarbetena till lagen ska betydelsen av kriteriet "inte kan tillgodoses utanför området" tolkas som att en annan placering vore "omöjlig eller orimlig" (Lindgren, 2019, s. 24). Det har visat sig att Miljööverdomstolen (MÖD) tolkar kravet strikt, i bemärkelsen att den bedömer om det går att i stället bygga på ett område som inte påverkas av strandskydd, snarare än om det är lämpligt, rimligt eller proportionellt att göra det. Det har lett till att prövningar av detaljplaner som har upphävt strandskyddet, som godkänts av kommunen, länsstyrelsen respektive mark- och miljödomstolen, har lett till upphävandet av detaljplanerna i fråga av MÖD (Lindgren, 2019).

Det har genom åren presenterats en lång rad förslag till förändringar av strandskydd. I utredningen om översyn av strandskyddet (SOU 2020:78) föreslogs ett mer differentierat strandskydd. Regeringen har nyligen aviserat ytterligare utredningar. Historiken och antalet utredningar vittnar om ett behov av att utveckla ett hållbart och långsiktigt regelverk.

Produktivitetsskommissionen föreslår att regeringen utvecklar ett hållbart strandskydd som möter de olika behoven och hanterar olika intressekonflikter. Det finns i huvudsak tre olika övergripande aspekter som måste kombineras: den sociala, den ekologiska samt den ekonomiska aspekten. För det första behöver allmänhetens tillgänglighet till stränder för bad, friluftsliv och rekreation säkras. För det andra är det viktigt att värna den strandnära miljön. Djurliv och känslig strandmiljö finns i huvudsak i den omedelbara anslutningen till strandlinjen. För det tredje är det viktigt för äganderätt och legitimitet att en respekt finns för att de inskränkningar som görs har betydande ekonomiska konsekvenser för ägarna vilket också måste beaktas. För det fjärde är det viktigt att skapa attraktiva boendemiljöer med exempelvis sjöutsikt och vattenkontakt.

Mot denna bakgrund föreslår kommissionen ett hållbart strandskydd enligt följande. Det generella strandskyddet bör förändras och utgöra cirka 30–50 meter, beroende på topografi m.m. Syftet är att den hemfridszon som en huvudbyggnad medför inte ska innefatta stranden. På så sätt säkerställs fri passage för allmänheten. Därtill

bör små vattendrag och skapade vattendrag som regel undantas från strandskyddet. Att anlägga en brygga och eventuell strandbod bör tillåtas, men dessa ska inte anses utvidga hemfridszonen. Allemansrätten bör således gälla på brygga. I Sverige finns cirka 270 000 öar vilket gör Sverige till ett av de länder i världen med flest öar. Av de svenska öarna är cirka 8 000 bebyggda och 1 000 öar hade en fast befolkning (SCB, 2014). För att begränsa möjligheten till exploatering av helt oexploaterade områden i exempelvis tätbefolkade län bör det införas ett byggförbud på öar som i dag är helt obebyggda i den mån ön inte utgör en fastighet som är bildad för boende. Gamla gynnande tillstånd och dispenser som vunnit laga kraft ska inte kunna ändras retroaktivt. Undantag ska kunna beviljas av kommun och länsstyrelse. I fallet med obebyggda öar bör skälen till undantag vara restriktiva. Klimatanpassningsåtgärder som krävs för att skydda områden bör kunna utgöra ett särskilt skäl för dispens. Därtill bör förslaget i betänkandet från utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modern bokföringslag (SOU 2021:60), om att öka möjligheten att ersätta små byggnader i en strandskyddszon med andra små byggnader genomföras.

Produktivitetskommissionen har övervägt om det vore rationellt att avskaffa det generella strandskyddet och i stället låta kommunerna, inom ramen för sitt planarbete, få möjlighet att planera sin bebyggelse. Staten skulle då i stället åläggas att tydligt peka ut områden som är av sådan vikt för djur- och växtlivet, eller friluftslivet, att det inte bör bebyggas. Även andra nationella intressen skulle i ett sådant system kunna motivera förbud mot byggande. I det lagstiftningsarbete som skulle krävas för en sådan förändring vore det rimligt att det framgick att länsstyrelsen, som lämpligen skulle ges det samlade ansvaret för att koordinera statens intressen, också skulle ta hänsyn till ägarens rätt, behovet av byggande och kommunernas rådighet över sin planering. En sådan förändring kan innebära ett perspektivskifte, där utgångspunkten skulle bli att byggande är tillåtet i stället för förbjudet. Kommunerna skulle dock fortsatt behöva ha ansvar för att i sitt planarbete vidta de åtgärder som krävs för att ge underlag för staten att bedöma om området ska anses vara av stor vikt för de nationella intressena. Produktivitetskommissionen bedömer dock att det är mer ändamålsenligt att förändra det nuvarande strandskyddsregelverket än att föra över det till kommunerna inom ramen för deras planarbete, bland annat därför att

Produktivitetskommissionen också föreslår förändringar av detta planarbete.

Produktivitetskommissionens förslag kan leda till en ökad tillgång av attraktiv byggbar mark.

7.4.13 Fri hyressättning vid nyproduktion

Förslag: Fri hyressättning vid nyproduktion bör införas.

Ett alternativ är att systemet införs på en eller flera definierade geografiska platser.

Hyreslagen med bruksvärdesystemet och hyresförhandlingslagen med det kollektiva förhandlingssystemet är de två centrala regelverken för hyressättningen. Hyresregleringen syftar till att skydda konsumenterna, men samtidigt hindras uppkomsten av en fungerande hyresmarknad vilket påverkar produktiviteten både direkt och indirekt (Hermansson och Song, 2024). Enligt en samhällsekonomisk analys av Boverket (2013) fattades 40 000 lägenheter till följd av bruksvärdessystemet. Bristen är främst koncentrerad till storstäderna.

År 2006 infördes ett system med s.k. presumtionshyror vid nybyggnation (prop. 2005/06:80). Presumtionshyror innebär ett femtonårigt undantag från bruksvärdessystemet⁵⁸ för nybyggda hyresrätter. Presumtionshyran förhandlas mellan en hyresvärd och en hyresgästorganisation och är tänkt att sättas på en nivå som ger en rimlig avkastning på bostadsinvesteringen, med utgångspunkt från produktionskostnaderna. Presumtionshyran är därmed en avkastningsreglering, snarare än en prisreglering. Avkastningsregleringar tenderar att leda till kostnadshöjningar, då högre kostnader ofta kan kompenseras fullt ut av ett högre pris (Bergman och Nyberg, 2021). Därtill uppstår incitament att binda mer kapital. Konsekvensen blir att bostäder byggs med för hög kvalitet samt att incitamenten för kostnadseffektivitet försvagas. Att modellen med presumtionshyror riskerar att vara kostnadsdrivande har också påtalats av Fastighetsägarna (2017). Det har dock riktats kritik mot antagandet om att

⁵⁸ Bruksvärdessystemet reglerar hyressättningen i det befintliga beståndet.

presumtionshyresmodellen kan antas vara kostnadsdrivande (Scocco, Andersson och Lindberg, 2020).

Införandet av fri hyressättning vid nyproduktion utreddes 2021 (SOU 2021:50). I utredningens betänkande föreslogs att den initiala hyran fritt skulle få förhandlas mellan hyresvärd och hyresgäst. Därefter, föreslog utredningen, skulle hyran maximalt få höjas en gång per år. Hyreshöjningen skulle generellt inte få överstiga förändringen i konsumentprisindex. Därutöver föreslog utredningen att hyran skulle få höjas om ändrade förhållanden påkallade det. Dessa ändrade förhållanden skulle vara sådana att de generellt sett ledde till en förändrad attraktionskraft, och således en större eller mindre efterfrågan på den aktuella lägenheten. Därtill föreslog utredningen ett regelverk för hur tvister kring hyresnivån bör hanteras. Bland annat föreslogs att hyran inte väsentligen bör få avvika från hyran för liknande lägenheter som också omfattades av den nya lagen. Den föreslagna omregleringen var tänkt att träffa såväl helt nybyggda fastigheter som fastigheter som byggts om och som tidigare inte till någon större del använts som bostadsfastighet. På så vis såg utredaren framför sig att exempelvis ombyggda kontorslokaler skulle kunna bidra till ett ökat utbud av hyreslägenheter också i redan tätbefolkade områden. Förslaget bedömdes inte medföra några betydande offentligfinansiella kostnader. Utredningen skickades initialt ut på remiss, men drogs sedan tillbaka. Det är därför svårt att veta hur förslaget skulle ha mottagits av de tilltänkta remissinstanserna.

Produktivitetskommissionen anser att de potentiella negativa effekterna av dagens system med presumtionshyror motiverar en övergång till fri hyressättning i nyproduktion. Jämfört med det förslag som presenterades i utredningen om införandet av friare hyressättning vid nyproduktion (SOU 2021:50), anser Produktivitetskommissionen att några delar av modellen bör ändras. Primärt syftar Produktivitetskommissionens förslag till att skapa en större trygghet för såväl hyresvärd som hyresgäst. För att uppnå detta bör rätten och möjligheten att justera hyran, utöver den årliga justering som påkallas av en förändring i KPI, minska. Hyresnivån bör exempelvis under en period inte kunna ändras till följd av allmänna förändringar som påverkar lägenhetens attraktionskraft. Denna period bör förslagsvis vara 5–10 år. Justering under innevarande period ska dock kunna ske vid lägenhetsspecifika förändringar, som exempelvis en tydlig höjning av lägenhetens standard, som såväl hyresgäst som hyresvärd

kommit överens om. Exempel på sådana förändringar kan vara installation av vitvaror som tidigare saknats och liknande. Även andra åtgärder, i lägenheten eller fastigheten, som höjer lägenhetens standard bör kunna medföra en förändring av hyran, men om hyresvärden och hyresgästen inte är överens om sådana åtgärder bör en spärr mot kraftigt höjda hyror införas. Geografiska, allmänekonomiska och liknande ändringar som leder till förändringar av lägenhetens attraktionskraft bör inte kunna föranleda hyresförändringar under nämnda period. Vid byte av hyresgäst bör en ny och fri förhandling kunna ske, och en ny period med förutbestämd hyresförändring börja. Därtill bör möjligheten för hyresgästen att begära en nedjustering av hyresnivån minska, jämfört med förslaget i utredningen.

En förutsättning för att fri hyressättning vid nyproduktion ska stimulera ökat byggande är att fastighetsägaren kan göra långsiktiga kalkyler av potentiella investeringar. Utredningens förslag om att hyresgästen ska ha rätt, även kort efter att hyresavtalet har träffats, att kunna få hyran bestämd till ett belopp som inte väsentligt avviker från hyran för liknande lägenheter som omfattas av den föreslagna lagen, bör därför inte genomföras. Anser hyresgästen att man har tecknat ett oskäligt avtal bör en relativt kort uppsägningstid vara det primära sätt på vilket hyresgästen kan ta sig ur det avtalet. Om en potentiell marknadshyra kraftigt understiger den faktiska hyran, bör hyresgästen som regel ha god möjlighet att förhandla ned hyran. Hyresgästen har också möjlighet att säga upp hyreskontraktet på ett sätt som inte hyresvärden har.

När perioden med stabil hyresutveckling tagit slut bör en ny förhandling kunna ske. Här bör det finnas en möjlighet att pröva den överenskomna hyran mot vad som kan anses vara en marknadsmässig hyra. Om den nya hyran väsentligen överstiger den tidigare gällande hyresnivån, exempelvis för att området har blivit klart mer attraktivt sedan det tidigare hyresavtalet förhandlades, bör en spärregel införas som gör att den tidigare hyresnivån, utöver en första initial höjning, stegvis fasas till den nya hyresnivån. Hyran skulle exempelvis kunna få höjas med maximalt fem procent per år till dess att den nya hyresnivån är nådd.

Anledningen till att en friare hyressättning vid nyproduktion bör införas är i första hand att stärka incitamenten för kostnadseffektivitet inom byggsektorn och därmed öka möjligheterna till höjd produktivitet inom branschen. Effekten på bostadsmarknadens funk-

tionssätt av införandet av fri hyressättning i nyproduktion ska inte överdrivas. Stocken – det befintliga beståndet av hyresrätter – är mycket stor i förhållande till flödet – antalet nybyggda hyresbostäder, och förslaget om fri hyressättning vid nyproduktion påverkar inte det befintliga beståndet och således inte heller dagens hyresgäster. Hyresnivån vid friare hyressättning bedöms heller inte i någon större utsträckning avvika från de hyresnivåer som sätts inom ramen för dagens system med presumtionshyror. Fri hyressättning vid nyproduktion kan dock antas ge större förutsägbarhet och lägre risk för fastighetsägare, varför ett visst ökat byggande av hyresrätter kan förväntas.

Produktivitetskommissionen noterar att förslagen om fri hyressättning vid nyproduktion inte presenterades för riksdagen. Regeringen kan, om den fortsatt är ovillig att föreslå ett införande av fri hyressättning vid nyproduktion, överväga att införa systemet på en eller flera definierade geografiska platser. Det skulle vara ett sätt att studera hur systemet fungerar i praktiken och ge möjlighet till jämförande och lärande. Sådana platser skulle kunna väljas ut baserat på olika kategorier. Exempelvis skulle en kommun eller region som prognostiseras ha fallande eller relativt stabilt befolkningsunderlag, samt en kommun eller region som prognostiseras ha kraftigt ökande befolkningsunderlag, kunna väljas ut.

Produktivitetskommissionen anser i första hand att fri hyressättning bör införas nationellt. I andra hand bör möjligheten att införa det på vissa geografiska platser övervägas.

Förslag som Produktivitetskommissionen inte gått vidare med

Produktivitetskommissionens huvudsakliga slutsats är att bostadspolitikerna är i behov av ett övergripande och omfattande omtag. Mot den bakgrunden har Produktivitetskommissionen undvikit att lyfta fram enskilda förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med.

Produktivitetskommissionen anser dock att förslag som syftar till någon form av särskild och specifik certifiering, licensiering eller legitimation av yrkesverksamma inom sektorn bör undvikas då sådana förslag riskerar att hindra rörligheten av arbetskraft och verka i en produktivitetshämmande riktning. Det finns betydande risk att sådana

förslag framför allt orsakar mer administration och medför en risk att brist inom yrkesgrupper uppstår samtidigt som dess effekt är oklar.

Det har även framförts synpunkter på att flera delar av offentlig sektor bör bemannas med individer med kompetens från sektors- och branschspecifik verksamhet. Produktivitetskommissionen noterar att det i dag är möjligt för offentlig sektor att aktivt rekrytera denna typ av kunskap och ser inga skäl till att särskilda åtgärder bör vidtas från regering eller riksdag för att öka denna typ av rekrytering.

Förslag till övriga aktörer

Produktivitetskommissionen lämnar ett antal förslag till åtgärder som är riktade till framför allt regeringen. Samtidigt ser Produktivitetskommissionen behov av att lämna inspel till andra aktörer verksamma inom bostadsbyggandet:

- Sveriges kommuner och regioner och Svenskt Näringsliv bör göra ett gemensamt arbete för att bättre förstå hur kommunerna tillämpar nya lagar inom området och hur denna tillämpning påverkar företagens möjlighet att bedriva en produktiv verksamhet.
- Ansvar för att bryta en tystnadskultur åligger alla parter, även företagen. Byggherrar, fastighetsutvecklare och byggentreprenörer bör finna former för att kunna bryta tystnadskulturen och synliggöra förekomsten av kommunala särkrav som uppstår under plan- och lovprocessen. Risken är annars betydande att lagstiftaren anser att problemet är åtgärdat trots att aktörerna inte gör samma bedömning.
- Kommunerna bör arbeta mer aktivt för att förkorta ledtiderna genom att snabbare röra sig mellan olika steg. Framför allt kan tiden mellan en antagen detaljplan och ett påbörjat genomförande förkortas genom effektivare arbetssätt. Kommunerna behöver arbeta än mer aktivt för att minska dagens långa ledtider. Kommunerna bör exempelvis tillse att dessa tider redovisas och följs upp löpande av ansvarig nämnd. Kommunens internrevision bör granska ledtiderna med jämna mellanrum.

- Kommunerna bör säkerställa att byte av handläggare inom plan- och lovprocesserna inte medför omtag i arbetet och att nya aspekter förs fram som inte tidigare varit kända och inte kommer in inom ordinarie remissförfarande. Kommunerna bör mer aktivt arbeta för att företagen inte ska mötas av motstridiga och nya beslut i processen när tjänstemän byts. Även här har företagen ett ansvar att synliggöra denna problematik.
- Sveriges kommuner och regioner bör överväga att tillsätta en utbildning som syftar till att förbättra kvaliteten i formella beslut och beslutsformuleringar. Det finns exempel där olyckliga formuleringar till följd av framför allt okunskap bidragit till att fördröja leddena för plan- och lovprocesser.

7.5 Konsekvensanalys

7.5.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Merparten av Produktivitetskommissionens förslag innebär ett ytterligare utrednings- och analysarbete som framför allt berör Regeringskansliet. För att kunna genomföra reformer genom att ta ett övergripande och samlat omtag om bostadspolitiken behöver Regeringskansliets anslag tillfälligt förstärkas. Arbetet bör ske skyndsamt vilket gör att tillskottet bör motsvara 10 årsarbetskrafter i maximalt två år. Anslaget bör därmed förstärkas med cirka 20 miljoner kronor fördelat över två år. Produktivitetskommissionen utgår från en kostnad på 1 miljon kronor per årsarbetskrafter (ÅAK) i 2024 års priser, vilket inkluderar en månadslön på cirka 50 000 kronor, sociala avgifter, semesterersättning etc. samt overhead-kostnader. Produktivitetskommissionen bedömer att även Boverket behöver avsätta personal som kan vara behjälpliga i utredningsarbetet. Boverkets anslag bör, tillfälligt, tillföras medel för 2 årsarbetskrafter över 2 år, dvs. 4 miljoner kronor totalt.

Som framgår av förslagen ovan innebär dessa delvis nya uppgifter för Boverket jämfört med i dag. För att kunna fullgöra dessa nya uppgifter bedömer Produktivitetskommissionen att Boverkets anslag bör tillföras ytterligare resurser motsvarande cirka 3 ÅAK, dvs. 3 miljoner kronor.

Övriga förslag är begränsade och bör kunna hanteras inom ram.

7.5.2 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms stärka den samhällsekonomiska effektiviteten eftersom de väntas leda till en mer samhällsekonomiskt effektiv och bättre fungerande bostadsmarknad och produktivitetsutveckling inom byggsektorn.

På sikt syftar bedömningarna till att förändra den offentliga sektorns ansvar för en bättre fungerande bostadsmarknad. Det kan i framtiden påverka den kommunala självstyrelsen, byggsektorn, intressegrupper m.m. Effekterna av detta blir dock föremål för ett framtida utredningsarbete.

7.5.3 Finansiering

Det totala finansieringsbehovet som följer av Produktivitetskommissionens förslag är begränsat. Finansieringen av de förslag som medför en kostnadspåverkan bedöms kunna hanteras bl.a. genom omprioritering inom statsbudgetens utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande.

8 Transportinfrastruktur

8.1 Inledning

Infrastruktur i bred bemärkelse ses ofta som ett viktigt verktyg för att höja produktiviteten och tillväxten i samhället. Produktion och underhåll av infrastruktur är också en stor verksamhet i ekonomiska termer både statsfinansiellt och i ekonomin i stort. Det är därför ett område med potentiellt stor påverkan på produktivitsutvecklingen och därmed viktigt för Produktivitetskommissionen att studera. I detta kapitel behandlas transportinfrastruktur med fokus på strukturella frågor inom statens övergripande planering, organisering och styrning. För att uppfylla direktivet om att lägga förslag för att stärka produktivitetstillväxten är det på denna strukturella nivå som Produktivitetskommissionen bedömer att det viktigaste bidraget ligger. Frågor om specifika tekniker, omställningen av transportsystemet och enskilda infrastrukturinvesteringar berörs i huvudsak inte. Andra delar av infrastrukturens system såsom energifrågor och digital infrastruktur kommer att hanteras i Produktivitetskommissionens huvudbetänkande.

8.2 Transportinfrastruktur och produktivitet

Avsnittet inleds med en genomgång av forskningsläget inom den transportekonomiska forskningen kring sambandet mellan transportinfrastruktur och produktivitet. Efter det följer en analys av den svenska transportinfrastrukturen och vilka strukturella problem som Produktivitetskommissionen identifierat. Därefter sammanfattas ett antal slutsatser av genomgången och slutligen lämnas ett antal bedömningar och förslag.

8.2.1 Sambandet mellan transportinfrastruktur och ekonomisk utveckling

Transportinfrastruktur beskrivs i många sammanhang som en viktig drivkraft för ekonomisk utveckling. Transportkostnader utgör i teoretisk mening transaktionskostnader i ekonomin då de är en del av kostnaden för att utbyta varor och tjänster. Om restider kortas genom förbättrade transportsystem möjliggör det utökade arbetsmarknadsregioner, bättre konkurrens och tydligare specialisering vilket ökar produktivitet och tillväxt. Av denna anledning har det ofta i den offentliga debatten tagits för givet att infrastruktursatsningar i allmänhet stärker den ekonomiska tillväxten på medellång och lång sikt. Att infrastrukturinvesteringar är stora och att projekten ofta sysselsätter många människor gör att det även finns en tydlig koppling till ekonomisk utveckling på kort sikt. Stora offentliga investeringar kan användas för att möta konjunktur nedgångar vilket kan vara ändamålsenligt när det finns ledig produktionskapacitet. Då Produktivitetskommissionens uppdrag är att analysera hur produktivitetstillväxten kan öka över tid kommer det dock vara kopplingen till tillväxt på längre sikt som är i fokus.

Två viktiga studier som behandlar frågan om infrastrukturens relation till långsiktig ekonomisk utveckling är skrivna av Aschauer (1989, 1990). Dessa studier finner ett samband mellan den ekonomiska nedgången i västvärlden efter 1973 och minskade investeringar i transportinfrastruktur. Aschauers resultat fick stor uppmärksamhet i policykretsar och gav upphov till en mängd efterföljande akademiska studier av detta samband. Fernald (1999) ger stöd åt Aschauers slutsatser men finner att denna typ av investeringar har avtagande avkastning, eller marginalnytta, dvs. att varje ytterligare investering som görs avkastar sämre än de tidigare. Detta visas med att senare motorvägsinvesteringar i USA inte fick samma effekter som de som gjordes i det första federala nätverket.

Principen om avtagande marginalnytta i infrastrukturen är logisk ur ett historiskt perspektiv även i Sverige. En illustration kan vara de ursprungliga stambanornas utbyggnad under 1800-talet. Vid invigningen av stambanorna i Sverige minskade restiden mellan Stockholm och Malmö från 8 dagar till 19 timmar (Börjesson, 2019). Skillnaderna i restid förändrades så kraftigt att det inte längre var hållbart med olika tidszoner i Sverige vilket ledde till införandet av standardtid. Så stora

restidsminskningar är helt enkelt inte längre möjliga. Som jämförelse bedöms de höghastighetsbanor som diskuterats på senare år kunna minska restiden mellan Stockholm och Malmö från drygt fyra till mellan två och en halv och tre timmar beroende på utformning. Flyget, som redan finns i dag, kommer även fortsatt att vara snabbast (delvis beroende på anslutningsresor). Detta illustrerar tydligt hur även en mycket stor investering har svårt att bidra med reella tillgänglighetsförbättringar relativt den infrastruktur som redan finns på plats.

Aschauers resultat om ett tydligt samband mellan infrastruktur och tillväxt har också ifrågasatts för att i själva verket bero på skensamband och omvänd kausalitet (Börjesson, 2019). Ett skensamband innebär att något annat i ekonomin på samma gång påverkar både tillväxt och infrastruktur och omvänd kausalitet skulle i detta fall betyda att investeringar i infrastruktur är ett resultat av god ekonomisk utveckling i stället för tvärtom. Att förstå åt vilket håll kausaliteten går, alltså vad som orsakar vad, är ett generellt problem i transportekonomisk forskning (Hultkrantz, 2022). Krüger (2012) har studerat svensk nationalräkenskapsstatistik under de 200 åren efter år 1800. Han visar att offentliga infrastrukturinvesteringar ökar BNP på kort (några års) sikt men att det långsiktiga (decennielånga) sambandet domineras av en omvänd ordning. Det kan alltså tänkas att det kortsiktiga sambandet visar en keynesiansk effekt medan den långsiktiga visar en omvänd kausalitet där den ekonomiska utvecklingen avgör utrymmet för infrastrukturinvesteringar (Hultkrantz, 2022).

En annan viktig aspekt är att det är skillnad på nettoeffekter och bruttoeffekter av förbättrad tillgänglighet. Det beror på att ekonomisk utveckling på en plats inte enbart behöver bestå av nyskapat värde utan också kan bero på omfördelning från en annan plats. Empiriska studier har funnit att de faktiska effekterna av förbättringar i långväga tillgänglighet på ekonomisk utveckling huvudsakligen beror på omfördelning inom landet (Börjesson, 2019). Om en plats blir mer tillgänglig blir denna plats alltså relativt sett mer attraktiv än en annan varför den ekonomiska tillväxten kan bli starkare där. Samtidigt tenderar detta att leda till att tillväxten blir svagare på den andra platsen. Nettoeffekten på nationell nivå blir i detta fall sammantaget liten.

Sammantaget verkar det således vara svårt att slå fast ett generellt positivt och kausalt samband mellan investeringar i infrastruktur å ena sidan och tillväxt och produktivitet å den andra i den meningen att generellt höjda anslag till infrastrukturinvesteringar skulle höja

den långsiktiga tillväxttakten. Ett viktigt skäl till detta är som vi redan varit inne på att det inte är antalet kilometer väg- och järnväg som påverkar BNP utan vilken tillgänglighet som infrastrukturen skapar (Börjesson, 2019). Tillgänglighetsökningen varierar mellan olika investeringar. Slutsatsen är alltså inte heller att infrastrukturinvesteringar inte bidrar till långsiktig tillväxt och produktivitet. Slutsatsen är att projekt behöver utvärderas var för sig. Dessa insikter innebär att det viktiga är att studera tillgänglighetsökningen för varje enskild investering inklusive vilka systemeffekter denna ger. Till exempel kan åtgärder som skapar eller förstärker övergripande stråk exempelvis genom att åtgärda flaskhalsar och s.k. missing links vara viktiga. Särskilt i väl utvecklade transportsystem pekar det faktum att investeringarna tenderar att ha avtagande marginalnytta mot att valet av objekt, med avseende på hur mycket tillgängligheten förbättras, blir allt viktigare.

8.2.2 Agglomerationseffekter och produktivitet

Ett område som har fått ökad uppmärksamhet under senare år när det gäller infrastrukturens påverkan på produktiviteten är s.k. agglomerationseffekter. Den transportekonomiska forskningen om agglomeration förklarar bildandet av kluster och försöker beskriva hur nätverkseffekter gör dessa mer och mer produktiva ju högre koncentrationen av kompetens blir. Exempel på sådana kluster är Silicon Valley och Hollywood i Kalifornien eller Londons finanscentrum i Storbritannien. Tanken med att överföra detta till transportområdet är att förbättrad tillgänglighet och kortade avstånd mellan platser torde kunna skapa eller förstärka sådana klustereffekter. Här finns alltså en tydlig koppling till produktivitet.

Då agglomerationseffekterna förmodas påverka arbetsproduktiviteten bör de i princip kunna mätas med löne- och inkomststatistik (Hultkrantz, 2022). Börjesson m.fl. (2019) finner i enlighet med detta baserat på svenska data att lönesumman ökar med 3–6 procent när den genomsnittliga resekostnaden minskar med 1 procent, där det lägre värdet gäller för hela landet och det högre för höginkomsttagare i Stockholm–Mälardalen. De finner dock också att det viktiga för att agglomerationseffekterna ska uppstå inte är pendlingsavståndet mellan bostäder och arbetsplatser, som ofta diskuteras i

debatten, utan avståndet mellan arbetsplatserna. Således indikerar forskningen att det som är viktigt snarare är att skapa kärnor av arbetsplatser. Detta kan verka kontraintuitivt men kan förklaras med att förbättrade pendlingsmöjligheter möjliggör för individer att flytta längre ut till ett billigare och större boende med oförändrad pendlingstid. Den frigjorda tiden tenderar också huvudsakligen att användas för fritid och inte för att arbeta mer. Båda dessa effekter har ett värde som fångas i den samhällsekonomiska kalkylen men som inte påverkar produktivitet och BNP. Här kan noteras att effekterna av agglomeration ev. kan påverkas av förändrade pendlingsmönster med ökat hemarbete i framtiden, vilket inte tagits hänsyn till i dessa studier.

Samtidigt gäller även här att det är svårt att hitta investeringar i transportinfrastruktur som förbättrar tillgängligheten radikalt i t.ex. Stockholmsområdet jämfört med i dag. Transportsystemet är redan så pass utbyggt att även stora investeringar som Förbifart Stockholm eller tunnelbaneutbyggnad till Nacka ger små tillskott till det befintliga systemet (även om de i vissa fall kan räcka för att uppnå samhällsekonomisk lönsamhet, t.ex. i fallet Förbifart Stockholm). Givet att svenska städer är glesare bebyggda än många internationella motsvarigheter ligger möjligheten till växande och tätare städer med större agglomerationseffekter också delvis inom planering och inom byggsektorn. Här finns möjligheter för att knyta stadsbyggnadsprocessen och infrastrukturplaneringen närmare varandra, särskilt på det lokala och regionala planet, för att bättre dra nytta av agglomerations-effekterna. Produktivitetskommissionen diskuterar en förbättrad stadsbyggnadsprocess i kapitlet om bostäder och byggande (kapitel 7).

8.2.3 Samhällsekonomisk analys som grund för prioritering

Infrastruktur är ett klassiskt exempel på ett statligt åtagande i bemärkelsen att en fri marknad skulle investera mindre i infrastruktur än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt. Det finns således skäl för staten att ingripa och åtgärda detta marknadsmisslyckande. Det finns med ledning av den teoretiska genomgången ovan också ett behov av samhällsekonomiska bedömningsmetoder för att särskilja var investeringar i transportinfrastruktur gör störst nytta. I infrastrukturplaneringen i Sverige används Trafikverkets objektsanalyser som underlag i detta syfte. Tanken med dessa samhällseko-

nomiska analyser är att korrekt värdera och väga samman de värden en investering skapar och sätta detta värde i relation till kostnaderna. Det viktigaste nyckeltalet för sammanvägningen av de ekonomiskt kvantifierbara delarna redovisas i den så kallade nettonuvärdesknoten, NNK, vilken visar hur mycket en investering ger tillbaka per satsad krona.

Det förekommer ibland en tveksamhet kring användningen av dessa analyser¹. Kritiken kan röra beräkningarna i sig eller de ekonomiska och planeringsmässiga grundantaganden som görs. Ofta är argumentet att kalkylerna förbiser viktiga aspekter. Inom den transportekonomiska forskningen är samstämmigheten emellertid relativt stor om att så inte är fallet (Eliasson, 2016 och Hultkrantz, 2022). Det finns visserligen fler aspekter av val av infrastrukturinvesteringar än enbart samhällsekonomiska. Till exempel finns det regionalpolitiska aspekter och politiska inriktningar som bör kunna få genomslag i ett demokratiskt system. Då syftet här är att analysera och föreslå förändringar för att stärka produktiviteten är bedömningen att den transportekonomiska forskningen är en viktig utgångspunkt för analysen varför fortsättningen av diskussionen rör sig inom denna domän.

Den primära nyttan som en trafikinfrastrukturinvestering skapar i ekonomiska termer är minskade transport- och resekostnader mätt som besparingar i tid och resursförbrukning. Dessa minskade resekostnader utgör i praktiken ett mått på den förbättring i tillgänglighet som i sin tur leder till produktivitetsökningar, BNP-effekter och andra, mer svåråtgångade, nyttor. Att kalkylerna "enbart tar hänsyn till restidsförkortningar", vilket ibland framförs, innebär således inte att andra nyttor utelämnas, utan är nödvändigt för att undvika dubbelräkning. Värderingen av den minskade restiden bedöms mot bakgrund av relativt omfattande transportekonomisk forskning därmed fånga upp även dessa andra värden (Eliasson, 2016 och Hultkrantz, 2022).

Ett skäl till att nyttor upplevs lämnas utanför kalkylen kan vara att effekter som är påtagliga i praktiken, så som stigande fastighetsvärden eller etableringar, vid närmare granskning snarare består av omfördelningseffekter än av direkt nyskapade nyttor (Ronnle, 2017 och Andersson et al., 2018). Ett annat kan vara att minskade utsläpp eller förbättrad trafiksäkerhet uppfattas lågt värderade och att t.ex. miljömål och transportsätt som minskar miljöpåverkan borde få större genomslag. Detta beror dock inte på att miljöaspekterna inte värderas

¹ Se t.ex. Thoresson, (2011) för en utförlig genomgång.

i kalkylen utan förklaras av att uppfyllandet av dessa mål i stor utsträckning handlar om hur hela infrastrukturen används. Det är därför naturligt att effekten av en enskild investering inte värderas så högt då miljöeffekten på systemnivå helt enkelt inte blir så stor (Hultkrantz, 2022). Det finns en relativt stor forskningslitteratur och ett pågående metodutvecklingsarbete inom Trafikverket där värdering av miljöaspekter och hälsofördelar med exempelvis ökad gång och cykling diskuteras och förfinas. Detta är viktigt och metodutvecklingen inom detta område bör fortsätta, särskilt då teknikutvecklingen på området går fort och nya transportsätt och tekniker snabbt får genomslag. De resultat som hittills framkommit tyder dock inte på att nya rön inom dessa områden radikalt kommer att förändra de samhällsekonomiska bedömningarna eller göra dessa mindre användbara.

En ytterligare aspekt av de samhällsekonomiska analyserna är att kalkylerna generellt anses vara bättre lämpade för prioritering mellan snarlika projekt än för exakt bestämning av nytta. Överlag gäller alltså att kalkylerna är bättre på att bedöma vilken av två alternativa investeringar som ger högst samhällsekonomisk nytta än på att avgöra om en enskild investering är lönsam eller ej. Givet att infrastrukturplaneringen överlag handlar om att ställa ett stort antal möjliga projekt mot varandra för att prioritera vilka av dem som ska genomföras förefaller därför de samhällsekonomiska kalkylerna väl anpassade för den uppgift de huvudsakligen är tänkta att användas för.

Sammantaget är det utifrån den transportekonomiska forskningen på området rimligt att anta att huvuddelen av de nyttor som skapas av en investering inom infrastrukturområdet fångas upp av de samhällsekonomiska kalkylerna. Detta gäller särskilt de tillgänglighetsförbättringar som enligt forskningen ligger till grund för produktivitetseffekter men även mer svåråtgångade nyttor som miljöaspekter och hälsoeffekter. Samhällsekonomiska analyser är därför enligt Produktivitetskommissionens bedömning ett viktigt verktyg för att planera ett transportsystem som främjar en god produktivitetstillväxt.

8.2.4 Slutsatser av den teoretiska genomgången

Den teoretiska litteraturen visar att det för väl utvecklade transport-system är svårt att belägga ett generellt samband där utbyggnad av transportinfrastruktur automatiskt leder till produktivitets- och tillväxtökningar. Det beror enkelt uttryckt på att det är förbättrad tillgänglighet som är den drivande faktorn och om det befintliga systemet redan är väl utbyggt blir varje ytterligare tillägg relativt sett mindre utslagsgivande. Det blir därför centralt att prioritera rätt infrastrukturinvesteringar. Den samhällsekonomiska analysen bedöms vidare vara ett gott verktyg för att göra denna typ av prioriteringar. Detta leder till tre viktiga utgångspunkter för Produktivitetskommissionens arbete inom transportområdet.

- Den första är att fokus nu bör ligga på att det befintliga systemet upprätthålls och inte försämras, alltså att underhåll och reinvestering prioriteras högre.
- Den andra är att det blir viktigare att välja rätt nyinvesteringar för att få goda produktivitets- och tillväxteffekter av de medel som investeras. För att göra dessa bedömningar behövs ett effektivt system för planering och urval av åtgärder.
- Den tredje är att samhällsekonomisk analys generellt sett är ett bra verktyg för att göra detta urval.

Produktivitetskommissionen kommer i det följande analysera och ge förslag på förändringar i infrastrukturpolitiken i linje med dessa utgångspunkter.

8.3 Transportplanering för ökad produktivitet

I detta avsnitt diskuteras den svenska transportplaneringen utifrån ett produktivitetsperspektiv. Underlaget till diskussionen av de olika aspekterna är baserat på olika underlag och rapporter. Det bygger också på samtal, intervjuer och diskussioner med representanter för bransch, näringsliv, myndigheter och akademi.

8.3.1 Transportplaneringen brister i samhällsekonomisk effektivitet

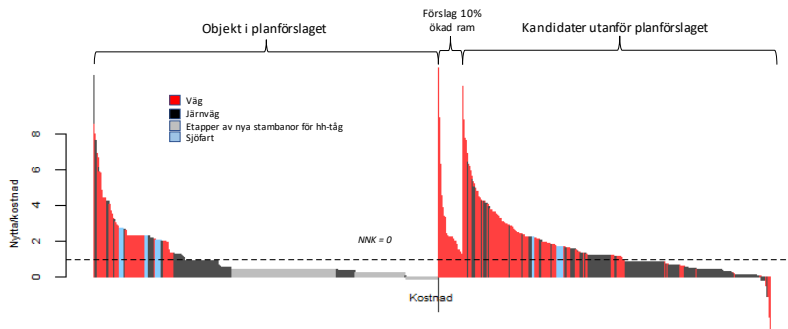
En slutsats från föregående avsnitt är att samhällsekonomisk analys är ett viktigt verktyg för att prioritera mellan investeringar i transportinfrastruktur för ökad produktivitet. Sådana analyser av möjliga projekt görs i dagens system och finns tillgängliga i planeringsprocessen. Detta ligger i linje med de rådande principerna för hur transportplaneringen ska bedrivas. En lång rad studier har emellertid visat på ett svagt samband mellan utfallet av Trafikverkets objektsanalyser och de faktiskt beslutade prioriteringarna.² Finanspolitiska rådet skrev i sin årsrapport 2015: "Samhällsekonomisk lönsamhet spelade däremot en mycket liten roll för regeringens val av investeringsobjekt. [...] Dessa väljs uppenbarligen utifrån andra bevekelsegrunder."³ Detta indikerar ett politik- eller regleringsmisslyckande där de statliga ingrepp som görs för att åtgärda det identifierade marknadsmisslyckandet i sin tur inte görs effektivt.

Trafikverket illustrerar detta tydligt i sitt förslag till nationell plan. Figur 8.1 visar en sammanställning av de föreslagna investeringarna i den nu liggande nationella planen (Trafikverket, 2022). Varje stapel är en investering och dess totala yta är hur mycket nytta den skapar. På x-axeln är kostnaden och stapelns bredd är därför varje investerings kostnad. Genom att följa x-axeln kan vi därför se hur stor del varje investering tar av det totala planutrymmet. Den sammanlagda bredden på alla staplarna är följaktligen den sammanlagda kostnaden. Höjden på varje stapel är nytta dividerat med kostnad⁴, och som framgår av figuren så maximeras den totala nyttan givet en viss budget om man väljer investeringar som har så hög nytto/kostnadskvot som möjligt. Därmed får man ett stort bidrag till den samlade nyttan (staplarnas totala yta) samtidigt som man inte tar så mycket av den totala budgeten (den sammanlagda stapelbredden) i anspråk. Objekt som inte når upp till den streckade linjen har lägre total nytta än kostnad, dvs. nytto/kostnadskvot under 1 (eller $NNK < 0$) och är därmed samhällsekonomiskt olönsamma enligt kalkylen.

² Nilsson, 1991; Eliasson & Lundberg, 2012; Eliasson et al., 2015; Jussila-Hammes & Nilsson, 2017.

³ Finanspolitiska rådet 2015, s. 139. Det har dock förekommit kritik mot att rådet ansågs vara snäv i sin analys.

⁴ Observera att detta inte är detsamma som NNK där nyttan är lika med kostnaderna vid 0. Här är värdet 1 när nytta och kostnad är lika stora vilket visas av den streckade linjen.

Figur 8.1 **Nytta/kostnad för åtgärder inom respektive utanför plan**

Källa: Trafikverket, 2022.

Den genomsnittliga nettonuvärdeskvoten i den senaste planen var -0,3 vilket innebär att den sammanvägda samhällsekonomiska nyttan av nyinvesteringarna var lägre än kostnaderna för desamma. Utfallet tyngdes särskilt av att en stor del av investeringarna i planen föreslogs gå till nya stambanor för höghastighetståg som bedöms vara samhällsekonomiskt olönsamma. Samtidigt finns som synes i figuren ett relativt stort antal projekt som i nuläget ligger utanför plan som har god, eller till och med mycket god, samhällsekonomisk lönsamhet. Trafikverket nämner även att ytterligare medel till underhåll utöver vad som lades in i planen visar god samhällsekonomisk lönsamhet, enligt verkets egen bedömning så mycket som 60 procent mer (Trafikverket, 2021). Sammantaget är det alltså tydligt att den samhällsekonomiska effektiviteten kan öka om de investeringar och åtgärder som ska göras i infrastrukturen prioriteras tydligare med fokus på samhällsekonomisk effektivitet.

Det faktum att den samhällsekonomiska effektiviteten brister så pass tydligt stämmer till eftertanke givet alla de strukturer som finns på plats för att främja den. Delvis kan detta spegla att politiskt beslutsfattande sällan låter sig reduceras till teknisk rationalitet och att det finns fler sätt att motivera projekt än samhällsekonomisk analys. Ronnle (2018) har beskrivit hur argumentationen för höghastighetsbanor i Sverige förts med ett samhällsekonomiskt och miljöpolitiskt

narrativ även när de analyser som gjorts visat på samhällsekonomisk olönsamhet och ifrågasatt miljönytta (något som ofta sker i just beslutsprocesser av megaprojekt). Ibland handlar beslutsprocesser mer om att rättfärdiga redan på förhand fattade beslut än om att analysera vilket beslut som är rätt att ta. Samtidigt har det faktum att analyserna tagits fram och diskuteras haft påverkan på den politiska debatten. Bristen på samhällsekonomisk lönsamhet har anförts som ett viktigt skäl för att sedermera stoppa höghastighetsbanorna. Överlag bör det faktum att analyserna inte alltid följs inte användas som ett argument för att ytterligare minska deras betydelse.

Eliasson (2023) beskriver hur den nationella planen ursprungligen är konstruerad för att skapa samhällsekonomiskt effektiva utfall men att detta ändå inte sker. Produktivitetskommissionen gör bedömningen att det saknas tillräckligt tydlig styrning från regeringen av Trafikverket att prioritera samhällsekonomisk effektivitet. Med tanke på de mycket stora belopp som fördelas till infrastrukturområdet, närmare 800 miljarder kronor i senaste nationell plan (fördelat på åren 2022–2033), är det bekymmersamt ur ett produktivitetssperspektiv att prioriteringarna inte i tillräcklig utsträckning sker på samhällsekonomisk grundval.

En viktig poäng i sammanhanget är att det faktum att resurser som läggs på ineffektiva projekt leder till att andra projekt som skulle gjort större skillnad inte genomförs, vilket också påtalats av Trafikverket. Det framgår även av figur 8.1 att det finns alternativa nyinvesteringsprojekt med god samhällsekonomisk lönsamhet som inte genomförs. Slutsatsen blir att det behövs en tydligare prioritering av de investeringsmedel som anslås.

8.3.2 Fördyringar sker huvudsakligen under planeringsfasen

Det är ett välkänt faktum att infrastrukturprojekt tenderar att bli dyrare än beräknat. Flyvbjerg (2009) har studerat ett stort antal stora infrastrukturprojekt över hela världen och funnit att dessa i nio av tio fall blir dyrare än beräknat och att kostnader och överskattar nyttor systematiskt underskattas. Detta stämmer även i stor utsträckning i Sverige. Riksrevisionen (2021c) har i en granskning funnit att för de investeringsobjekt som överlappade de två senaste nationella planerna ökade den kalkylerade kostnaden med totalt 58 miljarder

kronor. Det motsvarar en genomsnittlig kostnadsökning per projekt på 39 procent på bara fyra år. Det är dock en relativt liten del av objekten (företrädesvis stora nyinvesteringsprojekt) som står för kostnadsökningarna medan kostnadsbedömningen stämmer relativt väl för de flesta av investeringsobjekten (Eliasson, 2023).

Nilsson och Jäderholm (2021) har undersökt kostnadsutvecklingen i sju svenska megaprojekt och funnit att dessa ökade med 147 procent från den uppskattning som låg till grund för beslutet men enbart med 12 procent från att upphandlingen påbörjades till att anläggningen stod klar. Detta indikerar att förändringarna primärt sker i planeringsskedet innan byggstart och alltså inte under byggfasen. Resultaten stöds av Riksrevisionen (2021c) som också finner att de systematiska kostnadsökningarna främst inträffar under planeringsfasen. I byggfasen hittar Riksrevisionen inga systematiska kostnadsavvikelser alls. Detta tyder på att problemet med kostnadsökningar primärt behöver hanteras i planeringsskedet. Kraftiga kostnadsökningar i planeringsfasen kan både bero på att ny kunskap blir tillgänglig i takt med att markundersökningar och teknikval görs, men också att projektens utformning förändras under planeringen till följd av aktiva beslut och nya önskemål från aktörer och beslutsfattare.

En central fråga som behöver ställas här är varför planeringssystemet inte identifierar och plockar bort projekt som efter utredning visar sig vara betydligt mer kostsamma än vid första anblick. Eliasson (2023) identifierar just oförmågan att avbryta projekt som blir kraftigt fördyrade som ett prioriterat problem i infrastrukturplaneringen. Även om det kanske är oundvikligt att vissa projekt blir dyrare än beräknat i takt med att mer information framkommer, är det ett problem om detta inte får konsekvenser. Det väsentliga bekymret är att urvalet av projekt blir samhällsekonomiskt ineffektivt om projekt som eventuellt var motiverat att genomföra till en mindre kostnad, sedan drivs igenom till en mycket högre kostnad. Att kraftiga fördyringar inte leder till att projekt omprövas skapar också incitament för aktörer, som vill få med sina projekt i planen, att underskatta kostnader och överskatta nyttor tidigt i processen, s.k. *strategic misrepresentation* (Flyvbjerg, 2009). Att risken för att ett projekt omprövas är liten gör också att det riskerar att bli enklare att tillmötesgå aktörer som ställer krav på förändringar i sena planeringsskeden än att hålla emot av kostnadsskäl. Sammantaget riskerar detta

att skapa ett ineffektivt urval. I detta sammanhang kan det noteras att regeringen har initierat ett viktigt arbete för förbättrad kostnads-kontroll.⁵

8.3.3 Kalkylräntan är central för effektiva investeringsbeslut

De samhällsekonomiska kalkylerna som används för bedömning av investeringsprojekt är i praktiken en typ av samhällsekonomiska *investeringskalkyler*. I dessa är kalkylräntan central som ett mått på kostnaden för kapital och bedömningen av risk. Det är därför rimligt att ha en nivå på kalkylräntan som gör att bedömningen av samhällsekonomisk lönsamhet speglar en riskjusterad förväntad samhällsekonomisk avkastning för de olika projekten.

Kalkylräntan är i dag 3,5 procent för samtliga projekt och sätts efter ett beslut av Trafikverkets generaldirektör. Den tar ingen hänsyn till vilken typ av projekt det är som analyseras. Att kalkylräntan sätts av Trafikverket har ifrågasatts, bl.a. i en studie av Mouter (2018) som beskriver hur kalkylräntan är avhängig förhandlingsprocesser inom den offentliga förvaltningen. Det finns också en risk att räntan hålls lägre än samhällsekonomiskt optimalt då en lägre ränta förbättrar den beräknade lönsamheten för Trafikverkets infrastrukturprojekt generellt.

Enligt Hultkrantz (2013) ska den kalkylränta som används i dag i svensk infrastrukturplanering i teorin spegla en avvägning mellan att kommande generationers nytta väger mindre än dagens och att kommande generationer är rikare än dagens på grund av ekonomisk tillväxt. Detta synsätt tar dock som nämnts ingen hänsyn till att framtiden är osäker. Det finns ingen riskkomponent med i beräkningen.

Att introducera risk i bedömningen skulle enligt Hultkrantz (2013) leda till högre kalkylräntor än i dag. Detta vore också rimligt med tanke på den osäkerhet som råder i planeringen av framtidens transportsystem, t.ex. vad gäller framväxten av autonoma fordon och energikällor. Riskperspektivet öppnar också upp för en diversifiering av kalkylräntan då olika projekt kan vara olika flexibla i relation till teknisk utveckling. Järnväg kan t.ex. anses vara mindre flexibel än väg i relation till framtida fordon och större projekt kan i

⁵ Exempelvis har regeringen gett Trafikverket i uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll inom nationell plan som pågår till 2028 och syftar till att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetssätt.

kraft av sin storlek bedömas som mer riskfyllda på samhällsnivå än mindre projekt då konsekvensen av en felinvestering kan bli betydligt större. Risken för att oväntade händelser under projektets gång skapar fördyringar är också som nämnts större för stora projekt. Att introducera en riskkomponent skulle kunna främja effektiva investeringsbeslut.

8.3.4 Det befintliga systemet måste underhållas bättre

Det befintliga transportsystemet i Sverige är som diskuterats ovan väl utbyggt. Stora delar av systemet härrör från perioden fram till 1970-talet. Det innebär att stora delar av transportsystemet närmar sig, eller i vissa fall passerat, sin tekniska livslängd. Detta orsakar problem ur produktivitetsspektiv då tillförlitligheten i transportsystemet minskar vilket ökar kostnaderna för transport generellt, skapar problem i logistikplanering och, i de fall transportlänkar bryter samman, kan leda till stopp i produktionen för industrier och andra verksamheter. Svenskt näringsliv (2023a) har lyft problem med nedklassning av bärighet, hastighetsnedsättningar och minskad tillförlitlighet som viktiga problem för företag i takt med att infrastrukturen blir äldre. Även Trafikverket (2022) har uppmärksammat ett växande behov av underhåll av transportinfrastrukturen och att detta behov vuxit snabbare än tilldelningen av medel. Problemet kan beskrivas som ett politik- eller regleringsmisslyckande.⁶

Trafikverkets analyser visar att ökningarna som föreslagits av anslagen till vidmakthållande, dvs. huvudsakligen drift och underhåll, av vägar och järnvägar är samhällsekonomiskt lönsamma, och att det hade varit samhällsekonomiskt effektivt att öka resurserna ytterligare. Sammantaget bedömde Trafikverket (2021) att det fanns ett uppdämt underhålls- och reinvesteringssbehov på 46 miljarder kronor bara i den svenska järnvägsinfrastrukturen. Enligt andra bedömare är detta lågt räknat (WSP/FB Strategi, 2023). Med nuvarande takt på underhåll och reinvestering bedöms underskottet dessutom öka fram till 2030.

Effekterna av det eftersatta underhållet försämrar produktiviteten i det svenska näringslivet då det leder till förseningar, hastighetsnedsättningar, kapacitetssänkningar och minskad tillförlitlighet. Svenskt näringsliv (2023a) har sammanställt sina medlemsföretags

⁶ Se kapitel 3.

bedömningar av vad det eftersatta underhållet innebär. LKAB behövde i slutet av föregående år sänka maxlasten på sina vagnar med 20 procent till följd av sprickor i spåren. Det innebär att fler transporter nu krävs för att leverera samma mängd järnmalm. I en enkätundersökning, som Ramboll genomfört tillsammans med Svenskt Näringsliv (Svenskt Näringsliv, 2023a) bland åkeriföretag, uppgav nio av tio respondenter att skicket på Sveriges statliga vägnät har försämrats över tid. Inget åkeri ansåg att det har blivit bättre. Svenskt näringslivs bedömning av underhållsskulden var i rapporten 77,5 miljarder kronor.

Underhållsskulden kan till del förklaras med resursprioritering men det finns fler aspekter. För att underhåll ska kunna genomföras behövs medel, entreprenörer som är villiga och lämpade att åta sig arbetet samt tid och plats i anläggningen för att genomföra åtgärderna. Resursfrågan har diskuterats ovan. Därtill finns ett problem med att stora nyinvesteringsprojekt knyter upp entreprenörer som därför väljer bort att delta i upphandlingar av underhållsåtgärder. Men också frågan om tid och plats i anläggningen förtjänar att lyftas.⁷ För att underhåll och reinvestering ska kunna genomföras behöver trafiken tidvis planeras om eller stängas av på ett eller annat sätt. Här krävs en gemensam och samordnad planering där olika aktörer samlas kring lösningar. Trafikverket har ett stort ansvar men det behövs även samarbete med trafikoperatörer, näringsliv och allmänhet och en acceptans för att underhållsåtgärder kan innebära trafikstörningar. I flera andra länder genomförs underhåll i järnvägsinfrastrukturen genom totalavstängningar koncentrerade i tid men detta har endast i liten utsträckning använts i Sverige. Överbokning av tåglägen har även lyfts som en fråga som försvårar effektiv underhållsplanering.

Utöver att åtgärda den fysiska statusen på anläggningen kan flera åtgärder genomföras för att effektivisera användningen av det befintliga systemet. Exempelvis har bärighetssatsningar som möjliggör tyngre vägfordon hög samhällsekonomisk lönsamhet liksom att tillåta längre fordon på delar av vägnätet. På motsvarande sätt kan längre, tyngre och större tåg tillåtas, administrativa rutiner förenklas och underhållsplaneringen ses över så att servicefönster används mer effektivt (se t.ex. Wikinarium/WSP, 2023). Här ryms alltså stora möj-

⁷ Vilket tidigare gjorts av bl.a. SOU 2015:42.

ligheter till produktivitetsförbättringar inom ramen för befintligt system om det eftersatta underhållet åtgärdas.

8.3.5 Transportsystemets effektivitet påverkas av mer än fysiska faktorer

En ytterligare aspekt av relationen mellan nyinvestering och befintligt system är att möjligheten att förändra transportsystemet i linje med transportpolitiska mål om t.ex. samhällsekonomisk effektivitet, tillgänglighet och hållbarhet ofta är större genom åtgärder som påverkar användningen av hela systemet, snarare än genom byggandet av nya transportlänkar. Exempel på sådana åtgärder kan vara pris-sättning, information, styrmedel och regleringar. Dessa åtgärder kallas ibland steg 1- och steg 2-åtgärder efter deras placering i den s.k. fyrstegsprincipen.

Fyrstegsprincipen tillkom som ett begrepp inom transportplaneringen för att styra bort från ett tänk där varje brist i transportsystemet behöver hanteras genom fysiska investeringar, då dessa är kostsamma och tar lång tid att realisera och därmed kan vara mindre samhällsekonomiskt lönsamma än mindre ingripande åtgärder. Steg 1-åtgärder innebär att man i första hand försöker åtgärda bristande kapacitet eller tillgänglighet i transportsystemet genom att minska trafiken eller att förmå resenärer eller transportköpare att använda andra transportmedel, till exempel att välja cykel och kollektivtrafik framför bil. Om detta inte är lämpligt eller medför alltför stora samhällsekonomiska kostnader är det andra steget att trafikanterna ska fås att välja andra färdvägar för att minska belastningen på den plats där en brist uppstått. Steg tre innebär mindre ombyggnader medan steg fyra betyder att man genomför nybyggnadsåtgärder. I teorin bör samtliga dessa åtgärder prövas på samhällsekonomisk grundval mot varje behov inom transportsystemet, men i praktiken finns fortsatt en viss slagsida mot att diskutera fysiska investeringar då det är dessa som blir föremål för diskussion i samband med Trafikverkets förslag till nationell plan. Visserligen skriver Trafikverket (2022) i det senaste förslaget till plan följande:

Det övergripande målet om samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning handlar inte bara om infrastrukturinvesteringar, utan också om att användningen av transportsystemet ska vara effektiv. För detta krävs bland annat styrmedel och regleringar som internaliserar externa effekter

som utsläpp, olyckor och buller, samt ett effektivt tillhandahållande av offentliga transporttjänster, till exempel regional kollektivtrafik.

Trafikverket konstaterar dock vidare att dessa åtgärder i nuläget i huvudsak ligger utanför den nationella infrastrukturplanen, vilket får anses begränsa den diskussion om icke-fysiska åtgärder som hade kunnat äga rum om Trafikverket i samma plan haft möjlighet att föreslå också annat än fysiska förslag till lösningar. Även om det alltså inte finns något formellt hinder för Trafikverket att föreslå dessa åtgärder förefaller detta ske i för liten utsträckning i dag.

8.4 Transportinfrastrukturens organisering

Utöver planeringen och utformningen av transportinfrastrukturen finns produktivitetaspekter att hantera också i relation till organisering och produktion. Avsnittet inleds med en diskussion om Trafikverkets organisation.

8.4.1 Trafikverkets organisation behöver ses över

Trafikverket är en central aktör för hela transportsystemet. Myndigheten bildades 2010 genom en sammanslagning av Vägverket och Banverket. Det fanns flera syften med sammanslagningen. Den övergripande idén var att stärka en sammanhållen trafikslagsövergripande transportplanering men det fanns också tydliga formuleringar om att förbättra produktiviteten i sektorn som helhet (prop. 2009/10:59):

Åtgärderna tar sikte på att skapa förutsättningar för en ökad produktivitet och innovation genom möjligheter till upprepning, skalekonomier, specialisering, och stordrift. Åtgärderna syftar också till att föra in nya drivkrafter så att korta störningstider vid produktion och tidigare idrifttagning av anläggningar premieras. Genom ändrad riskfördelning kan omvandlingstrycket stärkas.

Överlag var förväntningarna på den nya myndigheten alltså stora före inrättandet. Tanken var att få samordningsvinster i administrationen, skalfördelar i produktionen, en mer professionell beställar- och upphandlingsorganisation och en mer effektiv planering samt att stimulera innovation och försöksverksamhet. Den bild som ges av Trafikverket i dag, drygt ett decennium senare, tyder på att det finns

skäl att utvärdera huruvida förväntningarna uppfyllts. Flera av de aktörer Produktivitetskommissionen varit i kontakt med beskriver Trafikverket som en trögrörlig, svårstyrd och svåröverskådlig organisation. Det beskrivs hur upphandlingarna fortfarande inte är effektiva och att innovationstakten i sektorn fortsatt är låg. Samtidigt har myndigheten ökat från ungefär 6 000 anställda till 10 000 anställda under perioden sedan sammanslagningen.

Riksrevisionen har under de senaste fem åren gjort flera granskningar där Trafikverkets arbete kritiserats. Trots att fyrstegsprincipen ska pröva alternativa åtgärder till om- och nybyggnationer så görs detta bara i hälften av fallen (RiR 2018:30) och har inte gjorts i fallet med höghastighetsjärnvägen (RiR 2019:31). Kontrollen av forskningsmedel har inte varit tillräcklig (RiR 2018:16), slutkostnaden för drift och basunderhåll av det statliga vägnätet blir i genomsnitt mer än 40 procent högre än vad som ursprungligen upphandlades (RiR 2019:24) och järnvägsunderhållet är inte så effektivt hanterat som det borde vara (RiR 2020:17). Kostnadsöverskridanden är fortsatt ett problem (RiR 2021:22) och Trafikverket förekommer i flera granskningar av brister i statens digitalisering.

En viktig fråga att ställa sig med den återkommande kritik som riktas mot Trafikverket både när det gäller hur projekt med kraftiga fördyringar tillåts löpa vidare och när ineffektivitet i organisationen uppdragas är hur ansvarsutkrävandet fungerar. Den bild som framträder är att bristerna noteras men att inga större förändringar till det bättre har skett över tid. Här ligger ett stort ansvar på regeringen som i större utsträckning behöver ställa Trafikverket till svars och ställa krav på omtag vid större kostnadsavvikelser i olika projekt. Om konsekvensen vid kostnadsöverskridanden blir att mer pengar skjuts till finns otillräckliga incitament för myndigheten att ta tag i de planeringsmässiga orsakerna till fördyringarna. Det är också viktigt att komma ihåg att flera kostnadsdrivande projekt löpt vidare efter direktiv av regeringen, varför ansvaret i dessa fall rimligen får anses vila på regeringen⁸.

Utvecklingen inom Trafikverket ställer frågan om en ny organisatorisk reform är nödvändig för att få till stånd en förändring. En motsvarande diskussion har förts i Norge. År 2015 valde den norska

⁸ Se t.ex. uppdrag att ta fram förslag till nationell plan (rskr. 2020/21:409, s. 4): "Trafikverket ska i sitt förslag därför utgå från att den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029 ska fullföljas".

staten att upprätta ett statligt bolag som fick i uppdrag att parallellt med Statens Vegvesende planera, upphandla och underhålla vissa vägar. Det uttalade syftet med bolaget, som fick namnet Nye Veier, var att utmana befintliga arbetsmetoder och därmed sänka kostnaderna för infrastrukturen. Verksamheten etablerades i Kristiansand för att stå friare från den politiska miljön i Oslo och det var uttalat att om organisationen inte blev effektivare än sin konkurrent skulle den sakna existensberättigande. En nyligen genomförd utvärdering på uppdrag av den norska regeringen har funnit att upprättandet av Nye Veier lett till anmärkningsvärt lägre kostnader (Menon Economics, 2023). Det är möjligt att överväga en liknande lösning i Sverige. Ett alternativ kan vara ifall en uppdelning av Trafikverket i t.ex. planering, produktion och drift (vilket också övervägdes som ett alternativ före sammanslagningen) skulle skapa en mer effektiv organisation.

Ingen större och övergripande uppföljning har gjorts av huruvida bildandet av Trafikverket uppnått sina syften, exempelvis att stärka produktiviteten, eller hur de trögheter som präglar sektorn kan övervinnas. Givet den återkommande kritiken mot Trafikverkets organisation och sektorns bristfälliga produktivitetsutveckling är det motiverat att göra en översyn och utvärdering av Trafikverket och sektorn som helhet för att analysera om organiseringen av sektorn är ändamålsenlig.

8.4.2 Upphandlingar är en viktig faktor för produktiviteten

Stora delar av Trafikverkets verksamhet är organiserade genom upphandling. Att upphandlingsverksamheten är och produktivitetsdrivande är därför av stor vikt. Flera problem har genom åren identifierats med bristande upphandlingskompetens, alltför detaljerade upphandlingar som inte ger utrymme för innovation och att upphandlingarna inte främjar konkurrens i tillräcklig utsträckning osv.

Ett förslag på lösning som diskuterats under lång tid är funktionsupphandling (se t.ex. SOU 2002:115). Tanken med funktionsupphandling är i grund och botten att ge större möjligheter till utföraren att genomföra innovationer och effektiviseringar genom att vara mindre detaljerad i utformandet av kontraktet. Det är i teoretisk mening en klok väg för att minska flera av de problem som lyfts fram

inom upphandlingen på transportområdet och att förbättra produktivitet utvecklingen. Totalentreprenad är en typ av entreprenad där utförare tar ansvar för både projektering och utförande som skulle kunna ge utrymme för detta.

Upphandlingsformen ställer dock betydande krav på upphandlingskompetens hos beställaren. Riksrevisionen (2012b) granskade Trafikverkets användning av totalentreprenader men fann inget stöd för att dessa skulle ha sänkt kostnaderna. En anledning som tas upp är att beställarkompetensen inte är tillräckligt hög i Trafikverkets organisation för att klara av i upphandling av komplicerade funktioner och projekt. I stället pekar Riksrevisionen på risker med att entreprenörerna med totalentreprenader får alltför stort informationsövertag. Kunskapen om anläggningen hamnar i ökande grad utanför beställarens organisation och beställaren hamnar därmed i beroendeställning senare under driftperioden. En nödvändig förutsättning för att kunna förbättra användandet av totalentreprenader är enligt Riksrevisionen att förbättra och strukturera data om anläggningen på ett genomtänkt sätt. Detta diskuteras vidare nedan i avsnittet om datahantering, uppföljning och utvärdering.

Nyström, Lind och Nilsson (2014) menar också att funktionsupphandling i infrastruktursektorn kompliceras av den avvägning som behöver göras mellan kostnadseffektivitet i byggfasen kontra livscykeln. Innovationer i byggfasen som minskar kostnaderna och byggtiden kan t.ex. leda till högre underhållskostnader. Det faktum att infrastruktur har lång livstid och behöver vara driftssäker innebär att det många gånger finns en konservatism i val av metoder och tekniker från beställarens sida. Ofta yttrar sig detta i detaljerade förfrågningsunderlag vilket minskar utrymmet för innovation.

En ytterligare aspekt av upphandling är storleken på kontrakten som, om de blir för stora, minskar utrymmet för mindre företag och därmed begränsar konkurrensen. Också utformningen av upphandlingar kan begränsa de mindre företagens möjligheter, där dessa skulle dra nytta av mer standardiserade kontrakt och färre svåruppnåeliga krav som t.ex. på elfordon och annat som begränsar konkurrensen. Samtidigt är storleken på kontrakt och effektivitet helt beroende av vilken typ av upphandling som görs. För vissa upphandlingar gör stordriftsfördelar att ännu större upphandlingar bör göras än i dag, t.ex. gäller detta asfaltsbeläggning (Ridderstedt, 2023).

Att upphandlingar huvudsakligen sker på lägsta pris nämns av flera företrädare i branschen som ett hinder för produktivitetsförbättringar då incitamenten för innovation är svagare. Lundberg et al. (2022) har föreslagit införande av ett ratingsystem för att möjliggöra för upphandlare att ta hänsyn till tidigare erfarenheter av olika leverantörer. Fast pris men konkurrens på kvalitet och större möjligheter för funktion och innovation hade eventuellt också kunnat förbättrat produktiviteten. Här ses ofta lagen om offentlig upphandling (LOU) som ett hinder, men vid diskussioner Produktivitetskommissionen deltagit i har också lyfts att möjligheterna till att utforma underlag på andra sätt är större än vad det ibland framställs.

Produktivitetskommissionen noterar sammanfattningsvis att erfarenheten inom detta område pekar i olika riktningar. Å ena sidan bör det från teoretisk utgångspunkt vara fördelaktigt med en högre grad av funktionsupphandling och totalentreprenad. Å den andra är den erfarenhet som hittills finns av dessa inte entydigt positiv. Å ena sidan bör upphandlingar inom vissa segment troligtvis göras mindre för att möjliggöra för mindre aktörer att skärpa konkurrensen. Å andra sidan överväger stordriftsfördelar i andra segment vilket i stället pekar i riktning mot större upphandlingar. Slutsatsen som ofta ges i forskningen är att Trafikverkets lärande och data kring upphandlingar är alltför bristfällig för att det ska vara möjligt både för myndigheten att utforma effektiva upphandlingar och att i efterhand granska och skapa ett lärande kring hur upphandlingarna kan förbättras. Detta pekar mot att en tydlig förbättring vad gäller Trafikverkets datahantering är ett nödvändigt första steg.

8.4.3 Strukturerna för datahantering, uppföljning och utvärdering behöver stärkas

För att kunna driva ett systematiskt produktivets- och effektiviseringsarbete i infrastruktursektorn är det nödvändigt med god tillgång till tillförlitliga data. Det kan t.ex. handla om kostnader och utfall för olika investeringar genomförda i olika organisationsformer för att kunna utvärdera effektiviteten av olika lösningar. På samma sätt är det nödvändigt med en gedigen grundkunskap om anläggningens tillstånd för att kunna göra effektiva underhållsplaner och kunna sätta in åtgärder i förebyggande syfte på rätt plats i rätt tid. Detsamma gäller inom upphandlingsområdet vilket nämndes ovan.

För att öka innovationstakten och digitaliseringen är det också en nödvändig utgångspunkt att data finns tillgänglig. Trafikverkets data över anläggningen (både järnväg och väg) och uppföljningssystem har dock varit bristfällig under lång tid vilket konstaterats av bland annat Riksrevisionen (RiR 2012:21) och i en statlig utredning om järnvägsunderhållet (SOU 2015:42).

En grupp forskare från framför allt VTI gjorde 2012 en genomgång av vilken data som fanns tillgänglig för att göra systematiska uppföljningar av kontrakt (Nilsson et al., 2012). Deras huvudbudskap var att det inte var möjligt att följa upp de kontrakt som upphandlats av Vägverket under den föregående tioårsperioden. Det var inte möjligt att jämföra faktiskt kostnadsutfall med kontrakterad kostnad och inte heller med den investeringsplan som regeringen ursprungligen fattat beslut om. Det var inte heller möjligt att jämföra projekt som upphandlats med olika metoder i syfte att utveckla upphandlings- och kontraktsmetodiken. Situationen bedöms inte ha förbättrats nämnvärt sedan dess. Detta trots att VTI på regeringens uppdrag genomfört uppföljande studier. Bland annat skriver Nilsson et al. (2019) att en ny genomgång:

[...] visar att det fortfarande återstår ett betydande arbete för att kunna genomföra kvantitativa analyser utan en omfattande manuell bearbetning.

I det följande konstaterar dock forskarna att:

En sådan arbetsinsats behöver emellertid inte vara omfattande eller svår. Den primära kvarstående uppgiften är att skapa kopplingar mellan de olika databaser som redan existerar samt att säkerställa att dokument från genomförandeprocessen existerar i digital form och sparas. [...] I avsaknad av ett sådant arbete kommer Trafikverket inte heller i framtiden att kunna redovisa produktivitetsutvecklingen i verksamheten på ett transparent sätt.

Den bild som framträder är alltså att regeringens egen forskningsmyndighet på området pekat på nödvändigheten av att genomföra relativt enkla förändringar i hur data samlas in och sparas för att möjliggöra uppföljning av produktiviteten samt möjliggöra utvärdering och lärande. Att detta inte gjorts är anmärkningsvärt ur Produktivitetskommissionens perspektiv.

Kopplat till detta bedömer branschen att digitaliseringsgraden i sektorn är låg. Enligt det nyligen avslutade projektet Infra 4.0

(InfraSweden, 2023) ligger branschen långt efter i digitalisering vilket både är ett problem och en möjlighet ur produktivitetssperspektiv. Potentialen för produktivetsförbättringar är relativt lättillgänglig. Det som enligt branschen saknas är, återigen, tillförlitlig och tillgänglig data om olika anläggningar för att kunna utforma nya digitala lösningar. Ett gott exempel som tas upp är det nederländska banverket ProRail som utformat ett dataregister över anläggningars tillstånd, vilket är tillgängligt genom öppna data och kan användas av såväl banhållare som utförare av underhållsreparation. Här ser Produktivetskommisionen stor potential för svensk räkning.

8.4.4 Tillståndprocesser behöver kortas och förenklas

Tillståndprocesser orsakar långa ledtider för konstruktion av projekt. Tillståndprocesserna för stora infrastrukturprojekt behöver kortas och bli mer förutsägbara för att öka produktiviteten i anläggningsbranschen. Aktörer som kommer in sent i planeringsprocessen för infrastruktur kan skapa fördyringar då omtag behövs. Eftersom projekt sällan avbryts p.g.a. fördyringar får dessa aktörer ofta genomslag. Detta är inte bara ett problem för produktiviteten i infrastruktursektorn och behandlas av Produktivetskommisionen samlat, se kapitel 6.

8.5 Flygets betydelse för produktiviteten

Flyget har inneburit dramatiska förbättringar i tillgänglighet genom att knyta ihop viktiga handelscentra globalt på ett sätt som andra transportslag inte förmår. Detta har inneburit stora förändringar särskilt för högspecialiserade sektorer och inom tjänstesektorn. För att illustrera detta stod exempelvis flygfrakten 2020 för 35 procent av den globala handeln i värdetermer, men endast 1 procent av handeln i termer av volym (Ferguson & Forslid, 2020). Särskilt betydelsefullt är flyget för humankapitalintensiva branscher såsom IT, utbildning och finans. De internationella flygförbindelsernas betydelse för produktivetsutvecklingen bedöms därför vara stor.

En nyligen genomförd studie för SNS av Ferguson och Forslid (2020) indikerar att ökad tillgång till internationella direktlinjer leder till ökad handel, särskilt inom tjänstesektorn och speciellt för kun-

skapsintensiva tjänstebranscher. Enligt det uppmätta sambandet skulle en tänkt tioprocentig ökning av antalet direktavgångar i närområdet leda till en ökning av exporten i dessa branscher med mellan 9 och 24 procent. Effekterna när det gäller importen tyder också på att direktförbindelser med flyg är en faktor som påverkar utländska företags lokalisering av dotterbolag till Sverige. Slutsatsen av denna studie är därför att det finns skäl att tro att närhet till en flygplats med internationella direktlinjer har betydelse för den ekonomiska aktiviteten i en region. För näringslivet underlättar smidiga flygförbindelser tillgång till nyckelkompetenser samt tillgång till nya marknader, kunder och leverantörer (Hultkrantz, 2019).

I en svensk kontext är Arlanda flygplats central för den internationella flygtrafiken, särskilt då Stockholm intar en särställning i landet för högproduktiva tjänstebranscher såsom IT och finans och flera huvudkontor är lokaliserade dit. I ljuset av de förändringar som SAS genomgår och de omvälvningar som drabbade flygsektorn under pandemin bedömer Produktivitetskommissionen att Arlandas framtid är en viktig faktor för produktivitetsutvecklingen.⁹ Produktivitetskommissionen ser positivt på att regeringen tillsatt en samordnare som ska arbeta för att stärka Arlandas konkurrenskraft. Samordnaren bör bl.a. arbeta för att slå fast en strategi för hur ett konkurrenskraftigt flygnätverk från Arlanda flygplats ska kunna fortsätta att utvecklas. Inom ramen för ett sådant arbete menar Produktivitetskommissionen att det är viktigt att säkerställa en fortsatt hög internationell tillgänglighet.

8.6 Sammanfattande slutsatser

Produktivitetskommissionen drar följande sammanfattande slutsatser av ovanstående:

- Samhällsekonomiska analyser för val av projekt för nyinvestering finns tillgängliga och görs för aktuella projekt men används i begränsad utsträckning som grund för beslut/prioritering. Trots en stor investeringsvolym i nationell plan är flera samhällsekoniskt olönsamma projekt inlagda samtidigt som lönsamma projekt

⁹ Återhämtningen efter pandemin för Arlanda flygplats var cirka 83,4 procent av 2019 årsnivå för perioden januari–oktober 2023 jämfört med samma period 2019. I jämförelse med de nordiska huvudflygplatserna ligger endast Helsingfors på en lägre nivå. (Trafikverket, 2024).

lämnas utanför. Detta är bekymmersamt ur Produktivitetskommissionens perspektiv. Planeringssystemet, som även inkluderar beslutsfattandet, behöver bli mer fokuserat på samhällsekonomisk lönsamhet.

- Fördyringar av projekt är vanligt förekommande. Dessa fördyringar sker i planprocessen fram till beslut om byggstart. Fördyringar sker däremot inte systematiskt i själva byggprocessen. Projekt som visar sig bli dyrare när mer information framkommer i planeringen måste i högre utsträckning avbrytas/omprövas.
- Stora delar av transportinfrastrukturen närmar sig eller har passerat sin tekniska livslängd. Det finns därmed ett behov av reinvestering och underhåll som är samhällsekonomiskt lönsamt att åtgärda.
- Sedan bildandet av Trafikverket har det förekommit kritik avseende bl.a. Trafikverkets leveransförmåga och effektivitet. Det finns skäl att utvärdera Trafikverkets organisation och göra regeringens styrning tydligare.
- Data samlas inte in och sammanställs inte på ett relevant och systematiskt sätt på projektnivå hos Trafikverket. Det innebär att flera frågor om produktivitet, upphandlingars effektivitet och orsaker till fördyringar är svåra att utvärdera och förbättra.
- Upphandlingar är centrala för stora delar av transportinfrastrukturen. Vad som är effektiv upphandling skiljer mellan projekt och vad som upphandlas. Här behövs ett strukturerat lärande för att kontinuerligt stärka upphandlingskompetensen. Därtill behöver kompetensen stärkas generellt.
- Utdragna tillståndprocesser sänker produktiviteten i sektorn.
- Flyget har stor betydelse för produktivitsutvecklingen, särskilt i tjänstesektorn.

8.7 Bedömningar och förslag

8.7.1 Stärk samhällsekonomisk effektivitet och kostnadskontroll i planprocessen

Bedömning: Den samhällsekonomiska effektiviteten bör stärkas i planprocessen. Olönsamma och kraftigt fördyrade åtgärder bör undvikas och lönsamma åtgärder, reinvestering och underhåll bör få mer resurser. Regeringen bör ta tydligare ställning för samhällsekonomisk effektivitet och i större utsträckning eftersträva förslag och prioriteringar som lever upp till krav på samhällsekonomisk lönsamhet.

Förslag:

- Integrera Trafikverkets investeringsplan med beslutet om att fastställa nationell plan och med det ekonomiska planeringssystemet för transportinfrastruktur, så att dessa överensstämmer i innehåll och objektindelning.¹⁰ Utöka samtidigt investeringsplanen till att omfatta 6 år och koppla beslut om byggstart till att objekt tas in i investeringsplanen.
- Klargör i direktivet till Trafikverket att myndigheten ska ta fram förslag på nationell plan och investeringsplan och att det ska göras en åtskillnad mellan förslag som befinner sig i ett tidigt utredningsskede och förslag som ska förberedas för byggstart. I det första fallet ska det tydligt framgå att dessa förslag är under utredning och att ingen garanti för genomförande finns. Dessa förslag ska enbart redovisas i nationell plan. Förslag som, i det andra fallet, ska förberedas för byggstart ska vara gediget utredda, ha en realistisk genomförandeplan samt fortsatt vara samhällsekonomiskt motiverade. Förslag som ska inkluderas i investeringsplanen ska, enligt ovan, vara beslutade för byggstart och investeringsplanen innehåller således enbart förslag som beslutats för genomförande.
- Investeringsplanen ska följas upp varje år i samband med budgetförhandlingarna och då ska hittills upparbetade kostnader och bedömda kvarstående kostnader för de olika objekten redo-

¹⁰ Detta har tidigare föreslagits av Ekonomistyrningsverket i två rapporter (ESV 2020:57 och ESV 2021:21).

visas. Detta skapar en tydlig länk mellan budgetprocessen och genomförandet av åtgärder.

Förslag: Inför ett krav på motivering i de fall samhällsekonomiskt olönsamma projekt föreslås ingå i nationell plan/investeringsplan.

Förslag: Åtgärder som inte innebär nyinvestering men som kan förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten bör hanteras i nationell plan/investeringsplan för att tydliggöra alternativ till nyinvestering i linje med fyrstegsprincipen. Ge därför Trafikverket direktiv att också föreslå sådana åtgärder där så är lämpligt. Till exempel rekommendationer om styrmedel, prissättning eller reglering.

Den samhällsekonomiska effektiviteten måste stärkas i transportplaneringen. Projekt som är samhällsekonomiskt olönsamma eller där kostnaderna stigit kraftigt behöver strykas ur nationell plan i betydligt högre utsträckning än i dag. Samhällsekonomisk lönsamhet behöver få ett betydligt större genomslag för vilka projekt som prioriteras för genomförande. För att säkerställa samhällsekonomiskt effektiva åtgärder i linje med fyrstegsprincipen kan Trafikverket oftare behöva föreslå alternativa åtgärder som inte nödvändigtvis innebär fysiska nyinvesteringar i infrastruktur. Myndigheten behöver därför få tillräckliga frihetsgrader som möjliggör, och direktiv som efterfrågar, samhällsekonomiskt effektiva prioriteringar. Produktivtetskommissionens förslag innebär ett antal konkreta steg för att åstadkomma detta i praktiken.

De första förslagen rörande Trafikverkets investeringsplan syftar till att göra en tydligare åtskillnad mellan den långsiktiga planeringen, som sker i nationell plan där många projekt utreds, och genomförandet, som föreslås ske när projekt läggs in i investeringsplanen. Enligt förslaget blir det tydligt att projekt flyttas från planeringsfas till genomförandefas genom ett beslut om byggstart när de flyttas över i investeringsplanen. På så vis skapas ytterligare ett tydligt beslutstillfälle genom att regeringen behöver ta ställning till föreslagna projekt också i ett senare skede, när planeringsfasen är långt gånge och kostnadsberäkningarna blivit mer tillförlitliga. Detta skapar en tydlighet kring hur nationell plan ska genomföras och skapar möjlig-

het för ansvarsutkrävande om kraftigt fördyrade projekt ändå läggs in i investeringsplanen. Förslaget stärker kopplingen mellan budgetprocessen och genomförandet genom att uppdaterade kalkyler behöver ställas mot investeringsutrymmet för varje år, och genom att uppföljning av investeringsplanen sker varje år i samband med budgetförhandlingarna. Ett motsvarande system har införts inom försvarsområdet som tidigare också haft svårt att hantera långa och komplexa investeringsprojekt. Redan i dag finns ett moment med byggstartsbeslut men detta har i huvudsak formell karaktär och leder inte till omprövning.

Nästa förslag ställer ett krav på motivering om varför samhälls-ekonomiskt ineffektiva förslag läggs in i nationell plan respektive investeringsplan. Detta för att vid varje beslutstillfälle ställa frågan om projekt, givet de då kända förutsättningarna, faktiskt bedöms skapa konkreta nyttor som överstiger de uppskattade kostnaderna. Finns ingen övertygande motivering bör förslaget inte genomföras.

Det sista förslaget tar sikte på att bredda Trafikverkets möjligheter att lägga förslag som inte innebär nyinvestering. Detta möjliggör ett mer konsekvent och styrande hanterande av transportpolitiska problem utefter fyrstegsprincipen så att dyra investeringslösningar, i de fall det finns samhällsekonomiska skäl, kan undvikas till förmån för mer effektiva styrmedel.

8.7.2 Förändra kalkylräntan för infrastrukturinvesteringar

Förslag: Ansvaret för att sätta kalkylräntan för statens investeringar i infrastruktur bör flyttas från Trafikverket till Riksgäldskontoret och baseras på statens upplåningskostnad samt en riskkomponent i likhet med för andra statliga investeringar.

Kalkylräntan som används vid bedömning av samhällsekonomisk lönsamhet på transportområdet bör bättre spegla statens förväntade finansieringskostnader. Den bör därför baseras på statens upplåningskostnad för en löptid som motsvarar investeringens livslängd och tillåtas att variera med denna över tid. Då infrastrukturprojekt är förenade med olika typer av risker bör kalkylräntan även innehålla en riskkomponent. Produktivitetskommissionen anser att risk-

komponenten i kalkylräntan bör vara differentierad för olika typer av projekt.

Det är också enligt Produktivitetskommissionens bedömning klokt att flytta ansvaret för att sätta kalkylräntan från Trafikverket till en annan myndighet, förslagsvis Riksgäldskontoret som är statens garantimyndighet och besitter kompetens inom området. Trafikverket har dessutom incitament att sätta en låg kalkylränta för att maximera den samhällsekonomiska lönsamheten av de projekt myndigheten själv ansvarar för. Att sätta räntan fristående från den ansvariga genomförandemyndigheten väntas gagna den samhällsekonomiska effektiviteten.

8.7.3 Prioritera underhåll av väg och järnväg

Bedömning: Det är viktigt för produktiviteten att transportsystemet är pålitligt och driftssäkert. Bärande delar av transportsystemet närmar sig eller har passerat sin tekniska livslängd och Trafikverket bedömer att ökade medel till underhåll av väg och järnväg är samhällsekonomiskt effektivt. Medel bör därför prioriteras till reinvestering och underhåll av väg och järnväg i kommande nationella planer för att säkra kapaciteten och möjliggöra ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen.

Förslag: Värdera, prioritera och genomför även underhåll på samhällsekonomisk grund i högre utsträckning än i dag. Effektivisera användandet av servicefönster, använd totalavstängningar där detta är mest effektivt och analysera om det är samhällsekonomiskt effektivt och praktiskt genomförbart att genomföra vissa insatser högintensivt genom dygnet-runt-arbete. Om det finns hinder (arbetsrättsligt, organisatoriskt) för att genomföra underhållsåtgärder på detta sätt bör dessa analyseras och där så är lämpligt undanröjas.

Förslag: Överväg att förändra redovisningen av tillgångar inom transportsektorn så att dessa speglar anläggningarnas verkliga tillstånd. Det bokförda värdet på balansräkningen speglar då i praktiken anläggningen och underinvestering i underhåll åskådliggörs genom fallande värde på anläggningen. Värderingen bör vikta

samhällsekonomiskt så att viktiga transportlänkar ges större tyngd än lågtrafikerade.

Produktivitetskommissionen bedömer på basis av de samhällsekonomiska analyser som presenterats att det är nödvändigt att stärka fokus på underhåll i kommande nationella planer för att förbättra driftssäkerheten och säkra kapaciteten i transportsystemet. Reinvesteringar och bättre underhåll möjliggör också kapacitetshöjande åtgärder som att tillåta tyngre och längre fordon i befintlig infrastruktur. Underhållsåtgärder bör också planeras och genomföras effektivare än i dag.

Ett verktyg för att stärka fokus på underhåll är att förändra hur de tillgångar som ska underhållas bokförs. Det framstår som att man under lång tid har misslyckats med att prioritera underhåll och re-investering tillräckligt högt. Fölster (2023) har beskrivit hur en bokföring av tillgångar som tar hänsyn till anläggningens faktiska status möjliggör ansvarsutkrävande om värdet på tillgången tillåts förfalla. Exempel på detta finns t.ex. i Nya Zeeland. Ett sådant system kräver dock att Trafikverket skaffar sig en tydligare bild av anläggningens status och redovisar detta (se ytterligare förslag nedan).

8.7.4 Utred organiseringen av transportsektorn

Förslag: Tillsätt en utredning för att se över Trafikverkets och transportsektorns organisation, utvärdera sammanslagningen och överväga införande av institutionell konkurrens enligt den norska modellen Nye Veier.

Trafikverket bildades 2010 genom en sammanslagning av Banverket och Vägverket med förhoppningar om effektiviseringar både inom planering, upphandling och drift. När den låga produktiviteten, digitaliseringsgraden och innovationstakten i sektorn i dag diskuteras lyfts ofta Trafikverkets storlek och dominerande roll fram. Produktivitetskommissionen ser mot bakgrund av detta ett behov av att se över om organiseringen av transportsektorn är ändamålsenlig och att utvärdera om sammanslagningen av Trafikverket uppnått de målsättningar som sattes upp vid bildandet. Myndighetens interna produk-

tivitet är ett område som särskilt bör analysera bl.a. mot bakgrund att antalet anställda har ökat med cirka 4 000 anställda under perioden 2013–2023.¹¹ Under samma period har förvisso de ekonomiska ramarna för transportinfrastruktur ökat, vilket rimligen kräver en större personalstyrka. Ökningen är dock hög och bör prövas. Inom ramen för denna översyn bör utöver ev. förändringar av Trafikverkets organisation även utredas om det vore lämpligt att införa institutionell konkurrens inom nyinvestering, underhåll eller bådadera, i linje med det norska exemplet Nye Veier (se tidigare i avsnittet ”Trafikverkets organisation behöver ses över”).

8.7.5 Se över mål- och anslagsstrukturen för Trafikverket

Bedömning: Regeringskansliet behöver sätta upp tydligare mål för Trafikverkets verksamhet och följa upp att myndigheten levererar mot dessa. Ansvarsutkrävandet behöver stärkas i relationen mellan departementet och myndigheten.

Förslag: Se över mål- och anslagsstrukturen för Trafikverket i enlighet med förslagen i ESV 2020:57 och ESV 2021:21 så att de mål som sätts upp för verksamheten är konkreta och kvantifierbara och ligger inom myndighetens kontroll samt att anslagsändamålen (som i dag är detaljerade) görs mer övergripande. Skapa på så vis en frihet under ansvar-princip för Trafikverkets styrning där Trafikverket följs upp på konkreta uppföljningsbara mål som myndigheten har möjlighet att leverera på.

Flera av de problem som lyfts inom Trafikverkets ansvarsområde, såsom bristande koll på anläggningen och bristande uppföljning av data (se vidare förslag nedan), uppfattas som brister trots att myndigheten sedan lång tid arbetar med frågorna. Det förefaller således inte vara avsaknad av insikt om vad som behöver göras som är problemet utan snarare att det av olika skäl är komplicerat att leverera de lösningar som efterfrågas. Ett exempel är det underhållssystem som efterfrågades av SOU 2015:42 och som fortfarande inte finns på plats. Detta är olyckligt både ur produktivitetssperspektiv och i

¹¹ Siffran avser totalt antal anställda. Trafikverkets årsredovisning 2013 respektive 2023.

ljuset av nya krav relaterade till säkerhetsläget och Sveriges NATO-anslutning. På samma sätt som det behöver finnas tydliga direktiv och uppföljning av leveranser inom nyinvesteringsområdet behöver det finnas tydliga direktiv och uppföljning av andra delar av Trafikverkets verksamhet. Produktivitetskommissionen bedömer med anledning av detta att målstyrningen behöver stärkas i Trafikverket.

Vid bildandet av Trafikverket var viktiga argument att möjliggöra samordningsvinster och mer trafikslagsövergripande styrning. Detta anknyter till en styrmodell med övergripande målsättningar och en princip om frihet under ansvar vilket rimmar väl med en förvaltningsprincip om självstyrande myndigheter och mål- och resultatstyrning. Detta avspeglas dock bristfälligt i den finansiella styrningen av Trafikverket. Denna är i dagsläget väldigt detaljerad, vilket lyfts som ett problem av ESV (2021). Flera av anslagsändamålen och de anslagsposter som finns innehåller detaljerade specifikationer om vad anslagen får användas till vilket skapar begränsningar i myndighetens möjligheter att på egen hand utforma prioriteringar och verksamhet. Samtidigt finns en asymmetri mellan de transportpolitiska målen som är på en hög abstraktionsnivå och de befogenheter som Trafikverket har. Kombinationen av visionära mål som myndigheten saknar verktyg att på egen hand kontrollera och detaljerad styrning av myndighetens verktyg skapar ineffektivitet. De målsättningar regeringen sätter upp för myndigheten bör i stället vara avgränsade och möjliga att följa upp. Samtidigt bör de medel myndigheten förfogar över, som regleras av anslagsstrukturen med ändamål och anslagsposter, göras friare för att möjliggöra för myndigheten att göra egna prioriteringar. En översyn och renodling av regeringens styrning av myndigheten, mål och medel skulle tydliggöra styrningen och göra det möjligt för myndigheten att effektivisera sitt arbete samt förenkla ansvarsutkrävande från regeringens sida. Förslaget ska inte tolkas som att regeringens styrning av myndigheten bör minska, utan snarare bör styrningen förbättras bl.a. genom ovan beskrivna översyn och renodling. Detta skulle enligt Produktivitetskommissionens bedömning möjliggöra högre produktivitet i myndigheten och i förlängningen i hela sektorn.

8.7.6 Bygg en struktur för att följa upp verksamheten på projektnivå

Förslag: Regeringen ger i uppdrag till VTI, Trafikanalys och Trafikverket att gemensamt utforma och implementera en struktur för vilken data som ska samlas in och göras tillgänglig för att kunna följa upp och utvärdera upphandlingar inom transportområdet. Data ska i så stor utsträckning som möjligt göras öppet tillgänglig i den mån det är lämpligt med hänsyn till behov av sekretess.

Trafikverket brister i uppföljning och utvärdering av sina projekt. Detta är problematiskt då det dels begränsar möjligheterna att förbättra verksamheten, dels försvårar ansvarsutkrävande. Många diskussioner kring att höja produktiviteten i upphandling och verksamhet faller i dag på att det saknas tillförlitliga data för att dra tydliga. Detta har varit ett känt problem under lång tid och påtalats av forskare och granskande myndigheter vid upprepade tillfällen. Produktivitetskommissionen finner detta förhållande otillfredsställande och gör bedömningen att det snarast behöver åtgärdas. För att kunna skapa en ändamålsenlig struktur bör de myndigheter som har ansvar för forskning och utvärdering inom området få i uppdrag att tillsammans med Trafikverket ta fram och implementera en struktur för detta. För att förbättra lärandet i sektorn bör de data som tas fram i möjligaste mån göras offentligt tillgängliga. Det stimulerar till forskning och skapar en grund för en mer informerad politisk diskussion kring reformer och investeringar. Samtidigt behöver hänsyn tas till behov av sekretess och säkerhetspolitiska överväganden. Det hindrar dock inte behovet av data, men påverkar hantering och ställer utökade krav vid upphandling m.m.

8.7.7 Kontrollen på anläggningen måste stärkas

Förslag: Trafikverket bör bygga upp ett underhållssystem för att ge en bild i realtid av anläggningen, dess tillstånd, kostnad för underhållsåtgärder och när dessa behöver ske. Data ska vara öppen och tillgänglig för både entreprenörer och beställare liksom för externa utvecklare i den mån det är möjligt med hänsyn till behov av sekretess.

För att kunna utveckla digitalisering och möjliggöra effektivare underhåll och upphandlingar behöver Trafikverket ta fram ett underhållssystem för både väg- och järnväg där data över anläggningen finns tillgänglig för både utförare och beställare, och som kontinuerligt uppdateras. En utgångspunkt kan tas i det motsvarande förslaget i SOU 2015:42 (Koll på anläggningen). Detta var baserat på järnvägs men motsvarande system kan vara användbart även för väg. I Nederländerna finns en förlaga där en motsvarighet till Banverket, ProRail, har ett väl utbyggt nät av sensorer i järnvägen som ger statusbild i realtid som används av de upphandlade underhållsentreprenörerna (Infra 4.0, 2023). All data är öppen källdata vilket gör att även externa aktörer kan nyttja informationen. Det innebär bl.a. att inspektion inte behöver ske ute i spåren utan kan göras från en dator vilket skapar stora möjligheter att höja produktiviteten i underhållsarbetet. Här kommer hänsyn behöva tas till behov av sekretess och säkerhetspolitiska överväganden.

8.7.8 Fortsätt utveckla arbetet med upphandlingar

Bedömning: Upphandlingarna inom infrastrukturområdet måste driva produktivitet i högre utsträckning:

- Stärkt upphandlingskompetensen på Trafikverket och andra relevanta myndigheter.
- Fortsätt att utveckla arbetet med total- och funktionsentreprenader.
- Överväg tydligare vilka upphandlingar som drar nytta av stor-driftsfördelar och vilka som kan göras i mindre kontrakt för att stärka konkurrensen.
- Ställ enbart rimliga och mätbara krav i upphandlingar och enbart krav som följs upp.
- Låt Trafikanalys göra årliga undersökningar av både större och mindre företags synpunkter på Trafikverkets upphandlingar för att skapa grund för kontinuerliga förbättringar.
- Öka andelen upphandlingar som sker i kvalitetskonkurrens snarare än priskonkurrens där så är möjligt och lämpligt.

Det har varit tydligt i kontakter som Produktivitetskommissionen haft med representanter för bransch, myndigheter och forskning att upphandlingsområdet är centralt för att kunna förbättra produktiviteten i sektorn. Verksamheternas komplexitet ställer stora krav på upphandlingskompetensen ur en rad olika aspekter exempelvis i sak, teknik, juridik, avtalskonstruktioner, upphandlingsformer, entreprenörsformer osv. Då stora delar av verksamheten regleras i kontrakt och kontraktens utformning sätter det ramarna för hur innovativ en entreprenör kan vara. Som resonerats kring ovan har olika varianter på funktionsupphandling diskuterats under lång tid som ett sätt att råda bot på problemen. Det framstår inte mot bakgrund av de utvärderingar som gjorts dock vara tillräckligt att enbart föreslå ett ökat fokus på funktionsupphandling, utan snarare behöver en process för lärande och successivt förbättrad upphandlingskompetens skapas hos Trafikverket. Detta involverar flera olika aspekter, som listas i punktlistan ovan. Det behöver kombineras med ett strukturerat arbete för att tillvarata erfarenheter och data för ett kontinuerligt lärande.

8.8 Förslag som kommissionen övervägt men valt att inte gå vidare med

8.8.1 Investeringar i höghastighetsjärnväg

Höghastighetsjärnvägen är kostsam och samhällsekonomiskt olönsam enligt de senaste och mest aktuella bedömningarna (Trafikverket, 2022).

8.8.2 Alternativa finansieringslösningar

Olika typer av alternativa finansieringslösningar föreslås ibland i debatten som ett sätt att åstadkomma högre effektivitet i infrastrukturplanering och konstruktion. En typ som förekommer i debatten är s.k. OPS-lösningar.¹² Det klassiska argumentet emot dessa är att staten i dagsläget inte har några problem att låna pengar på de finansiella marknaderna varför det inte finns något behov av att flytta finansieringsansvaret eller låna på nya sätt. Delvis förefaller resonemangen

¹² OPS = Offentlig-Privat Samverkan (på eng. PPP, Public-Private Partnership).

om OPS också bygga på en upplevelse av att planeringssystemet är för långsamt och ineffektivt. Produktivitetskommissionen bedömer här att det är klokare att i detta fall effektivisera planeringsprocessen än att försöka kringgå den. Det finns i grund och botten ett stort värde av gemensam finansiering och planering ur samhällsekonomiskt perspektiv. Det bör även noteras att nackdelarna med OPS är otvetydiga och väl underbyggda, medan påstådda effektivitetsvinster saknar empiriskt stöd (Riksgälden, 2017).

Samtidigt finns ett värde av att titta vidare på privat involvering framför allt när det handlar om att få in nya idéer och innovation inom planering och byggande av infrastruktur. Detta har potential att förbättra och effektivisera sektorn. Här bedömer Produktivitetskommissionen (i linje med Riksgälden (2017)) att det är viktigt att skilja på förslag om alternativ finansiering och förslag som handlar om utförande i form av t.ex. totalentreprenad med livscykelperspektiv. Produktivitetskommissionen välkomnar generellt kreativa entreprenadformer om de visar positiva resultat inom innovation eller effektivitet men väljer av skälen ovan att inte gå vidare med ett förslag om alternativ finansiering.

Ett annat förslag på alternativ finansiering är medfinansiering i form av s.k. land-value capture. Syftet med detta är att de lokala värdestegringar på mark som kan bli följden av utbyggd infrastruktur ska kunna växlas in så att en fastighetsägare kan använda dem som medfinansiering för att få ett specifikt projekt genomfört. Så som diskuterats ovan är dessa markvärdeförändringar ofta resultatet av omfördelning, när en plats blir mer attraktiv blir en annan plats mindre attraktiv, vilket gör ett sådant resonemang komplicerat ur samhällsekonomisk synvinkel. Om medfinansiering blir en möjlighet att köpa sig förbi kön finns risk att den övergripande samhällsekonomiska planering som eftersträvas av Produktivitetskommissionens förslag kommer att brytas upp. Kommissionen har därför valt att inte gå vidare med förslag inom detta område. Samtidigt noterar kommissionen att det finns en diskussion om huruvida Trafikverket är tillräckligt lyhörda och samarbetsvilliga i olika samhällsbyggnads- och stadsutvecklingsprojekt.¹³ Här finns en möjlighet för Trafikverket att förbättra dialogen med näringslivet och andra samhällsaktörer för att transportsystemet ska kunna bli så väl anpassat som möjligt till de behov som finns.

¹³ Se vidare i Alvendal, 2024.

8.8.3 Ett transportpolitiskt råd

En möjlighet att stärka det samhällsekonomiska perspektivet som förts fram i den allmänna debatten är att inrätta ett transportpolitiskt råd. Produktivitetskommissionen konstaterar att tillgången på samhällsekonomiska effektivitetsbedömningar redan i dag är jämförelsevis god inom transportområdet och att det redan finns myndigheter som granskar Trafikverkets prioriteringar ur samhällsekonomiskt perspektiv, däribland Riksrevisionen, Trafikanalys och VTI. Problemet förefaller således mer vara att den kritik mot samhällsekonomisk ineffektivitet som lyfts inte resulterar i någon förändring. Produktivitetskommissionen har därför valt att lägga förslag för att stärka det samhällsekonomiska perspektivet inom ramen för befintlig planeringsmodell snarare än att inrätta ytterligare ett externt råd.

8.9 Konsekvenser

8.9.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Förslagen föreslås genomföras inom ram på befintliga anslag genom omprioriteringar och bedöms därför inte få några direkta effekter på de offentliga finanserna.

8.9.2 Övriga konsekvenser

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslagen bedöms stärka den samhällsekonomiska effektiviteten då de väntas leda till en mer samhällsekonomiskt effektiv transportplanering och ett mer effektivt transportsystem. Förslagen bedöms relativt sett minska nyinvestering i transportinfrastruktur och öka underhåll och reinvestering i befintligt system.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms inte heller ha någon betydelse för brottsligheten. Sysselsättningen inom anläggningsbranschen bedöms inte

heller påverkas som helhet, dock skulle en omprioritering av resurser mot mer underhåll och reinvestering innebära en förskjutning från nyinvesteringsprojekt. En förbättring av den offentliga upphandlingen inom sektorn skulle potentiellt innebära bättre förutsättningar för mindre företag då dessa skulle kunna konkurrera på ett mer rättvist sätt i vissa upphandlingsprocesser. För de större företagen skulle potentiellt upphandlingsprocesserna kunna ske på ett effektivare sätt än i dag. Förslagen bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män eller ha någon direkt påverkan på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

9 Utbildning

9.1 Inledning

Utbildningssystemets kvalitet är avgörande för ett lands produktivitet och produktivitetsutveckling. Tillsammans med kompetensutvecklande insatser på arbetsplatsen, arbetslivserfarenhet m.m. påverkar utbildning en persons humankapital. Arbetskraftens samlade humankapital är i sin tur avgörande för produktiviteten (se kapitel 2). Utbildning beskrivs ofta, tillsammans med exempelvis institutioner, infrastruktur och makrostabilitet, som en del av det breda ramverk som krävs för att möjliggöra produktivitetstillväxt (ECB, 2021).

9.1.1 Utbildningens betydelse för produktivitetstillväxten

Teoretisk forskning om tillväxt identifierar åtminstone tre centrala sätt som utbildningssystemet påverkar den ekonomiska tillväxten (Hanushek och Woessman, 2020). För det första kan utbildning öka humankapitalet och därmed arbetsproduktiviteten. För det andra kan utbildning öka innovationskapaciteten i ekonomin, vilket leder till utvecklingen av teknik, produkter och processer som främjar en ökad tillväxt. En välutbildad arbetskraft ger goda förutsättningar för investeringar i immateriella tillgångar, som exempelvis forskning och utveckling. För det tredje kan utbildning underlätta spridningen av kunskap som behövs för att exempelvis implementera nya teknologier, vilket i sin tur främjar tillväxt.

Historiskt har det varit svårt att belägga dessa teoretiska förutsägelser empiriskt. Hanushek och Woessman (2020) konstaterar att detta i hög grad beror på mätproblem. Forskare har fokuserat för mycket på att mäta antalet år som en person tillbringar i utbildningssystemet och för lite på att mäta kvaliteten på den utbildning som personen i fråga får. Det viktiga, ur ett produktivitetsperspektiv, är

inte antalet tidsenheter som en person tillbringar inom utbildningssystemet, utan vilka ekonomiskt värdefulla färdigheter som personen tillskansar sig. I en svensk kontext konstaterade exempelvis Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:104) att det fanns stora skillnader mellan nivån på formell utbildning och uppmätta färdigheter för personer med utbildningsbakgrund i olika länder. Variationer i utbildningens kvalitet över tid inom Sverige innebär också att ett visst antal år i skolan för en kohort inte nödvändigtvis behöver motsvara samma antal år i skolan för en annan kohort, i termer av vilka färdigheter de kan antas ha förvärvat. Det spelar roll vilken typ av kunskap som utbildning ger, samt vilka system som finns för att sprida denna kunskap och använda den på ett sätt som ger ekonomisk utveckling (Braunerhjelm och Henrekson, 2016).

Det offentligas roll på utbildningsområdet

Sjögren och Vlachos (2022) konstaterar att det finns starka skäl för varför det allmänna bör subventionera, reglera samt tillhandahålla skolgång. De argumenterar för att skolgång inte är en vanlig vara eller tjänst, utan att det finns risker för marknadsmisslyckanden.¹ Detta beror bl.a. på att skolgång är förknippat med externaliteter, stor-driftsfördelar och informationsproblem. Även Harris (2023) studerar huruvida skolgång lever upp till de kriterier som krävs för att en vara eller tjänst ska kunna antas levereras effektivt på en oreglerad marknad och finner att dessa kriterier inte uppfylls. Kriterierna är bl.a. frånvaro av externaliteter, god och likvärdig information hos producent och konsument, möjlighet till valfrihet och konkurrens, låga byteskostnader m.m. Skolan måste alltså regleras och styras på ett sätt som lindrar konsekvenserna av dessa potentiella marknadsmisslyckanden.

Svensk skola är också tydligt reglerad i bl.a. lagar, förordningar och läroplaner. Det finns dock tecken på att vissa av dessa regleringar är felaktigt utformade och att de skapar problem för det svenska skola- och utbildningsväsendet (se avsnitt 9.3.2). Risken för s.k. regleringsmisslyckanden inom utbildningssektorn kan bl.a. bero på inflytande från särintressen samt koordinationsproblem mellan staten och kommunerna.²

¹ Se mer om marknadsmisslyckanden i kapitel 3.

² Se kapitel 3 för en mer utförlig beskrivning av regleringsmisslyckanden.

Det finns starka effektivitets- och fördelningspolitiska argument för att tillhandahålla en likvärdig skola som utjämnar ungas livschanser. En jämnare fördelning av människors humankapital ökar förutsättningarna för en jämnare lönefördelning och minskar behovet av snedvridande och produktivitetshämmande omfördelning via skatter och transfereringar.

Effekter för individen

Holmlund (2020) sammanfattar de teoretiska modeller som vanligen används för att analysera utbildningens roll i processen att förmedla kunskaper och färdigheter till människor. I Beckers humankapitalmodell beskrivs utbildning som en investering med en initial kostnad och därpå följande avkastning. Heckman har, tillsammans med ett antal olika medförfattare, utvecklat en mer sofistikerad modell för att analysera förmågeskapande. Här ska förmågor också förstås brett; det kan röra sig om såväl kognitiva som icke-kognitiva förmågor, som exempelvis förmågan att samarbeta eller självdisciplin. Dessa förmågor ger en avkastning på arbetsmarknaden och kan förvärfvas i hemmet, genom utbildning eller vara medfödda. Holmlund sammanfattar Heckmans livscykelmodell som att förmågor förvärfvas under två perioder: tidigt i barndomen och i ungdomsåren. De barn som har fått fler förmågor tidigt i livet har lättare att förvärva ytterligare förmågor under skoltiden, varför avkastningen på utbildning är högre för dessa barn än för andra. En viktig fråga är därför huruvida tidiga och sena investeringar är komplement eller substitut till varandra. Om de är substitut kan utbildningsinvesteringar i skolan kompensera för uteblivna investeringar tidigt i barndomen, men om investeringarna i stället är komplementära blir detta kompensatoriska arbete svårare.

Heckmans arbete, inklusive empiriska utvärderingar av hans teorier, har lett till ett ökat fokus på tidiga insatser, bl.a. på en välfungerande förskola. Enligt Holmlunds sammanfattning av litteraturen förefaller deltagande i förskola generellt vara förenat med en positiv utveckling senare i livet, särskilt för barn i mindre gynnsamma hemmiljöer.

Generellt finns ett stabilt positivt samband mellan en persons utbildning och dennes inkomst samt andra utfall som människor ten-

derar att värdera högt. Arbetslösheten är lägre och den förväntade livslängden längre för personer med högre utbildning jämfört med de som har kortare utbildning.

Effekter för samhället

Utbildning kan ha såväl positiva som negativa externa effekter (Björklund och Lindahl, 2005; Björklund m.fl., 2010). Förutom att göra individen mer produktiv kan en utbildad person också höja produktiviteten hos personer i sin omgivning. Anställda som är utbildade inom de s.k. STEM-ämnena (*science, technology, engineering* och *math*) kan exempelvis bidra till att en organisation snabbare kan ta till sig och sprida nya teknologier (Harrigan m.fl., 2023). Utanför yrkeslivet kan utbildning också stimulera ett högt valdeltagande och andra typer av prosociala beteenden samt minska en persons brottsbenägenhet, vilket i sin tur kan bidra till en mer produktivtetsfrämjande samhällelig miljö.

Utbildning är till viss del ett signaleringsverktyg. En lång utbildning och höga betyg kan förstås som en signal på produktiva eller på annat sätt önskvärda egenskaper hos individen, snarare än som ett bevis på att personen genom sin utbildning har förvärvat värdefulla färdigheter. Detta kan medföra negativa externa effekter. Om signalen måste vara kostsam för att vara trovärdig, kan en subvention av utbildning leda till mer utbildning, exempelvis i termer av antalet personer som väljer att studera eller i termer av längden på utbildningen, än vad som är samhällsekonomiskt optimalt.³

Nettoeffekten av utbildningens externa effekter kan antas skilja sig åt beroende på vilken del av utbildningssystemet som studeras. Viss utbildning ger uppenbart värdefulla färdigheter, som exempelvis förmågan att läsa, skriva och räkna. Annan utbildning, även om den kan värderas högt av arbetsgivare, har ett mer oklart tillämpningsområde och kan snarare förstås som en signal till potentiella arbetsgivare om andra attraktiva egenskaper. Det finns också utbildningar som inte värderas i någon större grad på arbetsmarknaden eller har positiva externa effekter, utan som bäst kan beskrivas som konsumtion för den enskilde studenten.

³ För en längre diskussion, se Caplan (2018).

Avgränsningar

I detta delbetänkande behandlas primärt frågor som rör grund- och gymnasieskolan samt den högre utbildningen. Förslagen är inte uttömmande, utan redovisas i enlighet med vad som står i Produktivitetskommissionens direktiv om att kommissionen i delbetänkandet bör redovisa förslag som är tillräckligt väl utredda för att tas vidare. Produktivitetskommissionen avser att återkomma till utbildningsområdet i sitt huvudbetänkande och där också avhandla ämnen som exempelvis digitalisering och livslångt lärande.

Begreppet ”utbildning” avser i detta kapitel sådan utbildning som bedrivs inom ramen för utbildningssystemet, inklusive utbildning i förskola och den högre utbildning som tillhandahålls på högskolor och universitet. Utbildning som en process för att tillskansa sig kunskaper och färdigheter kan ske på andra sätt och i andra former, men här fokuserar Produktivitetskommissionen på utbildningssystemets funktionssätt.

Sammanfattning

Humankapital och arbetskraftens kvalitet är avgörande för produktiviteten och dess tillväxt. Utbildning kan i sin tur antas ha stor påverkan på humankapitalet och arbetskraftens kvalitet, varför utbildningspolitiken är avgörande för Sveriges framtida produktivitetstillväxt. Utbildning kan också ha andra positiva effekter. En högkvalitativ utbildning kan öka människors egenmakt och bidra till ett prosocialt beteende som förbättrar samhällets institutioner.

9.1.2 Utbildningssystemets mål

Svensk skola och högre utbildning har flera mål. Enligt en av portalparagraferna i skollagen (SFS 2010:800) syftar utbildningen inom skolväsendet till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Därtill ska den också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Universitet och högskolor ska, enligt högskolelagen (SFS 1992:1434), bedriva utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet samt

forskning och utvecklingsarbete. De ska därtill, genom samverkan med det omgivande samhället, bidra till ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.

Produktivitetskommissionens arbete syftar till att lämna förslag som kan antas höja produktivitetstillväxten i Sverige. För att bidra till högre produktivitetstillväxt är det avgörande att skolan och den högre utbildningen ger elever och studenter ekonomiskt värdefulla färdigheter. Dessa färdigheter kan höja nivån på en persons humankapital, men de kan också vara sådana färdigheter som underlättar anskaffandet av nya färdigheter, som exempelvis olika former av icke-kognitiva förmågor. Utbildning kan alltså påverka såväl nivån på humankapitalet som dess tillväxt. Produktivitetskommissionens målsättning med de förslag som lämnas i detta kapitel är att utbildningssystemet ska bli bättre på att förmedla värdefulla färdigheter.

Utbildning har inte sällan en alternativkostnad. För elever på gymnasiet och inom den högre utbildningen innebär utbildning ofta en utebliven arbetsinkomst. För såväl individen som samhället är det därför viktigt att utbildningen bedrivs så effektivt som möjligt. Mot den bakgrunden är det också viktigt att incitamentsstrukturen inte leder till underinvestering i utbildning. Det behövs exempelvis en rimlig s.k. utbildningspremie, som kompenserar för den initiala inkomstförlusten genom bl.a. en högre framtida disponibel inkomst. Detta berörs delvis i kapitlet om skatter.

9.2 Analys

9.2.1 Det svenska utbildningssystemet

Resurser

Resurstilldelningen till utbildningssystemet kan påverka kvaliteten på flera olika sätt. För det första sätter resurstilldelningen ramarna för hur omfattande och intensiv utbildning som kan erbjudas, t.ex. hur många lärare som kan anställas. För det andra kan resurstilldelningen påverka fördelningen av utbildningsinsatser både över tid och mellan ämnesområden. En given mängd resurser kan exempelvis fördelas på ett sätt som prioriterar tidiga insatser på lågstadiet, eller spetsutbildningar inom den högre utbildningen. Resurser kan också

viktas mellan olika gymnasieprogram och ämnesområden inom högskolan. En viktig dimension i detta avseende är att mängden insatser i ett stadium kan påverka behovet av insatser i ett senare stadium.

Kostnaderna för förskola, grundskola och gymnasieskola redovisas bl.a. av Skolverket (2023g). Sedan 2012 har kostnaderna, i fasta priser, generellt ökat snabbare än antalet elever och lärare. Att deflatera kostnadsökningarna med KPI är dock inte oproblematiskt för en personalintensiv verksamhet med serviceskyldighet. Kostnaden för förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola och gymnasieskola, som andel av kommunsektorns totala kostnader för driftverksamhet, har varit relativt stabil de senaste tio åren (SCB, 2023f).

Inom den högre utbildningen har de reala resurserna ökat över tid (Benner och Schwaag Serger, 2023). Den forskande och undervisande personalen har också ökat de senaste 20 åren.

Den reala ersättningen per student och helårsprestation har utvecklats olika för olika utbildningsområden, vilket kan påverka lärosätenas dimensionering och utbildningarnas kvalitet. Sedan 2007 har den reala ersättningen per helårsstudent ökat något för det humanistiska, teologiska, juridiska och samhällsvetenskapliga utbildningsområdet (HTJS), även om ersättningen sjunkit något de senaste åren. För samma period har den reala ersättningen per helårsstudent sjunkit för det naturvetenskapliga, tekniska och farmaceutiska utbildningsområdet (NTF). Sedan 2007 har de reala ersättningarna för helårsprestationer sjunkit för båda utbildningsområdena. Om man i stället för KPI relaterar ersättningen till nivån på de statliga lönerna, där undervisande personal på lärosäten ingår, har ersättningen per helårsstudent ökat för HTJS och minskat för NTF (Sveriges Ingenjörer, 2023). Ersättningen per helårsprestation har minskat för båda utbildningsområdena i förhållande till de statliga lönenivåerna.

Kunskapsresultat

Mellan år 1995 och 2010 föll Sveriges resultat i många internationella kunskapsmätningar.⁴ Därefter skedde en återhämtning. En stor del av förändringen i resultat kan förklaras av en förändrad elevsammansättning, där exempelvis andelen elever med utländsk bakgrund har

⁴ Sveriges resultat på internationella kunskapsprov sammanfattas bl.a. av Heller Sahlgren (2022a). Sedan denna sammanställning gjordes har uppdaterade resultat från flera internationella kunskapsmätningar presenterats (Skolverket, 2023c, 2023e, 2023f).

ökat. Det är tydligt att elever som invandrat i ung ålder klarar sig bättre i den svenska skolan än elever som invandrat senare (Mood och Jonsson, 2023). De senaste mätningarna indikerar återigen ett kunskapstapp. Till följd av att andra länder också presterar sämre är dock Sveriges relativa position bättre än den var 2012.

Svenska elever som helhet presterar något bättre än OECD-genomsnittet i alla tre ämnesområden som ingår i den s.k. PISA-undersökningen. Jämfört med OECD-snittet har Sverige något färre lågpresterande elever i matematik, medan andelen högpresterande ligger nära snittet. Många av de länder som har högst andel högpresterande elever är sydostasiatiska länder, men även en del andra länder i EU har en högre andel högpresterande elever. Generellt presterar flickor bättre än pojkar, med undantag för TIMSS undersökning av kunskaper i matematik och naturvetenskap (Skolverket, 2020a) och PISA-undersökningen om kunskaper i matematik (Skolverket, 2023c). Elever med en mer gynnsam socioekonomisk bakgrund eller större hemresurser tenderar att prestera bättre än de som har en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund. Elever med svensk bakgrund, eller som talar svenska i hemmet, tenderar att prestera bättre än andra.

Även om en försämring eller stagnation i svenska elevers skolresultat delvis kan förklaras av ett förändrat elevunderlag snarare än av en försämrad kvalitet inom skolan betyder det inte att utvecklingen är oproblematisht. Eftersom dagens elever utgör den framtida arbetskraften är det viktigt att skolan ger fler elever förutsättningar att lära sig mer. Insikten om att elevsammansättningen påverkar skolans förmåga att klara sitt uppdrag är dock viktig för förståelsen av vilka reformförslag som är rimliga.

Den samlade bilden av svensk skola är att den fungerar relativt väl, men att det finns förbättringspotential. Skolans uppdrag har blivit svårare. Dels till följd av pandemin, dels till följd av en ändrad elevsammansättning.

Att mäta kvaliteten på den högre utbildningen är ännu svårare. Benner och Schwaag Serger (2023) konstaterar att Sverige har en hög andel forskare samt att vi rankas högt i olika innovationsindex, men att genomslaget för den forskning som bedrivs inte är världsledande. Andra indikatorer visar att Sverige spenderar relativt stora summor per högskolestudent jämfört med andra länder (OECD, 2023c). Svenska studenter är generellt sett också nöjda med sin utbildning.

Samtidigt har Sverige en låg andel lärarledd tid (Svenskt näringsliv, 2022b). I OECD:s undersökning av den vuxna befolkningens färdigheter i bl.a. läsning och räkning står sig Sverige relativt väl, även om resultaten inte är särskilt aktuella och inte enbart beror på den högre utbildningens kvalitet (SCB, 2013). Personer med en högre utbildning har högre sysselsättningsgrad och högre lön än övriga, men lönepremien för högre utbildning är lägre i Sverige än i många andra länder (OECD, 2023c). Arbetsmarknadsutfall, inklusive lönenivåer och därmed utbildningspremien, påverkas dock av andra faktorer än enbart utbildningens kvalitet, som t.ex. den svenska lönebildningsmodellen.

Likvärdighet⁵

Skillnader i resultat för elever och skolor kan förklaras dels av elevernas egenskaper, dels av skolans resurser och kvalitet. Skolor har ett antal insatsfaktorer i form av elever och finansiella samt personalbaserade resurser. Olika skolor är sedan olika bra på att producera kunskap och utbildning givet sina insatsfaktorer.

Skolsegregationen har ökat över tid. Främst beror detta på en ökad boendesegregation, men också friskolesystemet har bidragit till utvecklingen.

Lärartätheten är högre i skolor med svaga elevförutsättningar, vilket tyder på en kompensatorisk resursfördelning. Skolor med svagare elevförutsättningar har dock generellt sett lärare med lägre kompetens och en högre personalomsättning. Det verkar inte finnas några signifikanta skillnader i löner mellan skolor med olika elevunderlag, men enskilda elever med sämre förutsättningar ges oftare särskilt stöd än andra elever.

Resultatskillnaderna mellan skolor har ökat över tid. Denna utveckling drivs primärt av ökad skolsegregation, snarare än av ökade kvalitetsskillnader. Familjebakgrundens betydelse har ökat något de senaste 20 åren. För svenskfödda elever syns dock inte någon sådan tydlig trend, utan utvecklingen drivs av en växande andel utrikesfödda elever samt av det faktum att en större andel av dessa har invandrat efter skolstart.

Kvalitetsskillnader mellan skolor kan analyseras med hjälp av mått på förädlingsvärde. Sådana mått försöker fånga i vilken grad en skola

⁵ Detta avsnitt baseras i huvudsak på bilaga 7 till 2019 års långtidsutredning (SOU 2019:40).

förbättrar elevernas resultat efter att hänsyn har tagits till elevernas initiala förutsättningar och tidigare skolresultat. Måtten fångar såväl effekter av undervisningskvalitet som effekten av elevsammansättning. Det senare innebär att om en skolas verksamhet gynnas av att ha elever med goda förutsättningar, exempelvis genom att det innebär att arbetsmiljön i klassrummet förbättras, eller att det är lättare att rekrytera skickliga lärare, kommer även dessa effekter att ingå i kvalitetsmättet. Analyser av kvalitetsskillnader mellan grundskolor tyder på att de är betydande. Det finns en viss tendens till att elever med goda förutsättningar går på skolor med högre uppmätt kvalitet, men denna tendens är liten i förhållande till de totala kvalitetsvariationerna mellan skolor. Friskolor uppvisar överlag högre kvalitet än kommunala skolor.

Det finns en tydlig geografisk komponent i kvalitetsskillnader. Skolkvaliteten är lägre på mindre orter och på landsbygden jämfört med i storstadsområdena (Heller Sahlgren, 2022b). Skillnaden måste också anses vara stor, då den ungefärligen motsvarar den inlärn timer som sker i skolan under ett år på högstadiet.

I undersökningar som fokuserar på matematik i högstadiet är skolkvaliteten positivt korrelerad med andelen lärare som är behöriga i matematik (Heller Sahlgren, 2022b). Något liknande samband går inte att slå fast när det gäller lärartäthet eller skol- och undervisningskostnader.

Det är svårare, rent metodologiskt, att studera kvalitetsskillnader i gymnasieskolan, då den i högre grad präglas av selektionseffekter, dvs. att elever med olika förutsättningar och intressen väljer olika program och olika skolor. Det går att argumentera för att likvärdigheten har försämrats till följd av att möjligheten att läsa på ett nationellt program har minskat på grund av bl.a. hårdare antagningskrav. Samtidigt finns det inga tydliga tecken på att studiesvaga elever klarar sig sämre än tidigare.

Generellt sett klarar den svenska skolan sitt kompensatoriska uppdrag relativt väl givet förutsättningarna (Heller Sahlgren, 2023b). Det kompensatoriska uppdraget har dock blivit svårare, bl.a. till följd av att stora elevgrupper har kommit till Sverige relativt sent i skolåldern.

Den sociala snedrekryteringen till högre utbildning beskrivs bl.a. av Universitetskanslersämbetet (UKÄ, 2020). Det är vanligare att barn till föräldrar med en längre eftergymnasial utbildning väljer att

söka sig till den högre utbildningen. Över tid har det blivit vanligare för såväl kvinnor som män att både börja i högskolan över huvud taget och att göra det på ett långt yrkesexamensprogram. Den sociala snedrekryteringen har minskat något över tid. Framför allt har andelen som växer upp med lågutbildade föräldrar minskat; det har över tid blivit ovanligare att tillhöra en grupp som inte går vidare till högskolestudier i samma utsträckning som andra grupper.

Jämfört med andra rika länder skiljer sig Sverige inte nämnvärt när det gäller social snedrekrytering och andra mått på likvärdighet. Det gäller exempelvis andelen ungdomar vars föräldrar inte har någon högre utbildning som börjar studera vid universitet eller högskola (OECD, 2019a). Det finns dock relativt starka könsbundna studieval inom den högre utbildningen. Andelen personer som är födda i Sverige av utrikes födda föräldrar, eller som har invandrat före sju års ålder, studerar i högre utsträckning än de med inrikes bakgrund (UKÄ, 2022). I Universitetskanslersämbetets genomgång är det särskilt ungdomars sociala bakgrund som avgör om de börjar studera på högskolan. Det finns också vissa regionala variationer, där andelen som börjat studera vid en högskola eller ett universitet vid 24 års ålder är högst i Stockholm (51 procent) och lägst i Jämtland (33 procent). Tidigare studier antyder att studenter som hade föräldrar med förgymnasial utbildning hade en något lägre genomströmning jämfört med studenter vars föräldrar hade en utbildning på gymnasienivå eller högre (UKÄ, 2013). Detta gällde dock enbart för längre yrkesexamensprogram. Senare studier om avhopp från yrkesexamensprogram tyder på relativt små skillnader i risken för avhopp på grund av social bakgrund (UKÄ, 2017a).

Betygssystemet

Det nuvarande betygssystemet för grund- och gymnasieskolan infördes 2011 och består av ett icke godkänt betyg (F) samt fem godkända betyg (A–E). Betyg ges fr.o.m. höstterminen i årskurs sex, men det är möjligt för skolor att sätta betyg från årskurs fyra.

För betygen A–F görs en samlad bedömning av vilket betyg som bäst motsvarar elevens kunskaper. För betyget E krävs det dock att eleven har kunskaper inom samtliga delar av betygsgriterierna. Betygs-

kriterierna regleras i kurs- och ämnesplaner. Enbart legitimerade lärare får ensamma sätta betyg.

Inom den högre utbildningen regleras betygssystemen i högskoleförordningen (SFS 1993:100). Lärosätena är fria att använda olika typer av betygssystem, vilket de också gör.

Antagningssystemet

I grunden är skolvalet till förskoleklass och grundskolan oreglerat på nationell nivå (SOU 2020:28). I stället är det upp till huvudmännen att utforma sina rutiner. I betänkandet från utredningen om en mer likvärdig skola konstateras att förutom att en elev har rätt till en skola nära hemmet saknas urvalsregler för kommunala skolor. I 10 kap. 30 § Skollagen (SFS 2010:800) regleras att en kommun får frånga en elevs vårdnadshavares önskemål enbart om den önskade placeringen medför att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, den önskade placeringen medför betydande svårigheter för kommunen eller om det krävs för att garantera övriga elevers trygghet och studiero. I praktiken har därför olika sätt att mäta närhet kommit att bli dominerande som urvalsmetod för de flesta kommunala skolor. För fristående skolor är den vanligaste urvalsmetoden kötid, kombinerat med syskonförtur.

Till gymnasiet fördelas elever baserat på ansökan och, i det fall ett program har fler sökande än platser, meritpoäng. För att vara berättigad att söka till ett nationellt gymnasieprogram krävs en grundläggande behörighet. För att vara behörig att söka till ett yrkesprogram krävs godkända betyg i svenska, engelska och matematik samt minst fem övriga ämnen. För att vara behörig att söka till ett högskoleförberedande program krävs godkända betyg i svenska, engelska och matematik samt minst nio övriga ämnen. Vissa gymnasieprogram ställer ytterligare krav på godkända betyg inom specifika ämnen. Om en elev inte är behörig att söka till ett nationellt program kan eleven läsa upp sina betyg eller gå ett av fyra introduktionsprogram.

Sökande till högskola och universitet måste ha en s.k. grundläggande behörighet. Den kan antingen bestå av en examen från ett högskoleförberedande program eller yrkesexamen med godkänt betyg i vissa kurser i svenska och engelska. Andra regler gäller för personer

som har äldre versioner av betyg. Därutöver kräver många utbildningar särskild behörighet, vilket innebär att den sökande måste ha ett godkänt betyg i vissa kurser eller på annat sätt ha förvärvat motsvarande kunskaper.

Finansiering och dimensionering

Kommunerna ansvarar för att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet, såväl till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän. Fristående skolor finansieras genom bidrag från elevernas hemkommuner. Ersättningen till enskilda huvudmän ska baseras på samma grunder som kommunen använder för att finansiera sina egna skolor.

Universitet och högskolor finansieras primärt via anslag på statsbudgeten. Ersättningssystemet för högre utbildning bygger på att kurser är klassificerade till olika utbildningsområden, med olika förutbestämda ersättningsbelopp. Lärosäten får ersättning baserat på antalet helårsstudenter och helårsprestationer. Anslagen utgör den maximala ersättning som ett lärosäte kan få. Den faktiska ersättningen beräknas på antalet helårsstudenter och helårsprestationer, multiplicerat med den ersättning som olika utbildningsområden berättigar till.

Enligt Universitetskanslersämbetet (2023a) var flest studenter, 225 000, inskrivna inom ämnesområdet juridik och samhällsvetenskap. Ämnesområdet med näst flest inskrivna var humaniora och teologi, där drygt 104 000 studenter var inskrivna. Därefter följer ämnesområdena teknik och naturvetenskap, med 97 000 respektive 82 000 inskrivna studenter.

9.2.2 Utbildningssystemet – relativt välfungerande men med förbättringspotential

Skolan och utbildningssystemet är en komplex verksamhet som är svår att reglera och styra. Det beror delvis på att utbildningssystemet har flera olika syften, som bäst kan uppnås på olika sätt. En ytterligare svårighet följer av att skolgången utformas på många olika nivåer. Produktionen av utbildning sker lokalt, i mötet mellan lärare och elev i klassrummet. Arbetet i skolan organiseras av huvudmännen och rektorer. Viss finansiering och dimensionering bestäms på kom-

munal nivå. Övergripande styrdokument samt lärarutbildningen utformas på statlig nivå. Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan (SOU 2022:53) konstaterade att rollfördelningen inom svensk skola är problematisk samt att det finns oklarheter på olika nivåer i styrkedjan. I utredningens betänkande slås det fast att det svenska skolsystemet snarare är att betrakta som summan av många lokala skolsystem än ett enhetligt nationellt skolsystem.

Några av de identifierade problemen i svensk skola utvecklas mer i detalj nedan. Samtidigt fungerar svensk skola relativt väl, varför reformer måste vägas mot bl.a. risken att det uppstår oönskade och oförutsedda konsekvenser, merarbete för skolans personal och omställningskostnader.

Resurser

Hur resurstilldelning påverkar utbildningskvaliteten är inte uppenbart (Holmlund, 2020). I grunden beror effekten av tilldelade resurser på hur resurserna används. Det finns studier som visar att ökade resurser som läggs på verksamheten, i form av exempelvis lärarlöner, förbättrar ett antal utfallsvariabler, medan resurser som investeras i lokaler m.m. inte uppvisar någon positiv effekt (Baron, 2022). I en svensk kontext finns studier som visar att vissa resursförstärkningar inte har lett till förbättrade studieresultat generellt, men att de påverkade elever med lågutbildade föräldrar positivt (Andersson och Häkkinen, 2005). Andra studier visar på mer entydigt positiva resultat av insatser för att minska klasstorlekar (Fredriksson och Öckert, 2008; Fredriksson m.fl., 2012).

Eventuella effekter av resursförstärkningar måste vägas mot såväl den direkta kostnaden i form av pengar som den indirekta kostnaden i form av att mer resurser till vissa delar av skolväsendet kan leda till minskade resurser för andra delar. På kort sikt har exempelvis Sverige de lärare vi har; satsningar som ökar lärartätheten i en viss del av skolan riskerar därmed att minska lärartätheten någon annanstans. Ett sätt att mildra sådana effekter skulle kunna vara att tillåta att andra personalkategorier att bidra i undervisningen.

När det gäller olika typer av resursfaktorer lyfter Skolverket (2009) särskilt vikten av duktiga lärare. Skolverket finner positiva effekter av ökad lärartäthet och minskad klasstorlek, men dessa är inte generella

utan koncentrerade till de tidiga skolorna och till elever som i mindre utsträckning kan få stöd i hemmet.⁶

Produktivitetskommissionen bedömer att utvecklingen av resurser per student inom den högre utbildningen är problematisk, särskilt för vissa utbildningsområden. Minskade resurser kan antas påverka den lärarledda tiden negativt och minska examensfrekvensen (se mer nedan). Till skillnad från grund- och gymnasieskolan har den högre utbildningen fler lediga resurser, i form av människor som skulle kunna hjälpa till att bidra i undervisningen. Resursförstärkningar torde därmed kunna användas till exempelvis mer lärarledd tid.

I detta delbetänkande lämnar Produktivitetskommissionen primärt förslag som är ämnade att förbättra kvaliteten i det svenska utbildningsväsendet inom ramen för de resurser som det tilldelas.

Kunskapsresultat och förmågor

Elevers resultat på internationella kunskapsprov samvarierar positivt med länders tillväxt (Hanushek och Woessmann, 2015; Heller Sahlgren och Jordahl, 2023). Samtidigt finns det andra, icke-kognitiva, förmågor som också kan antas påverka en persons produktivitet (Kautz m.fl., 2015). Dessa två olika förmågetyper går inte att skilja åt på ett enkelt sätt (Lundberg, 2018). Skolsystemet har potential att skapa icke-kognitiva förmågor, samtidigt som sådana förmågor också kan underlätta förvärvandet av kognitiva förmågor. Genom att gå i skolan kan en elev exempelvis lära sig att bli punktlig. Punktlighet kan också vara ett karaktärsdrag som underlättar kunskapsinhämtning och värderas på arbetsmarknaden. Det finns alltså troligen en samverkande effekt mellan olika typer av förmågor.

Som nämnts ovan förefaller svensk skola fungera relativt väl när det gäller att ge elever den typ av kunskap som får dem att prestera bra på internationella kunskapstest, även om en försämring skett de senaste åren. Svensk skolas uppdrag har dock försvårats de senaste decennierna, bl.a. till följd av en förändrad elevsammansättning och ökad skolsegregation.

För att skapa förutsättningar för en hög framtida produktivitetstillväxt är mer och bättre kunskaper viktiga. Produktivitetskom-

⁶ Se även Holmlund och Nybom (2023).

missionen bedömer att reformer bör genomföras för att möjliggöra för fler elever att förvärva fler och bättre färdigheter.

Spets eller bredd?

Det finns visst stöd i forskningen för att högpresterande elever är särskilt viktiga för att möjliggöra en hög tillväxt (Heller Sahlgren och Jordahl, 2023). Samtidigt är det viktigt att så många elever som möjligt får de kunskaper som krävs för att ta sig in på arbetsmarknaden och ha möjlighet att utföra kvalificerade arbetsuppgifter. De länder som har likvärdiga skolsystem tenderar att prestera bra såväl i snitt som vad gäller andelen topppresterare. Att minska gruppen som misslyckas i utbildningssystemet blir särskilt viktigt i ett land som Sverige, där lönebildningsmodellen främjar en relativt sammanpressad lönestruktur. En jämlikhet i kunskaper och färdigheter är en förutsättning för att en jämlikhet i löner inte också ska resultera i hög arbetslöshet. Skolan och utbildningssystemet måste därför i så stor utsträckning som möjligt ge alla elever och studenter möjlighet att nå sin fulla potential, oavsett om det handlar om högpresterande elever och studenter som behöver ges möjlighet till fördjupning och spets, eller elever och studenter som behöver stöd för att klara de mest basala kraven i utbildningen.

Betygssystemet

Det finns flera rapporter som visar att betygssättningen inte är likvärdig. I en rapport från Skolverket (2019) konstateras att skillnaderna i betygssättning mellan elevgrupper är förhållandevis små, medan den är desto större mellan olika skolor. Friskolor tenderar att rätta prov mer generöst än kommunala skolor (Hinnerich och Vlachos, 2017). Friskolor förefaller därtill sätta betyg, givet ett visst provresultat, mer generöst än kommunala skolor (Edmark och Persson, 2022). Skolverket (2019) visar dock att det finns betydande skillnader mellan olika kommunala skolor och mellan olika fristående skolor, och att den genomsnittliga skillnaden mellan kommunala och fristående skolor bara kan förklara en liten del av de totala skillnaderna i betygssättning mellan skolor. Att minska inslaget av friskolor, eller skillnaden mellan friskolors och kommunala skolors

betygsättning, skulle därför bara mildra problemet på marginalen. Betygsättningen har under en tid präglats av generell betygsinflation, dvs. högre genomsnittliga betyg som inte motsvaras av högre genomsnittliga kunskapsnivåer.

Skolverket (2019) jämför elever som fått samma slutbetyg i ett ämne från årskurs 9, men som gått i grundskolor med olika genomsnittlig avvikelse mellan ämnesbetyg och nationella provbetyg. De finner att de elever som gått i skolor med högre avvikelse mellan ämnesbetyg och provresultat får lägre betyg i gymnasiet än elever som gått i skolor med lägre avvikelse mellan betyg och provresultat. De anser därför att det är legitimt att beskriva det som en generös (sträng) betygssättning i skolor med en hög och positiv (negativ) avvikelse mellan betyg och provresultat. Elever från offentliga gymnasieskolor tenderar, givet en viss betygsnivå, därtill att ha en högre prestationsgrad på universitet och högskolor (Skolverket, 2024).

Betygsättningen i förhållande till uppmätta kunskaper på nationella prov skiljer sig också delvis mellan elevgrupper (Lindahl, 2007; Skolverket, 2019, 2020c). Den största skillnaden mellan ämnes- eller kursbetyg och provresultat finns för elever på skolor med olika prestationsnivå. Det finns ett betydande inslag av relativ betygssättning, där elever på skolor med högre prestationsnivå på de nationella proven får lägre ämnes- och kursbetyg i förhållande till sina provresultat än elever på skolor med en lägre prestationsnivå.

En betygssättning som inte är likvärdig utgör ett allvarligt problem, eftersom det snedvrider selektionen både till arbetsmarknad och till högre utbildning. Om en elev med sämre förutsättningar men högre betyg än en annan elev kommer in på en viss utbildning riskerar utbildningens kvalitet att bli lidande. Betygsinflation och möjligheten för skolor att sätta högre betyg än vad som motiveras av faktisk kunskapsnivå riskerar också att leda till att elever väljer skolor av fel anledning, vilket kan påverka deras lärande negativt. Det är i grunden också en fråga om rättssäkerhet för berörda elever. Betygsättning är i praktiken myndighetsutövning med potentiellt livsavgörande betydelse för individerna, inte minst utifrån ett privatekonomiskt perspektiv.

Produktivitetskommissionens slutsats är att bedömningen av elever måste bli mer likvärdig. Därför behöver rättningen av de nationella proven bli mer rättvisande och betygen i högre grad motsvara faktisk kunskapsnivå.

Skolval och konkurrens

Det finns svenska studier som tyder på vissa positiva effekter på kunskapsresultat av skolval och konkurrens (Björklund m.fl., 2010; Heller Sahlgren, 2023a; Holmlund, 2020).⁷ Samtidigt verkar den svenska skolvals- och friskolereformen ha bidragit till ökad skol-segregation. Hart m.fl. (1997) diskuterar villkoren för när offentligt respektive privat ägande kan antas vara att föredra. Privata aktörer kan generellt antas vara bättre på kostnadsminskningar och innovation än offentliga aktörer, men ett för starkt fokus på kostnadsminskningar riskerar att gå ut över kvaliteten, som ofta är svår att mäta och specificera i kontrakt. Givet att skolan är en komplex verksamhet som är svår att övervaka och reglera är det särskilt viktigt att eleven och dess familj har incitament att välja skolor som är bra på att förmedla värdefull kunskap. Problemen med betygssystemet som diskuterades ovan blir därför särskilt problematiska i ett system med fristående aktörer.

Elert och Henrekson (2023) föreslår tre förändringar för att öka möjligheten för konstruktiv konkurrens och därmed innovationsskapande inom svensk skola. För det första efterfrågar de en förändrad kunskapssyn, så som den kommer till uttryck i läroplaner. För det andra föreslår de att betygssystemet inflationssäkras genom att betygen normeras på gruppnivå baserat på resultat i externt rättade prov. För det tredje vill de se förbättrade förutsättningar för elever och föräldrar att göra välinformerade val.

Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28, s. 228) konstaterade att när det gäller skolval har förutsägbarhet ett värde för familjer, men att det finns en avvägning mellan förutsägbarhet och valfrihet:

Innan det fria skolvalet infördes var förutsägbarheten kring skolplacering hög, men valfriheten begränsad. Om alla familjers önskemål kring skolplacering ska beaktas på ett likvärdigt sätt uppstår en osäkerhet kring vid vilken skola den enskilda eleven kommer att placeras. Förutsägbarhet går att uppnå för några familjer, men då endast genom att inskränka andra familjers möjlighet att välja skola på lika villkor.

⁷ Se Irmert m.fl. (2023) för en studie som bl.a. använder svenska data och kommer till slutsatsen att resultaten inte påverkats men att ojämlikheten ökat av olika länders system med enskilda huvudmän.

Utredningen om en mer likvärdig skola konstaterar att skolvalet är ett matchningsproblem, där olika typer av sorteringsmekanismer har olika för- och nackdelar samt att man i valet av sorteringsmetod måste beakta risken för taktiserande. Utredningen landar i slutsatsen att ett reformerat skolval har potential att förenkla och effektivisera skolplaceringsprocessen samt bidra till minskad skolsegregation.

En välfungerande konkurrens kräver en ändamålsenlig tillstånds- och tillsynsverksamhet. Generellt anser Produktivitetskommissionen att systemet för tillståndsgivning och tillsyn måste utformas på ett sätt som garanterar långsiktighet och stabilitet. Krav ska ställas för att säkerställa långsiktighet, inklusive ekonomiska säkerhetsmarginaler. En ordning för fungerande avveckling av olönsamma skolor måste finnas.

Produktivitetskommissionen föreslår i detta delbetänkande inte någon fundamental förändring av det svenska skolsystemet. Kommissionen föreslår dock ett antal förändringar som bedöms förbättra utfallet av konkurrensen och valfriheten.

Lärarna och vikten av kvalitet respektive kvantitet

Det finns bättre och sämre lärare, och lärarens kvalitet spelar stor roll för hur eleverna presterar (Holmlund, 2020; Skolverket, 2009). Generellt tenderar erfarenhet att samvariera med kvalitet, medan huruvida läraren är behörig eller ej har mindre betydelse.

Antalet platser på lärarutbildningarna är stort i förhållande till antalet sökande, vilket gör att en mycket stor andel av de behöriga sökandena antas till utbildningen (Universitetskanslersämbetet, 2017b, 2023b). Den genomsnittliga antagningspoängen för de som antas till lärarutbildningarna är låg. Det finns dock en stor spridning bland de antagna lärarstudenterna vad gäller betyg från gymnasiet. Lärarutbildningarna präglas också av höga avhopp, särskilt bland manliga studenter och bland studenter med låga betyg från gymnasiet.

Produktivitetskommissionen bedömer att fler lämpliga kandidater bör förmås att söka sig till lärarutbildningarna samt att kvaliteten på dessa utbildningar bör öka.

Elevsammansättning

Effekten av elevgruppens sammansättning kan förstås som nettoeffekten av eventuella kamrat- och nivåindelningseffekter (Holmlund, 2020).⁸ Kamrateffekter kan exempelvis bestå av att lågpresterande elever gynnas av att studera tillsammans med högpresterande elever, medan nivåindelningseffekter skulle kunna bestå av att en jämnare kunskapsfördelning i klassrummet ger förutsättningar för en effektivare undervisning. Socioekonomisk uppdelning mellan skolor kan också indirekt påverka utbildningskvaliteten, genom att exempelvis skolor med sämre socioekonomiska förutsättningar får svårare att rekrytera lärare. Holmlund refererar forskning som tyder på att för att undvika uppdelning mellan skolor, där högpresterande elever lämnar klasser och skolor med hög blandning av starka och svaga elever, kan det krävas ökad uppdelning inom skolan genom nivågruppering.

Forskningsläget kring hur en optimal elevsammansättning ser ut är inte entydigt. Det finns flera motverkande effekter och därtill tecken på att olika typer av interventioner är kontextspecifika.

Finansiering och dimensionering

Grund- och gymnasieskolan

Flera rapporter har identifierat brister i den nuvarande ekonomiska styrningen av grund- och gymnasieskolan (Riksrevisionen, 2022c). Bland annat har det att göra med att skolor med enskilda huvudmän ersätts på samma grunder som skolor med en kommunal huvudman, trots att ansvaret för skolorna skiljer sig åt. Skolpengen ersätter skolor på marginalen, men skolpengen avspeglar inte de ökade utgifter som en ytterligare elev innebär, eftersom skolverksamhet präglas av relativt höga fasta eller trögrörliga kostnader. Etableringen av en ny fristående skola, på en plats utan något verkligt kapacitetsbehov, riskerar att försvåra för den kommunala skolan att klara sitt uppdrag, vilket kan leda till högre skolpeng. Samtidigt är det ofta svårt för enskilda huvudmän att förutse vilken ersättning de kommer att få.

⁸ Se även Björklund m.fl. (2010) om studier kring kamrateffekter.

Högre utbildning

Resurstilldelningssystemet inom den högre utbildningen är väl utrett och diskuterat.⁹ Potentiella problem med dagens system är exempelvis att lärosäten sänker kraven på utbildningen för att enklare få ta del av de resurser som fördelas på helårsprestationer. Samtidigt riskerar en för detaljerad statlig styrning av lärosätenas resurstilldelning att leda till ineffektivitet och ett minskat oberoende. Det finns en diskussion om huruvida människor generellt är under- eller överutbildade (Björklund m.fl., 2010; Johansson och Katz, 2007). Det finns exempelvis tecken på att andelen personer som har en längre utbildning än vad som generellt krävs för det yrke de har, har ökat över tid (le Grand m.fl., 2013). Bergman (2023) konstaterar vidare att utanför legitimationsyrken är det många som har ”fel” utbildning, i bemärkelsen att utbildningen inte matchar vad som i regel krävs för yrket. Samtidigt är det svårt att bedöma vilken utbildning som krävs för ett specifikt arbete, och en ökad andel med längre utbildning än vad som krävs kan också vara resultatet av en sämre matchning på arbetsmarknaden. Utbildning kan också ha andra värden än att enbart förbereda studenten för ett arbete. Som Björklund m.fl. (2010) konstaterar är det rimligt att tro att dimensioneringen och inriktningen på den högre utbildningen i praktiken inte överensstämmer med vad som är samhällsekonomiskt optimalt, men att det är svårt att empiriskt studera specifikt ”överutbildning”. Det går dock att konstatera att olika utbildningar leder till olika snabb arbetsmarknadsetablering (Svenskt Näringsliv, 2023c).

Persson m.fl. (2024) och Lappi m.fl. (2024) konstaterar att det bl.a. till följd av asymmetrisk information kan vara svårt för studenter att veta vilka typer av kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden. Detta problem kan eventuellt ha förstärkts av att Sverige blivit mer av ett kunskapssamhälle, där det är svårare för en student att veta vilka färdigheter som krävs för att få ett specifikt yrke. Det är också troligt att barn till föräldrar med svagare koppling till arbetsmarknaden eller kortare utbildningsbakgrund har sämre förutsättningar att veta vilka typer av utbildningar som kan antas leda till vilka typer av jobb. Studie- och yrkesvägledning blir därför särskilt viktigt för dessa barn och ungdomar.

⁹ Se t.ex. SOU 2019:6.

Som Universitetskanslersämbetet (2023c) konstaterar skiljer sig sökbeteendet mellan studenter med hög- respektive lågutbildade föräldrar. Barn till högutbildade föräldrar söker i högre grad till fler utbildningar och till fler lärosäten än barn som inte har högutbildade föräldrar. Därtill söker barn till högutbildade föräldrar i högre utsträckning både till utbildningar med ett högt respektive lågt söktryck. Det betyder, enligt UKÄ, att det på ett potentiellt relativt enkelt sätt – genom att förmå barn till föräldrar som saknar högre utbildning att ändra sitt sökbeteende – går att öka andelen antagna med lågutbildade föräldrar, utan att det innebär att nivån på förkunskaperna i högskolan sänks.

Bergman (2023) redogör för varför utbildningsmarknaden inte är en perfekt marknad och varför man kan argumentera för att en viss ökad statlig styrning kan motiveras. Generellt anser Bergman att utbildningspremien är en relativt bra styrsignal men att det finns yrken med låg utbildningspremie som ändå bör prioriteras, exempelvis lärar-, vård- och omsorgsyrken.

Produktivitetskommissionens slutsats

Produktivitetskommissionen anser att ersättningen inom skolan ska avspegla det faktiska uppdrag och de reella förutsättningar som olika huvudmän har. Inom den högre utbildningen bör resurstilldelningssystemet bidra till att uppnå en balans mellan studenternas efterfrågan samt efterfrågan från näringslivet och samhället i övrigt. Dimensioneringen kan och bör påverkas såväl på utbudssidan, genom att ge lärosäten incitament att erbjuda relevanta utbildningar, som på efterfrågesidan, genom att öka elever och studenter information om olika utbildningars förväntade arbetsmarknadsrelevans m.m. Utbildningen bör bl.a. ge studenterna efterfrågade färdigheter och möjliggöra för dem att ha ett produktivt arbetsliv. Resurstilldelningssystemet ska möjliggöra utbildning av hög kvalitet.

Genomströmning och etableringsålder för den högre utbildningen

I en undersökning av 26 europeiska länder konstaterades att svenska studenter vid universitet och högskolor fick minst lärarledd undervisning (Hauschildt m.fl., 2021). Även när det gäller den totala tid som studenter ägnar åt studier – lärarledd tid och tid för självstudier – hamnar Sverige på den undre halvan. Det finns ett tydligt mönster, där studenter som ägnar mer tid åt att arbeta lägger mindre tid på sina studier. Detta gäller särskilt för de som arbetar 15 timmar per vecka eller mer. Huruvida det är arbete som tränger undan studier, eller om det är lågintensiva studier som möjliggör arbete, är dock oklart. Antalet lärarledda timmar och total tid som studenter ägnar åt studier skiljer sig också åt beroende på ämnesval. Utbildning med få lärarledda timmar och där studenten lägger få timmar på studier totalt kan påverka såväl kvaliteten som genomströmningen. Lågintensiva studier innebär i sig att genomströmningen är lägre än vad den hade kunnat vara, men få lärarledda timmar riskerar därtill att öka avhoppet från vissa svåra men viktiga utbildningar då studenterna inte ges det stöd som krävs för att klara utbildningen.

Examensfrekvensen varierar kraftigt mellan olika utbildningsinriktningar. När det gäller yrkesexamensprogram är examensfrekvensen över 90 procent för de som studerar till barnmorskor, medan den är mindre än 50 procent för högskoleingenjörsstudenter (SCB, 2023e). Generellt är examensfrekvensen låg för lärarstudenter, exklusive förskollärarstudenter, och ingenjörsstudenter. När det gäller examinerade från generella program är mätproblemen omfattande, men den uppmätta variationen är stor.¹⁰

En låg examensfrekvens är olycklig för såväl individen, som ofta har felallokerat tid och andra resurser, som för samhället. Avhopp försvårar också en rationell styrning av högskolesektorn. Åtgärder som ger elever bättre förkunskaper, ökade möjligheter att göra väl-informerade studieval och som stärker utbildningens kvalitet har potential att minska antalet avhopp och öka genomströmningen.

Studenter i Sverige påbörjar högre utbildning vid högre ålder än studenter i de flesta andra länderna i OECD (2022b). Medianåldern för när en person tar en bachelor-examen är också högre i Sverige jämfört med genomsnittet i OECD. Sverige har därtill en relativt låg

¹⁰ Mailväxling med SCB 2024-02-20.

examensfrekvens jämfört med andra länder. En hög examensålder är förenad med betydande privata kostnader, men de samhälleliga kostnaderna är ännu större.¹¹ I den mån som utbildning gör en person mer produktiv innebär t.ex. skattesystemet att personen i fråga inte får ta del av hela denna produktivitetsökning. En hög examensålder är alltså förenad med vissa negativa externa effekter som kan motivera insatser för att premiera tidigare påbörjade studier, snabbare genomströmning och lägre examensålder.

9.2.3 Ett utbildningssystem som främjar produktivitetstillväxt

Produktivitetskommissionen bedömer att svensk utbildningspolitik bör sträva efter att i högre grad möjliggöra värdefulla och tidiga investeringar i barn och unga. Det kräver bl.a. en välfungerande förskola, som förbereder barnen inför sin kommande skolgång. Dessa tidiga investeringar är särskilt viktiga för barn från mindre gynnsamma hemmiljöer och kan bl.a. handla om att ge barnen adekvata språkkunskaper och icke-kognitiva förmågor som underlättar framtida lärande. Predistribution – att utjämna livschanser – är ur bl.a. ett produktivitetssperspektiv att föredra framför redistribution, dvs. att utfallet av ojämlika färdigheter och förmågor i form av löneskillnader utjämnas i efterhand via skatter och transfereringar.

Grund- och gymnasieskolan bör ge elever möjlighet att förvärva värdefulla förmågor på ett sätt som också främjar elevernas hälsa och trygghet. Eleverna ska ges förutsättningar att nå sin fulla akademiska och yrkesmässiga potential. Det kräver duktiga lärare, som ges tid för planering och genomförande av undervisning, och en rationell styrning av utbildningen i form av dimensionering, klasstorlek- och sammansättning, lokaler, tillgängliga resurser m.m. Skattepengar ska användas effektivt. Gymnasieskolan ska erbjuda utbildningsinriktningar som ger eleverna goda förutsättningar i sitt framtida studie- och arbetsliv. Elevernas kunskaper ska bedömas på ett likvärdigt och rättssäkert sätt, för att möjliggöra rättvisa jämförelser och en rationell allokering av elever till högre utbildningsnivåer.

I alla steg av utbildningsväsendet bör elever ges stöd att klara kraven och möjlighet att genom kompletterande utbildning läsa upp

¹¹ Se t.ex. SOU 2010:88, Bilaga 3.

eller till kompetens. Det kräver välfungerande introduktionsprogram, vuxenutbildning och liknande.

Den högre utbildningen ska erbjuda utbildningar som är relevanta såväl för arbetsmarknaden som för en fortsatt akademisk karriär. Kvaliteten ska vara hög och genomströmningen snabb. Studiemedelssystemet ska möjliggöra för studenterna att fokusera på sina studier.

Utbildningspolitiken bör sträva efter att ta vara på de positiva externaliteter som utbildning kan medföra, medan negativa externaliteter undviks. Politiken måste utformas med hänsyn till andra potentiella marknadsmisslyckanden, som exempelvis asymmetrisk information mellan betalare, utförare och elev.

Investeringar i människors förmågor via utbildning har potential att bidra till forordet av humankapital samt till individer som har möjlighet att använda detta humankapital på ett produktivt och pro-socialt sätt. Utbildningspolitiken ska ställa ut ett löfte till barn och unga: om ni anstränger er och gör ert bästa, kommer det offentliga att erbjuda de kunskaper och det stöd som krävs för att ni ska gå en ljusnande framtid till mötes.

9.3 Förslag och bedömningar

9.3.1 Rättvisa betyg och antagningsregler främjar kunskap

Normera betygssättningen på gruppnivå

Förslag: Betygssättningen i grund- och gymnasieskolan bör normeras på gruppnivå och kopplas till resultatet i centralt rättade prov.

Som konstaterats i tidigare avsnitt krävs ett starkare ankare än dagens nationella prov för att möjliggöra en rättvis bedömning av elevers kunskap. För att undvika betygsinflation måste betygen i högre grad knytas till korrekt uppmätt kunskapsnivå. Skolverket (2020b) har tagit fram ett gediget kunskapsunderlag och kommit med rekommendationer om modellutformning.¹² Produktivitetskommissionen

¹² Skolverket slår initialt fast att betygssättningen brister i likvärdighet. Myndigheten analyserar därefter ett antal olika modeller som har potential att göra betygssättningen mer likvärdig. Alla sådana modeller baseras i någon mån på en kombination av lärarens bedömning och resultat på nationella prov.

ställer sig generellt bakom de analyser och rekommendationer som Skolverket presenterar.

Orsakerna till en del av problemen med dagens betygssystem kan betraktas som marknadsmisslyckanden, även om de sker på en kvasi-marknad. Elever, föräldrar, lärare och skolledning har alla incitament att sätta högre betyg, givet en viss kunskapsnivå. Det är därför inte förvånande att betygsinflation har uppstått (Blix och Jordahl, 2021; Vlachos, 2018).

Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 2023:95) som ska lämna förslag som syftar dels till att betyg och meritvärden från grund- och gymnasieskolan ska spegla elevers ämneskunskaper på ett mer rättvisande sätt, dels till att motverka betygsinflation. Produktivitetskommissionen är positiv till att frågan tas vidare och att konkreta förslag tas fram. I direktiven till utredningen framhåller regeringen vikten av att ett nytt system uppfattas som legitimt av såväl lärare som elever. Produktivitetskommissionen delar uppfattningen att det är viktigt att ett system för betygssättning inte bara är likvärdigt, rättsäkert, administrativt enkelt m.m., utan att det också uppfattas som legitimt. Det finns exempel från Storbritannien där ett försök till implementering av en modereringsmodell fick dras tillbaka till följd av just legitimitetsproblem (TT-AFP, 2020). Samtidigt är det viktigt att notera att dagens system, just därför att det inte är likvärdigt, rättvist, transparent eller förutsägbart, har stora legitimitetsproblem. Produktivitetskommissionen bedömer att det är klokt att avvakta utredningen om likvärdiga betyg och meritvärden och inte avfärda möjliga modeller på förhand.

Ett gemensamt skolval bör införas

Förslag: Ett skolval som är gemensamt för alla aktuella huvudmän bör införas för valet till förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola.

Skolverket (2023a) har med utgångspunkt i betänkandet från utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) analyserat förutsättningarna för att införa ett nationellt skolval administrerat av Skolverket. Skolverket landar i slutsatsen att det finns för många

juridiska oklarheter för att myndigheten ska kunna presentera ett förslag till modell. I stället föreslås att frågan utredas vidare.

Produktivitetskommissionen anser att det vore värdefullt med ett standardiserat och gemensamt skolval. För kommissionen är utfallet av systemet – att alla elever ges samma förutsättningar att göra ett välinformerat skolval – det väsentliga. Ett alternativ till ett nationellt organiserat och gemensamt skolval är att ha nationella urvalskriterier och ett kommunalt eller regionalt organiserat skolval, där såväl kommunala som enskilda huvudmän ingår.

Ge fler behörighet att läsa vidare

Bedömning: Det måste bli enklare för elever som i dag är obehöriga att studera på nationella gymnasiala yrkesprogram. En pågående utredning bör i tilläggsdirektiv instrueras att ta fram ett förslag till hur detta kan ske. Exempel på möjliga åtgärder är att reformera den skarpa godkändgränsen för betyget E och dess förhållande till betyget F, förändra meritvärderingen samt att förändra antagningskraven för nationella yrkesprogram.

Den hårda gränsen mellan betygen F och E skapar ett fokus på att undvika att ge eller få betyget F. För eleven är det avgörande för dennes framtida behörighet. Det finns också arbetsgivare som i sin rekryteringsprocess har krav på fullständiga betyg från gymnasiet. Därmed riskerar betyget F att bli avgörande för om en person blir utestängd från arbetsmarknaden. Inte sällan mäts skolors resultat baserat på andelen elever med betyget F i något eller några ämnen, och därmed andelen elever som är behöriga till nationella program. Att gå från betyget F till betyget E innebär också fler meritpoäng än att höja sig mellan de övriga godkända-betygen. Allt detta skapar ett stort fokus på att undvika att ge respektive få betyget F, vilket försvårar en rationell organisering av utbildningen. En tanke bakom de regelverk som innebär att betyget F får så stor vikt är att det skulle bidra till att styra resurser mot att hjälpa de elever som har det svårast. Produktivitetskommissionen bedömer dock inte att det har hjälpt i någon större omfattning.¹³ Insatser för att hjälpa elever med

¹³ Se fler resonemang i avsnitt 9.4.4.

svårigheter bör generellt sättas in så tidigt som möjligt, medan nuvarande system riskerar att leda till brådskanie åtgärder i årskurs nio samt till överdrivet generös betygsättning för de berörda eleverna och därmed till ökad betygsinflation.

Det har anförts att en skarp godkändgräns är viktig för att ge elever motivation. Denna typ av effekt finns dock primärt för redan högpresterande elever. För lågpresterande elever kan effekten i vissa fall tvärt om vara negativ.¹⁴ En förändring av dagens system skulle också kunna gynna elever som inte är lågpresterande, eftersom det i dag läggs mycket resurser på att få upp elever som befinner sig på marginalen mellan F och E. En uppmjukning av dagens regelverk skulle därför potentiellt kunna frigöra vissa resurser, även om det fortsatt är viktigt att skolan tar ansvar för att hjälpa elever som har det svårt. En borttagen godkändgräns, eller liknande förändring, skulle också möjliggöra skapandet av svårare nationella prov, vilket skulle kunna höja förväntningarna på högpresterande elever och stimulera ökad förkovran.

Betygsutredningen (SOU 2020:43) bedömde att en avskaffad godkändgräns var relevant att utreda vidare, men menade att det låg bortom utredningens mandat. Regeringen tillsatte 2022 en utredning om fler vägar till arbetslivet (dir. 2022:74). Denna utredning hade i uppdrag att lämna förslag som säkerställer att det i gymnasieskolan finns flera vägar till arbetslivet som tar hänsyn till behoven på arbetsmarknaden, elevers olika förutsättningar för lärande och att många elever inte är redo att göra sitt yrkesval redan i årskurs nio. Utredningens ursprungliga direktiv medgav att utredningen skulle kunna komma att lämna förslag till förändringar när det gäller förekomsten av en gräns mellan godkänt och icke godkänt resultat i betygssystemet. Regeringen inskränkte i mars 2023 möjligheten för utredningen att lämna sådana förslag (dir. 2023:31). I ett ytterligare tilläggsdirektiv ändrades utredningens uppdrag ytterligare (dir. 2023:114).

Skolverket (2020b) bedömer att införande av modeller som knyter betygssättningen till centralt rättade prov riskerar att öka andelen elever med icke-godkända betyg. Det beror på att betyg generellt avviker positivt från provresultat, särskilt vid gränsen mellan betygen E och F. De konstaterar att frågan om hur detta ska hanteras bör bli föremål för vidare utredning.

¹⁴ För en diskussion om betygs olika effekter för hög- respektive lågpresterande elever se t.ex. Lundahl m.fl. (2015).

För att vara behörig att söka ett nationellt program i gymnasieskolan krävs minst betyget E i åtta ämnen, inklusive i ämnena svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik. Enligt Skolverket (2023b) är det cirka 15 procent av eleverna som går ut årskurs nio som saknar behörighet att söka till ett nationellt program. Andelen är högre bl.a. för elever vars föräldrar har kortare utbildning och för elever med utländsk bakgrund, särskilt för elever som invandrat efter reguljär skolstart. Bland elever med en diagnostiserad neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF) saknar mer än en tredjedel behörighet till gymnasieskolans nationella program (Bracken m.fl., 2023).

År 2011 höjdes kraven för att bli behörig till de nationella programmen. Före 2011 krävdes det godkända betyg i matematik, svenska eller svenska som andraspråk samt engelska. Från och med 2011 krävs godkänt betyg i ytterligare fem ämnen för att uppnå behörighet. En utvärdering av förändringen tyder på den inte ledde till en minskad sannolikhet att slutföra gymnasiet inom fem år, men att studietiden i gymnasiet förlängdes till följd av att fler började studera på introduktionsprogram (Halapuu, 2021). Andelen elever som påbörjar ett introduktionsprogram och därefter tar en gymnasieexamen är förhållandevis låg (Skolverket, 2022).

Det finns flera problem med dagens ordning och de relativt höga behörighetskraven. För det första riskerar de att leda till en onödigt hög utslagning, där elever inte ges möjlighet att läsa på ett nationellt yrkesprogram. Det riskerar i sin tur att kraftigt försämra deras utsikter på arbetsmarknaden. För det andra riskerar dagens system, där eleverna i stället förväntas läsa ett introduktionsprogram, att leda till en inlåsning i transfereringssystem, eftersom en förlängd tid i gymnasiet kan leda till att vissa elever studerar med aktivitetssättning. Regeringen bör därför överväga att sänka behörighetskraven till yrkesprogrammen, exempelvis till att kräva godkänt i svenska och fyra övriga ämnen.

Lägre behörighetskrav innebär dock också risker. En sådan risk är att det sänker statusen på yrkesutbildningarna eller att det minskar kvaliteten på desamma. Om andelen elever med sämre förkunskaper ökar, ökar också risken för avhopp och lägre genomströmning. Vid förändrade antagningsregler kan skolor därför i högre grad behöva arbeta med nivåindelningar inom utbildningen, för att stimulera även eleverna som har bäst förkunskaper i sitt lärande.

Produktivitetskommissionen föreslår att regeringen ger antingen utredningen om fler vägar till arbetslivet (dir. 2022:74) eller utredningen om likvärdiga betyg och meritvärden (dir. 2023:95) ett tilläggsdirektiv i syfte att ta fram och bedöma lämpligheten i förslag som innebär att godkändgränsen avskaffas eller modereras, eller som på andra sätt möjliggör för elever med icke godkända betyg att studera på ett nationellt yrkesinriktat gymnasieprogram genom exempelvis förändrade antagningskrav. Utredningen om fler vägar till arbetslivet hade delvis sådana möjligheter i sina tidigare direktiv.

Lärosäten bör få ställa högre krav på sökande

Förslag: Det bör införas möjligheter för universitet och högskolor att ställa krav på en viss betygsnivå, snarare än bara ett godkänt betyg, i ett ämne för att anses ha särskild behörighet. Införandet av en sådan möjlighet bör aviseras i förväg, för att garantera att elever ges möjlighet att planera sina gymnasiala studier efter de nya reglerna.

Det bör också genomföras en försöksverksamhet där vissa universitet och högskolor ges möjlighet att kräva ett visst resultat på högskoleprovet för att en sökande ska anses vara behörig.

Bristande förkunskaper medför en ökad risk för att en student inte klarar sin utbildning. För att möjliggöra för lärosäten att bättre planera sin verksamhet samt för att öka studenters möjlighet att tillgodogöra sig sin utbildning bör det vara möjligt för lärosäten att kräva en viss betygsnivå, eller egna kompletterande kunskapsprov, för att en sökande ska anses ha särskild behörighet. En höjning av lägstanivån i en grupp av studenter bör också möjliggöra en ökad kvalitet i undervisningen. Höjda förkunskapskrav, i form av krav på en viss betygsnivå i ett visst ämne, kan också bidra till att höja statusen för den aktuella utbildningen. Vidare kan bättre förkunskaper minska risken för avhopp, vilket ökar möjligheten för en rationell styrning av den högre utbildningen och bidra till en snabbare genomströmning.

En risk med förslaget är att utbildningar där antalet platser är större än antalet sökande, men där behoven av utbildade är stort, skulle missgynnas. Det kan exempelvis handla om ämneslärare i naturvetenskapliga ämnen. Brist på sökanden bör dock primärt hanteras på

andra sätt än genom sänkta krav, som exempelvis bättre arbetsvillkor eller en bättre dimensionering av och resursallokering inom den högre utbildningen. I den mån höjda förkunskapskrav leder till en högre status för utbildningen kan det också leda till att fler personer med högre betyg söker sig till den aktuella utbildningen.

När det gäller specifikt lärarutbildningarna har Universitets- och högskolerådet (UHR, 2021) utrett ett förslag om att införa krav på minst betyget C i undervisningsämnena. UHR bedömde att ett sådant förslag skulle leda till färre behöriga sökande, ett ökat tryck på vuxenutbildningen samt en ökad lärarbrist. De bedömde dock också att förslaget skulle leda till ett minskat antal avhopp och snabbare genomströmning. Därtill bedömdes förslaget leda till mer homogena studentgrupper. UHR (2019) har tidigare gjort en mer allmän analys av högre krav för att nå särskild behörighet. Slutsatserna i den analysen var snarlika. Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 2023:111) om hur lärarutbildningarna kan förbättras, som bl.a. ska studera höjda krav för särskild behörighet.

Det finns alltså både för- och nackdelar med att införa möjligheten att kräva ett visst betyg för att en sökande ska anses ha särskild behörighet. Produktivitetskommissionen bedömer att fördelarna överväger nackdelarna. En rimlig utgångspunkt är att det bör vara möjligt att kräva betyget C i kurser som krävs för särskild behörighet. Risken med förslaget är, enligt kommissionens bedömning, att antalet behöriga sökande till ett antal viktiga utbildningar kan antas minska, åtminstone på kort sikt. Kompensatoriska åtgärder, som exempelvis förändringar av anställningsvillkor för de berörda yrkena, eller förändringar av studiemedelssystemet för de aktuella utbildningarna, kan därför övervägas. Sådana åtgärder kan bidra till en minskad brist och en ökad kvalitet på ett bättre sätt än låga förkunskapskrav. En mer ändamålsenlig dimensionering av den högre utbildningen, där exempelvis antalet platser som leder till yrken med sämre förutsättningar på arbetsmarknaden minskar, skulle också motverka de negativa effekterna av förslaget och slussa kvalificerade studenter mot mer samhällsekonomiskt värdefulla utbildningar.

Förslaget kräver att betygssystemet görs likvärdigt genom exempelvis normering på gruppnivå. Annars riskerar förslaget att förstärka betygsinflationen. Förslaget leder också till ett behov av att se över rätten till vuxenutbildning, där det kan vara motiverat att få läsa upp redan godkända betyg för att bli behörig till vissa utbildningar,

eller möjligheten för lärosäten att erbjuda introduktionskurser som motsvarar kraven för särskild behörighet.

Ett ytterligare sätt att hantera det faktum att betygssystemet inte är rättvisande är att införa möjligheten att kräva ett visst resultat på högskoleprovet för att en sökande ska anses vara behörig. Ett sådant krav har aviserats av Handelshögskolan i Stockholm. Produktivitetskommissionen anser att det vore värdefullt om offentliga lärosäten gavs möjlighet att pröva ett liknande system. En sådan möjlighet bör införas på försök för vissa lärosäten och utbildningar på ett sätt som möjliggör utvärdering.

9.3.2 Finansieringen bör spegla utbildningsanordnarens ansvar och premiera högkvalitativ utbildning

En skolpeng som avspeglar huvudmannens ansvar

Förslag: Skolpengen bör bl.a. kunna avspegla det skilda ansvar som åligger kommunala respektive fristående skolor.

Huruvida skolpengen bör differentieras mellan kommunala och enskilda huvudmän har utretts bl.a. av utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) samt av Riksrevisionen (2022c). Utredningarna fann att kommunens ansvar att dels erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever medför betydande merkostnader. Regeringen tillsatte 2023 en utredning om en nationell skolpengsnorm (dir. 2023:153). Utredningen ska bl.a. föreslå en modell för en nationell skolpengsnorm för kommunala och enskilda huvudmän som tar hänsyn till olika huvudmäns strukturella förutsättningar och behov.

Produktivitetskommissionen bedömer att kommunala och enskilda huvudmän har olika ansvar och att detta skilda ansvar medför merkostnader för de kommunala huvudmännen. Denna skillnad bör avspeglas i storleken på skolpengen. Detta skulle leda till en mer ändamålsenlig resursfördelning inom utbildningssystemet och därmed i förlängningen möjliggöra en bättre kvalitet på undervisningen. Frågan har utretts, diskuterats och utreds nu igen. Därtill har skarpa förslag för att hantera frågan lämnats i prop. 2021/22:161. Produktivitetskommissionen bedömer därför att frågan är hanterad av andra

och ämnar inte göra en egen fördjupad analys av exakt storlek på kostnadsskillnaden. Produktivitetskommissionen bedömer dock att regeringen bör överväga att ge kommuner möjlighet att alltid använda sig av ett visst schabloniserat avdrag. Det skulle underlätta för mindre kommuner, med mindre möjlighet att beräkna merkostnaden och hantera de risker som eventuella rättsprocesser medför.

En rationell dimensionering av gymnasieskolan

Bedömning: Regeringen bör ta vidare de förslag från Dimensionsutredningen som inte har implementerats, inklusive regionala utbudsramar. Reglerna kring vilka skoletableringar som ska kunna anses leda till påtagligt negativa följder för eleverna eller det kommunala skolväsendet bör reformeras.

Dimensionsutredningen (SOU 2020:33) föreslog ett antal åtgärder som syftade till att förbättra dimensioneringen av den gymnasiala utbildningen. Reformförslagen delades in i två steg, varav det första, och delar av det andra, delvis har implementerats i prop. 2021/22:159. En rad förslag från utredningens andra reformpaket har dock inte tagits vidare. Det gäller t.ex. förslaget om en hårdare statlig styrning av dimensioneringen, bl.a. genom fastslagna regionala ramar. Förslaget innebär att Skolverket ges i uppdrag att, efter dialog med huvudmännen och analysmyndigheter, besluta om regionala ramar som tar hänsyn såväl till elevernas efterfrågan och behov som till arbetsmarknadens behov. Sådana underlag ska utgöra en grund för Skolinspektionens bedömning om arbetsmarknadsbehovet vid tillståndsprövning.

Riksrevisionen (2022c) föreslog förändringar gällande dimensioneringen av utbildning på grundskolenivå. Skolinspektionen prövar i dagsläget en nyetablering av en skola eller en utökning av en befintlig skola. I prövningen görs en bedömning av huruvida etableringen kommer att medföra påtagliga negativa effekter på sikt för skolväsendet eller eleverna i den kommun där skolan är placerad. Enligt Riksrevisionen (2022c) gör Skolinspektionen en relativt snäv tolkning av vad sådana effekter skulle kunna tänkas vara. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att se över regelverket för påtagliga negativa följder så att det blir tydligt vad som avses. Därtill

rekommenderade de Skolinspektionen att förändra det sätt på vilket regelverket implementeras.

Risken med utbudsbegränsningar, genom en hård styrning av antalet platser och inriktningar, är dock att inträdeshindren för nya aktörer ökar och att möjligheten för konkurrens att bidra till innovation och ökad kvalitet minskar. Inträdeshinder riskerar i sin tur att kunna pressa upp vinstmarginalerna (Gustafsson m.fl., 2016). Systemet bör regleras så att vinster uppstår till följd av att verksamheten är god, inte till följd av bristande konkurrens. Utbudsbegränsningar riskerar att leda till att de positiva effekterna av konkurrens, inklusive på de kommunala skolorna, försvagas.

Produktivitetskommissionen bedömer att förslagen i Dimensionseringsutredningens andra reformpaketet är värda att ta vidare i Regeringskansliet för ytterligare analys och vidareutveckling. Skolverket bör ges i uppdrag att analysera förutsättningarna för en ökad styrning i de fall det är relevant. För att öka möjligheten till utvärderingsbarhet förefaller det lämpligt att testa förslagen i ett antal regioner, eller inom ramen för regulatoriska sandlådor (se kapitel 5) innan de eventuellt införs nationellt. Produktivitetskommissionen bedömer vidare att kriterierna för vilka skoletableringar som ska anses medföra negativa effekter för eleverna eller det kommunala skolväsendet bör vidgas och tydliggöras. Kommissionen noterar att utredningen om vinst i skolan har fått i uppdrag att studera bl.a. detta (dir. 2023:109).

Den högre utbildningen bör styra mot efterfrågade utbildningar

Förslag: Resurstilldelningssystemet och dimensioneringen av den högre utbildningen bör ges en arbetsmarknadskomponent.

Det finns exempel på utbildningar som erbjuds på universitet och högskolor i en omfattning som inte verkar efterfrågas på arbetsmarknaden. Det nuvarande resurstilldelningssystemet tar heller inte hänsyn till hur studenterna, efter avklarade studier, klarar sig på arbetsmarknaden. I stället förväntas studenterna vilja välja utbildningar som ger dem förutsättningar att få ett arbete. Det är i teorin en rimlig utgångspunkt och studenter rapporterar själva att de beaktar karriärmöjligheter i relativt hög grad när de väljer utbildning (Svenskt Näringsliv, 2023c). I en värld med välfungerande marknader, full-

ständig information m.m. skulle ett system styrt av studenters efterfrågan troligen kunna fungera relativt väl. Utbildningssektorn är dock inte en sådan marknad. Utbildningen är subventionerad och staten styr, via den s.k. prislappen, också inriktningen av och kvaliteten på utbildningen som erbjuds. Därtill påverkar skattesystemet den privatekonomiska vinningen av att välja en utbildning som kan antas leda till jobb med hög lön. Det är också enbart i de fall där det finns lediga platser som studentens val blir avgörande, i annat fall är det delvis universiteten och högskolorna som genom platsrestriktioner styr studenternas utbildningsval. Utbildningsval är också ett val som görs med imperfekt information och med begränsad möjlighet till iterativt lärande. Löner avspeglar inte heller nödvändigtvis den samhällseliga vinsten av ett yrke. Givet allt detta, och att staten redan i dag styr utbudet av utbildning, anser Produktivitetskommissionen att det bör övervägas om styrningen kan bli mer ändamålsenlig.

Produktivitetskommissionen bedömer att det vore rimligt att addera en arbetsmarknadskomponent till resurstilldelningssystemet. En sådan komponent finns exempelvis i Danmark (Svenskt Näringsliv, 2018, 2022b; Tillväxtanalys, 2014). Det danska systemet innehåller bl.a. en sysselsättningsbonus, som fördelar mer resurser till utbildningar vars nyexaminerade studenter i hög grad är i jobb eller vidare studier efter examen. Den danska Reformkommissionen (2022) föreslog att denna sysselsättningsbonus skulle ökas. I Danmark finns också en arbetsmarknadskomponent i själva dimensioneringen, där antalet platser på utbildningar vars alumner i hög grad är arbetslösa minskar. Konkret utgörs cirka 7,5 procent av anslagen till lärosätena av ett s.k. resultatanslag, som bl.a. baseras på övergång till arbete och genomströmning. Arbetsmarknadsetableringen mäts som sysselsättningsgrad 12–23 månader efter avslutade studier. Sysselsättningsgraden för studenter från en viss institution jämförs sedan med den generella sysselsättningsgraden, justerat med ett osäkerhetsintervall (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2024a). Full ersättning fås om sysselsättningsgraden är lika med eller högre än det justerade genomsnittet. Arbetslöshetskomponenten i dimensioneringen innebär att om examinerade från en utbildningsinriktning har systematiskt högre arbetslöshet än snittet, sätts ett tak för hur många studenter som får antas kommande år (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2024b). Taket baseras på det genomsnittliga antalet studenter de

senaste fem åren, vilket sedan räknas ner med 10, 20 eller 30 procent. Taket fördelas därefter ut på enskilda lärosäten.

Produktivitetskommissionen inser att det är svårt att utforma ett optimalt system för en arbetsmarknadsrelaterad resurstilldelning eller dimensionering. En resurstilldelning byggd på alumners arbetsmarknadsutfall blir till sin natur bakåtblickande, vilket riskerar att leda till att resurstilldelningen påverkas av historisk efterfrågan snarare än av framtida efterfrågan. Ojusterade mått på arbetsmarknadsutfall kommer också att gynna lärosäten med en mer gynnsam studentpopulation. Arbetsmarknadskomponenten bör därför inte göras överdrivet stor. Bergman (2023, s. 96) skisserar en möjlig mekanism som innebär att ”genomsnittligt (studentvägt) söktryck, genomsnittlig (studentvägd) lönepremie eller något mått på hur snabbt studenterna etablerar sig på arbetsmarknaden påverkar tilldelningen av grundutbildningsmedel”. Produktivitetskommissionen bedömer att ett lämpligt första steg är att införa en arbetsmarknadskomponent i resurstilldelningssystemet. Generellt är utbildningspremien, dvs. inkomstskillnaden mellan personer med olika typer av utbildning, ett relevant mått. Utbildningspremien är dock förhållandevis svår att observera på kort sikt, då vissa utbildningar som över tid ger en hög livsinkomst inte nödvändigtvis har höga ingångslöner. I vissa branscher, som exempelvis inom skolan och vården, avspeglas inte heller det samhälleliga värdet nödvändigtvis i lönen. Produktivitetskommissionen bedömer därför att arbetsmarknadsetablering bör prövas som indikator. Universitetskanslersämbetet (Vogiazides, 2023) ställer upp följande kriterier för när en person ska räknas som etablerad:

1. Personen är sysselsatt i november månad det aktuella uppföljningsåret.
2. Den sammanräknade arbetsinkomsten under året ska överstiga 260 300 kronor (år 2021).
3. Det ska inte finnas några händelser som indikerar perioder av arbetslöshet (på heltid eller deltid) eller att personen varit föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I dag är den genomsnittliga etableringsgraden 1–1,5 år efter examen 84 procent. Högst är den för personer som tagit en yrkesexamen (90 procent), medan den är lägst för de som tagit en konstnärlig

examen (39 procent).¹⁵ Etableringsgraden bör mätas cirka ett år efter avslutade studier och jämföras med den genomsnittliga etableringsgraden för befolkningen som helhet. I UKÄ:s definition används en inkomstgräns som först beskrevs av Högskoleverket (2003) och som därefter har räknats upp med den genomsnittliga löneutvecklingen. En rimlig utgångspunkt är att inkomstgränsen för när en person ska anses vara etablerad inte får sättas så högt att den exkluderar personer som examineras in i låglöneyrken. Inkomstgränsen bör ungefär motsvara den inkomst som en person som arbetar 80 procent i ett yrke med relativt låg lön har.

Ett alternativ hade varit att också studera huruvida en före detta student är etablerad i ett yrke som matchar dennes utbildning. Produktivitetskommissionen bedömer dock att sådana mått är behäftade med relativt stor osäkerhet och därför inte lämpar sig för att användas som skarp styrsignal.

Produktivitetskommissionen bedömer att införandet av en arbetsmarknadskomponent ökar sannolikheten att arbetsmarknadens behov ges en större vikt i den interna resursfördelningen inom lärosätena, genom att tydligare få upp dessa frågor på dagordningen. Om denna bedömning inte materialiseras kan en arbetsmarknadsbaserad dimensionering, baserad på arbetslöshet eller bristande arbetsmarknadsetablering, övervägas. En arbetsmarknadskomponent i resurstilldelningssystemet eller systemet för dimensioneringen kan finansieras inom ramen för nuvarande finansieringssystem, genom att övriga ersättningsgrunder viktas ner något.

Minskade incitament att sänka kunskapskraven i den högre utbildningen

Förslag: Ersättningen i resurstilldelningssystemet inom den högre utbildningen bör viktas om, från helårsprestationer till antal helårsstudenter.

¹⁵ En delförklaring till den låga etableringsgraden för personer med en konstnärlig examen är att de delvis finansierar sin verksamhet med skattebefriade stipendier och bidrag, vilket innebär att deras arbetsinkomst ser låg ut.

Produktivitetskommissionen bedömer att andelen av resurstilldelningen som styrs av helårsprestationer bör minska något, till förmån för en ökad vikt för ersättningen som baseras på antalet helårsstudenter. Det skulle minska lärosätenas drivkraft att få igenom fler studenter genom att sänka kunskapskraven. Det skulle dock också kunna medföra minskade insatser från högskolor och universitet att på ett konstruktivt sätt hjälpa studenterna att klara sina kurser och ta sin examen snabbt. Utbildningar som inte i tillräcklig grad ger studenterna möjlighet att klara sina studier bör dock över tid bli mindre populära. En arbetsmarknadskomponent i resurstilldelningen kan också öka lärosätenas incitament att hjälpa studenterna att förvärva värdefulla färdigheter. Produktivitetskommissionen anser att det är rimligt att på marginalen förskjuta drivkrafterna att snabbt klara studierna, från universitet och högskolor till den enskilde studenten. Det kan göras exempelvis genom införandet av examenspremier, mindre generösa regler för studiebidrag eller sänkta inkomstskatter. Några sådana förslag presenteras i andra delar av detta betänkande.

Kvalitet före kvantitet i den högre utbildningen

Förslag: Inom systemet för resurstilldelning för den högre utbildningen bör det ske ett skifte genom att den s.k. prislappen höjs utan att motsvarande höjning av anslagen sker. Det innebär att resurserna per student ökar och att antalet platser minskar.

Brommesson m.fl. (2024) konstaterar att den högre utbildningen har byggts ut kraftigt sedan 1990-talet. Antalet studenter har närmast fördubblats och variationen inom studentpopulationen vad gäller exempelvis förkunskaper har ökat. Brommesson m.fl. (2024, s. 15) konstaterar att det finns skäl att anta att den kraftiga expansionen ”utmanar förutsättningarna att upprätthålla kvaliteten på den högre utbildningen”. Som nämns i avsnitt 10.3.1 har den reala ersättningen per student och helårsprestation sjunkit för ett flertal utbildningsområden. Lärosätena förväntas alltså erbjuda en billigare utbildning till en studentpopulation där spridningen av förkunskaper har ökat och där de genomsnittliga förkunskaperna i vissa fall har sjunkit (Henrekson och Jävervall, 2016). Detta kan antas påverka utbildningens kvalitet negativt.

En höjning av ersättningen per student och helårsprestation, utan en motsvarande höjning av relevanta anslag, innebär allt annat lika att antalet platser på högskolor och universitet minskar, men att resurserna per student ökar. Produktivitetskommissionen bedömer att ett på marginalen minskat antal platser har förutsättningar att kunna bidra till högre kvalitet på undervisningen. Det är viktigt att en sådan omläggning görs på ett sådant sätt att omfördelningen av utbildningsplatser blir samhällsekonomiskt gynnsam. Alla prislappar bör därför inte höjas lika mycket, utan omläggningen bör innebära en relativ förändring mellan utbildningsområden, till förmån för utbildningsområden med god arbetsmarknadsetablering eller hög bedömd framtida efterfrågan. Förändringen, med något färre utbildningsplatser totalt, skulle också kunna bidra till att fler studenter söker sig till yrkesinriktade utbildningar, vilket Produktivitetskommissionen bedömer vore av godo.¹⁶

Produktivitetskommissionen bedömer inte att den svenska arbetskraften generellt är överutbildad. Det finns grupper som är underutbildade, men det finns också grupper där det finns tecken på att de är överutbildade. Förslaget måste därför, som nämnts ovan, kombineras med åtgärder som reformerar resurstilldelningssystemet och i högre grad styr mot de utbildningar som det finns stor efterfrågan på. Utöver en översyn av de relativa nivåerna av den s.k. prislappen, kan förslag om att införa en arbetsmarknadskomponent i resurstilldelningssystemet också bidra till en rimlig inriktning på omläggningen.

Försöksverksamhet för snabbare genomströmning

Förslag: Det bör bedrivas försöksverksamheter som syftar till att snabba på genomströmningen och premiera snabb och tidig utbildning som leder till arbetsmarknadsetablering.

Högre utbildning medför en alternativkostnad för såväl individ som samhälle, främst via en utebliven arbetsinkomst och därmed uteblivet värdeskapande och lägre skatteintäkter. Samhällsekonomiskt är det generellt av godo om en student förvärvar de färdigheter som en utbildning kan lära ut på kortast möjliga tid.

¹⁶ SCB (2024b) bedömer att det på sikt kommer att råda brist på personer utbildade vid de gymnasiala yrkesprogrammen.

Studenter subventioneras generellt för den tid de tillbringar i utbildning, snarare än för den kunskap de förvärvar eller de examina de tar. Det finns dock krav på avklarade studier för att erhålla studiemedel. Åtgärder som syftar till att snabba på genomströmningen och premiera effektiva studier som ger goda förutsättningar för arbetsmarknadsetablering bör därför genomföras. Sådana åtgärder bör utformas för att skapa en tydligare gemensam förväntansbild, där det normala och ansvarsfulla är att klara studierna på utsatt tid. På så sätt kan det ekonomiska incitamentet förstärka studentens drivkrafter att anstränga sig och agera ansvarsfullt.¹⁷

Produktivitetskommissionen bedömer, likt den expertgrupp som tillsattes av Norges kunskapsdepartement (Hægeland m.fl., 2015), att det är lämpligt att på marginalen flytta incitamenten för genomströmning, från lärosätena till studenterna. Som nämnts tidigare kan lärosäten bl.a. öka genomströmningen genom att sänka kvaliteten, medan studenten primärt kan påverka sin arbetsinsats.

Det finns flera tänkbara åtgärder som skulle kunna bidra till ökad genomströmning och mer effektiva studier. Några alternativ listas nedan (SOU 2009:28).

Begränsning av den studiemedelsberättigade tiden

I dag har en student rätt till studiemedel i 240 veckor, vilket motsvarar sex års heltidsstudier. Denna tidsgräns innebär olika stor press för olika studenter. Läkarprogrammet omfattar exempelvis sex år, vilket innebär att gränsen ger starka incitament att klara studierna på utsatt tid. För andra program eller utbildningar, som omfattar kortare studietid, är begränsningen bindande i lägre utsträckning. Det skulle exempelvis gå att experimentera med skilda gränser för olika utbildningar.

Skärpta resultatkrav för rätt till studiemedel

Kraven på studieresultat inom den högre utbildningen innebär att en student måste klara 62,5 procent av högskolepoängen de första 40 veckorna, det vill säga det första året av heltidsstudier. Därefter

¹⁷ För resonemang kring bl.a. detta, se Bowles (2016).

krävs att studenten ska klara 75 procent av poängen. Ett alternativ skulle exempelvis kunna vara att höja kravet, från 75 till 80 procent.

Vidgade möjligheter till merkostnads- och tillägglån

Merkostnads- och tillägglån beviljas för vissa merkostnader eller för personer som tidigare har arbetat. Större möjligheter till sådan komplettering av studiemedlet skulle i vissa fall kunna minska behovet av att arbeta parallellt med studierna och därmed ge förutsättning för ökad genomströmning. Tillägglånet beviljas dock enbart för personer som är äldre än 25 år, vilket minskar incitamenten för tidig utbildning.

Höjt studiemedel

Ett generellt höjt studiemedel kan minska behovet av att arbeta parallellt med studierna och därmed öka förutsättningarna för snabbare genomströmning. Det faktum att skillnaden mellan att arbeta och studera minskar, minskar dock också drivkraften att utbilda sig snabbt och därefter etablera sig på arbetsmarknaden.

Peng-per-poäng-system

Ett peng-per-poäng-system innebär att andelen av studiemedlet som utgörs av studiebidrag baseras på hur stor andel poäng som en student klarar av. Det finns risker med förslaget. Bl.a. kan det öka den sociala snedrekryteringen, då förutsägbarheten vad gäller de ekonomiska konsekvenserna av att påbörja en utbildning minskar. Systemet gör det också svårt för studenter som av någon anledning vill undvika lån och enbart ta ut studiebidraget. Ur ett genomströmningsspektiv är det också den totala tiden som en person är frånvarande från arbetsmarknaden som är relevant. Även om det troligen finns ett samband mellan den enskilda poängproduktionen under en termin och den totala frånvarotiden, riktar sig ett peng-per-poäng-system enbart indirekt mot den relevanta målvariabeln. Å andra sidan kan ett incitament som påverkar en student i närtid, snarare än om flera år, ha en starkare styrande effekt.

Tidsanpassad låne- och bidragsandel

Genom att bidrags- respektive låneandelen inom studiemedlet förändras över tid, så att korta och effektiva studier görs mer ekonomiskt lönsamma, kan studenter uppmuntras att begränsa sin studietid. Studiemedel som tas under den avslutande delen av en utbildning skulle t.ex. kunna innebära en större andel studielån och en mindre andel studiebidrag jämfört med fördelningen tidigare under utbildningen. Det finns dock en risk att studenterna inte svarar på denna typ av incitament, som märks först efter avslutade studier.

Examenspremie

Det finns tecken på att examenspremier kan ha relativt stor effekt. En norsk reform, som var i kraft 1990–1995 och som innebar att studielånet efterskänktes med 18 000 norska kronor om universitetsstudier slutfördes inom stipulerad tid, ledde till att studenter i genomsnitt tog examen 0,8 terminer tidigare (Gunnes m.fl., 2013).

Om många redan i dag klarar studierna på utsatt tid riskerar en examenspremie att leda till s.k. dödviktsförluster. Enligt statistik från Universitetskanslersämbetet (2023d) tar cirka två tredjedelar av de som examineras från yrkesexamensprogram examen inom normal studietid. För att inte anses vara illegitimt skulle en examensbonus troligen behöva förses med en ventil för att hantera personer som exempelvis drabbas av sjukdom eller blir gravida under studietiden. En risk med en examenspremie är att studenter kan komma att välja att fokusera på att klara sina kurser, snarare än att fördjupa sina kunskaper. Avslutningsvis skulle en examenspremie kunna styra studenterna mot utbildningar som är enklare, vilket inte nödvändigtvis är de mest värdefulla utbildningarna.

Dessa risker måste vägas mot möjligheten att få fler studenter att klara sina studier i tid. Produktivitetskommissionen bedömer att en eventuell examenspremie bör ha karaktären av en extra bonus, snarare än något som kan förändra en students privatekonomi markant. Den behöver heller inte gälla alla utbildningar, utan kan exempelvis riktas mot yrkesexamensprogram (se mer nedan). Regeringskansliet (2014) remitterade exempelvis ett förslag om en examenspremie riktad mot vissa lärarutbildningar. IFAU (2014) konstaterade att eftersom vi vet

relativt lite om effekten av premier är det viktigt att sådana införs på ett sätt som möjliggör utvärdering.

Ett system med examenspremier bör vara självfinansierat inom ramen för studiemedelssystemet, där en del av det som i dag utgörs av studiebidrag görs om till lån, som sedan konverteras tillbaka till bidrag om examen klaras på utsatt tid.

Ämnes- eller yrkesområdesanpassad låne- och bidragsandel

Genom att exempelvis införa differentierade lånevillkor mellan olika utbildningar eller utbildningsområden skulle det vara möjligt att påverka studenternas studieval och styra studenter mot utbildningar med goda arbetsmarknadsutsikter. Att prognostisera framtida efterfrågan är dock inte trivialt, särskilt inte i tider av snabb teknologisk utveckling. Det finns dock yrken, som exempelvis lärare, där efterfrågan i hög grad styrs av den demografiska utvecklingen. Sådana prognoser är något enklare att göra, men kan också påverkas mycket av exempelvis migration.

Åldersanpassad låne- och bidragsandel

Givet att utbildning höjer en persons humankapital och produktivitet är det, allt annat lika, bra att en person tillgodosör sig utbildningen tidigt i livet. Då ökar den tid under vilken personen och samhället kan dra nytta av den högre produktiviteten. Den genomsnittliga åldern när en person påbörjar högre utbildning är högre i Sverige än i de flesta andra OECD-länder (OECD, 2023c). Det är möjligt att utforma studiemedelssystemet på ett sätt som skulle premiera unga studenter. Sådana förändringar skulle dock riskera att missgynna insatser ämnade att underlätta livslångt lärande.

Samlad bedömning

Produktivitetskommissionen anser att regeringen bör konstruera och genomföra en försöksverksamhet med åtgärder som syftar till att påskynda genomströmningen i den högre utbildningen. Kommissionens bedömning är att olika åtgärder kan prövas för olika

utbildningar. Försöksverksamheterna bör leda till förbättringar för studenterna och riktas mot utbildningar som det kan antas finnas ett stort behov av i framtiden, som exempelvis lärare och vissa yrken inom hälso- och sjukvården.

9.3.3 En effektiv insyn och tillsyn krävs

Offentlighetsprincipen bör gälla inom svensk skola

Förslag: Offentlighetsprincipen bör gälla alla huvudmän på skolområdet.

I Fredriksson m.fl. (2023) sammanfattas de starkaste argumenten för varför offentlighetsprincipen bör införas för alla huvudmän på skolområdet. Ett sådant förslag har också remitterats i en lagrådsremiss från 2018 (Regeringskansliet, 2018). I Skolinformationsutredningens delbetänkande (SOU 2023:21) föreslås att statistikansvaret ska flyttas, från SCB till Skolverket. De huvudsakliga argumenten för ett införande av offentlighetsprincipen är följande. För det första innebär en ordning där SCB ansvarar för statistikinsamlingen stordriftsfördelar och samordningsvinster. För det andra innebär Skolinformationsutredningens förslag en försämring av skolstatistikens tillgänglighet. För det tredje innebär förslaget att relationen mellan Skolverket och uppgiftslämnare blir mer oklar samt att statistikinsamlingen riskerar att nedprioriteras till förmån för Skolverkets huvuduppgifter.

Tillgång till högkvalitativ statistik på skolans område är avgörande för ansvarsutkrävande, granskning och öppenhet. Därtill är det viktigt för att öka möjligheten att få kunskap om hur skolpolitiken kan förbättras. Utbildningsutfall och liknande är därtill ofta relevanta utfallsmått när andra typer av insatser utvärderas. Såväl samhället som elever förtjänar en effektiv informationsförsörjning. Det är dock viktigt att viss hänsyn tas till utlämnarkapacitet när regleringen utformas. En risk med förslaget är att rätten att begära ut handlingar missbrukas, vilket skulle medföra en ökad arbetsbörda och kostnad för berörda huvudmän. Produktivitetskommissionen bedömer dock att detta problem redan existerar för offentliga huvudmän och andra som omfattas av offentlighetsprincipen, varför problemet bör lösas inom ramen för systemet som helhet snarare än

genom särreglering. I den mån som regeringen inte ämnar låta offentlighetsprincipen gälla alla huvudmän bör nuvarande tillfälliga reglering förlängas eller permanentas.

En stärkt ägarprövning

Bedömning: Regeringen bör överväga att en ny ansökan om godkännande som huvudman ska krävas då en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare samt då en huvudman helt eller till väsentlig del ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet. Ägarprövningen bör utformas för att premiera långsiktiga och seriösa ägare.

Skolinspektionen (2023a) har i en framställan till regeringen begärt en lagändring som innebär att en ny ansökan om godkännande som huvudman ska krävas då en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare samt när en huvudman helt eller till väsentlig del ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet. En liknande reglering finns för tillstånd för boenden eller hemtjänst enligt socialtjänstlagen. Skolinspektionen konstaterar att nuvarande ordning innebär att väsentliga förändringar kan genomföras, vad gäller såväl ägarförhållandena som verksamheten, utan att en ny ansökan om godkännande krävs. Det kan således handla om en verksamhet som efter omfattande förändringar väsentligen skiljer sig från den som gavs tillstånd från Skolinspektionen.

Produktivitetskommissionen bedömer att en sådan förändring av ägarprövningen skulle öka sannolikheten för att skolor bedrivs av seriösa huvudmän. Det bör i förlängningen kunna öka utbildningens kvalitet och kontinuitet.

Produktivitetskommissionen noterar vidare att en utredning (dir. 2023:109) studerar hur ägarprövningen generellt bör reformeras för att premiera stabilitet, långsiktighet och seriositet. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte själva fördjupa sig ytterligare i frågan i detta delbetänkande.

En fungerande ordning för avveckling av skolor

Bedömning: Det krävs en fungerande ordning för att hantera skol-enheter och -huvudmän som avvecklar sin verksamhet. Elevernas rätt till utbildning bör vara i fokus vid konstruktionen av ett sådant regelverk.

För att säkerställa att skolverksamhet bedrivs långsiktigt krävs en gedigen ägar- och ledningsprövning. Det krävs därtill fungerande processer för att i ordnad form hantera avvecklingen av skolverksamhet, exempelvis när en huvudman går i konkurs eller får sitt tillstånd indraget. Sedan tidigare finns remitterade promemorior som föreslår att en s.k. utbildningsgaranti införs för att säkerställa att elever ges rätt att fullgöra sin utbildning (Regeringskansliet, 2015). Vissa enskilda huvudmän har på eget initiativ valt att agera på samma sätt i de fall de ämnar stänga en specifik skola.

Utöver en stärkt ägar- och ledningsprövning skulle en differentierad skolpeng delvis kompensera för det skilda ansvar som kommunala och enskilda huvudmän har när det gäller att garantera elever en utbildningsplats. Produktivitetskommissionen noterar vidare att utredningen om vinst i skolan (dir. 2023:109) har i uppdrag att utreda hur ekonomiska garantier och krav ska öka tryggheten för elever att få slutföra sin utbildning. Utöver krav på att huvudmän ska ha förutsättningar att kunna avveckla sin verksamhet på ett ordnat sätt bör det övervägas om det bör införas ett resolutionsregelverk. Ett sådant regelverk skulle kunna inspireras av reglerna för att driva vidare finansiella instituts och bankers kritiska verksamheter vid fallissemang, som innebär att det offentliga tillfälligt tar över en verksamhet, samtidigt som aktiekapitalet uttraderas och balansräkningen återställs genom att vissa lån omvandlas till eget kapital.

9.3.4 Tidiga insatser och utvidgad rätt till utbildning m.m.

Tidiga insatser är avgörande för att fler ska klara skolan

Bedömning: Elever som riskerar att hamna efter i skolan bör få tidiga insatser. Detta kräver effektiva bedömningsstöd och väl-fungerande system för att ge elever effektivt stöd. Resultaten från det obligatoriska bedömningsstödet i årskurs 1 samt det nationella provet i årskurs 3 bör samlas in centralt.

Dagens system, inklusive ett stort fokus på att undvika betyget F i årskurs nio, har inte i tillräcklig grad lyckats styra stödinsatser mot tidiga årskurser. Enligt Skolverket (2023d) är andelen elever med särskilt stöd som högst i årskurs nio och som lägst i årskurs ett.

Det finns i dag ett obligatoriskt kartläggningsmaterial som används i förskoleklass. Därutöver finns det ett obligatoriskt bedömningsstöd i årskurs 1 för såväl svenska som matematik. Därtill genomförs nationella prov i årskurs 3. Dessa avstämningar är kopplade till en s.k. läsa-skriva-räkna-garanti. Om en lärare identifierar att en elev behöver extra stöd i sitt lärande, ska läraren samordna med personal med specialpedagogisk kompetens och göra en särskild bedömning. Om det finns ett behov av extra stödinsatser ska sådana sättas in skyndsamt. Extra anpassningar ska genomföras i den ordinarie undervisningen och eleven ska följas upp kontinuerligt. Skolverket har rekommendationer kring hur skolor bör arbeta med läsa-skriva-räkna-garantin. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har därtill studiepaket för hur arbetet med tidiga stödinsatser ska kunna ske systematiskt.

I en uppföljning av kartläggningsmaterialet i förskoleklass samt bedömningsstödet i årskurs ett finner Skolverket (2021) att materialen generellt uppskattas, men att de upplevs som tidskrävande. Andra problem som lyfts är att kunskaperna hos elever med ett annat modersmål än svenska kan vara svårare att bedöma med hjälp av materialen samt att bristande planeringstid för personal i förskolan försvårar användandet av kartläggningsmaterialet. Fridolfsson (2023) studerar användandet av det obligatoriska bedömningsstödet samt det nationella provet i årskurs tre och anser att dessa avstämningar riskerar att missa många elever med behov av extra stöd. Fridolfsson menar vidare att avstämningarna tar mycket tid från lärarna, inte är

tillräckligt standardiserade och att de därför bör ersättas av ett snabbare och mer tillförlitligt screeningtest. Även andra har riktat kritik mot bedömningsstödet och det nationella provet, bl.a. att nivån är för låg (Ruin, 2023; Tenfält, 2022). Lärare använder andra tillgängliga bedömningsstöd, men resultaten av dessa ger inte elever automatisk rätt till ytterligare stöd.

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att utveckla och förbättra kartläggningsmaterial och bedömningsstöd. Uppdraget ska redovisas senast i november 2024. Produktivitetskommissionen anser att väl utformade kartläggningsmaterial och bedömningsstöd är en viktig förutsättning för att kunna sätta in relevanta tidiga insatser.

Skolinspektionen har ett regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera införandet av läsa-skriva-räkna-garantin (Skolinspektionen, 2022). Uppdraget ska slutredovisas 2024. Skolinspektionens delredovisning av sin granskning baseras på en enkätundersökning riktad till lärare, specialpedagogisk personal och rektorer. Undersökningen visar att läsa-skriva-räkna-garantin fungerar bättre för att identifiera elever i behov av stöd, men sämre när det gäller att säkerställa att dessa elever faktiskt får relevant stöd. Det finns också en risk att den enskilda läraren lämnas ensam med detta uppdrag, då den specialpedagogiska personalen inte förefaller ha ändrat sitt arbetssätt i någon betydande omfattning. Skolinspektionen konstaterar att bara hälften av den specialpedagogiska personalen utformar stödinsatser och följer upp de extra anpassningar som genomförts tillsammans med lärare i elevens klass. Skolinspektionen konstaterar att rektorer och specialpedagogisk personal är mer nöjda med hur garantin fungerar än vad lärarna är.

Produktivitetskommissionen bedömer att tidiga och träffsäkra avstämningar, följt av effektiva stödinsatser för elever som riskerar att inte nå målen, är avgörande för att säkerställa att elever ges möjlighet att förvärva de kunskaper och färdigheter som de har rätt till. Det är viktigt att elever i så stor utsträckning som möjligt ges stöd för att nå målen, snarare än att målen anpassas till elevens för tillfället bristande förmåga. För att möjliggöra ökad forskning och uppföljning bör resultaten från det obligatoriska bedömningsstödet i årskurs ett samt det nationella provet i årskurs tre samlas in centralt. För att möjliggöra effektiva stödinsatser i den reguljära undervisningen är det viktigt att skolan ges tillräckliga resurser samt att högskolans dimensionering säkerställer att tillräckligt många lärare,

speciallärare och specialpedagoger utbildas. Inte minst bristen på speciallärare är allvarlig. Vid införandet av läsa-skriva-räkna-garantin tillfördes kommunsektorn 130–171 miljoner kronor per år i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Tillskottet ämnade kompensera för ökade kostnader för kartläggning, särskild bedömning, planering av anpassningar samt viss uppföljning och överlämning till lärare i nästa årskurs. Kostnadsersättningen baserades således på vissa tillkommande krav, särskilt för att involvera personal med specialpedagogisk kompetens, men innebär inte något resurstillskott för själva arbetet. Givet att de nya bedömningsstöden blir välfungerande anser Produktivitetskommissionen att det bör utredas om det är möjligt att knyta ersättning till antalet elever i behov av särskilt stöd.

Det är viktigt att ledarskapet inom skolan säkerställer att läraren får det stöd som behövs och att krav på extra anpassningar inte enbart innebär ytterligare arbetsbelastning för läraren. Skolinspektionen (2023b) har granskat hur arbetet med tidiga insatser bedrivs. Av 30 studerade skolor bedömdes 25 ha ett utvecklingsbehov. Trots att de skolor som studerats var sådana där rätt formell kompetens fanns tillgänglig, drog Skolinspektionen slutsatsen att personalen som har specialpedagogisk kompetens inte med tillräcklig kvalitet stöttar lärarna. Skolinspektionen konstaterar vidare att samarbete och samsyn mellan lärare och personalen med specialpedagogisk kompetens ofta brister.

För att de tidiga stödinsatserna ska fungera bättre är ledarskapet inom skolan viktigt. Det kräver att blivande rektorer ges en god utbildning på den s.k. rekryteringsutbildningen, bl.a. i hur rutiner kan konstrueras för att arbetet med tidiga insatser ska vara standardiserat och inte personberoende. Det kan också kräva tydligare uppföljning och utvärdering av rektorer. Produktivitetskommissionen bedömer vidare att regeringen bör överväga att koppla bedömningsstödet och det nationella provet till stödinsatser utöver de som sker inom ramen för den reguljära utbildningen. Det kan exempelvis handla om rätt till lovskola, extraundervisning på fritidshem, tillgång till sommarskola och liknande.¹⁸ Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 2023:174) som har till uppgift att studera bl.a. dessa frågor.

¹⁸ För en diskussion om effekten av mer undervisningstid, se Fischer m.fl. (2020).

Försöksverksamhet med utvidgad undervisningstid

Förslag: Det bör genomföras en försöksverksamhet där undervisningstiden i grundskolan utökas genom att terminerna förlängs och sommarlovet förkortas. Det bör övervägas att genomföra en liknande förändring också inom gymnasieskolan. Den tillkommande tiden bör primärt ägnas åt utbildning i att läsa, skriva, räkna, teknik och naturvetenskap samt språk.

Fischer m.fl. (2020) utvärderar två svenska reformer som innebar mer undervisningstid: en förlängning av terminerna respektive adderandet av ett ytterligare obligatoriskt skolår. De finner att de positiva effekterna av förlängda terminer var större än effekterna av att addera ytterligare utbildningsår. Författarna lyfter särskilt vikten av att längre terminer ges till yngre barn, i linje med vad som sagts ovan om vikten av tidiga insatser och investeringar. Effekten av sommarlov sammanfattas i en tidig studie från Cooper m.fl. (1996) som att elevers förmågor sjunker under sommarlovet, särskilt inom matematik. För läsförståelse sjönk resultaten särskilt för barn i familjer med sämre ekonomiska förutsättningar. Sedan studien från Cooper m.fl. har flera andra studier presenterats, som delvis modererat och nyanserat resultaten. Generellt är det dock troligt att ett långt sommarlov innebär ett visst förmågetapp, särskilt i ämnen som kräver kontinuerlig ötning och särskilt för grupper som inte erbjuds pedagogiska eller på annat sätt stimulerande aktiviteter under sommarlovet.

Sverige har inte ett exceptionellt långt sommarlov jämfört med andra europeiska länder, men det är längre än i såväl Danmark som Finland (Eurydice, 2022). Som nämnts ovan prioriterar Produktivitetsskommissionen tidiga insatser, inklusive olika former av utökad undervisningstid, för elever som riskerar att inte nå upp till målen. Kommissionen bedömer dock att en generell förlängning av terminerna i grundskolan också bör övervägas. Det skulle exempelvis kunna bestå av en eller två veckors total förlängning av skolåret. En sådan förändring skulle troligen ha störst positiv effekt för barn med sämre socioekonomiska förutsättningar och därmed bidra till ökad jämlikhet. Längre terminer skulle också troligen ha positiva arbetsutbudseffekter, då ett kortare sommarlov möjliggör för föräldrar som i dag kombinerar ledighet och föräldraledighet att arbeta i högre utsträckning än vad de annars hade gjort. Längre terminer kan innebära

ett ökat behov av lärartimmar, vilket är en utmaning givet bristen på legitimerade lärare. Det exakta behovet beror då på hur förlängningen utformas. Skollagen reglerar antalet timmar undervisning som en elev har rätt till. En förlängd termin kan delvis konstrueras som att antalet skoldagar ökar, samtidigt som antalet undervisningstimmar inte ökar i samma utsträckning. Det skulle dock i stället öka behovet av personal på fritidshem.

De förväntade positiva effekterna av längre terminer i gymnasieskolan är troligen mindre, men för att bibehålla en likhet i skolårets längd bör det övervägas att genomföra symmetriska förändringar också för gymnasieskolan. Ett argument mot en terminsförlängning i gymnasieskolan är att gymnasieelever i högre grad arbetar under sommarlovet, något som kan bidra till en annan typ av värdefullt lärande än det som uppnås i skolan.

Initialt bör en försöksverksamhet, i första hand riktad mot lägre årskurser, genomföras. Givet välfungerande bedömningsstöd i årskurs ett och nationella prov i årskurs tre skulle dessa kunna användas för att studera effekterna av förlängda terminer.

Utökad rätt till utbildning i fritidshem

Förslag: Alla barn bör erbjudas ett visst antal timmar per år i fritidshem fram t.o.m. vårterminen det år barnet fyller 10 år. 6–12-åringar bör kunna erbjudas fritidshem eller öppen fritidsverksamhet, eller mer tid i dessa två verksamheter, om barnets levnadsvillkor motiverar detta.

Produktivitetskommissionen bedömer att en utökad rätt till utbildning i fritidshem vore önskvärd. Utredningen om utökad rätt till fritidshem (SOU 2022:61) har lämnat förslag om hur detta skulle kunna ske. Utredningen konstaterade att fritidshemmet kompletterar skolan och att det har ett kompensatoriskt uppdrag. Vidare konstaterade utredningen att fritidshemmet har fått ett stärkt pedagogiskt uppdrag, vilket har ökat dess betydelse för elevers utveckling och lärande. I dag är dock rätten till utbildning i fritidshem reglerad på ett sätt som gör att det framför allt är barn vars föräldrar arbetar eller studerar som går i fritidshem. Reglerna kring behörighet skiljer sig förvisso åt mellan kommuner, men någon nationell rätt till ett visst

antal timmars utbildning i fritidshem finns inte. Ovanstående innebär att de barn som sannolikt skulle gynnas mest av fritidshemmets utbildning är de barn som deltar i minst utsträckning. Inskrivningsgraden är lägst i kommuner med stora socioekonomiska utmaningar och högst i kommuner med mycket goda socioekonomiska förutsättningar (SOU 2022:61). De områden där inskrivningen är som lägst präglas av att färre har högutbildade föräldrar, att sysselsättningsgraden är lägre samt att andelen med utländsk bakgrund är högre.

Till skillnad från förslagen i betänkandet från utredningen om utökad rätt till fritidshem bedömer Produktivitetskommissionen inte att deltagandet i utbildning i fritidshem bör göras kostnadsfritt. Deltagande är redan kraftigt subventionerat varför informationsinsatser, ett förvalsalternativ där deltagande förutsetts och liknande åtgärder för att stimulera deltagande bör prövas innan en eventuell avgiftssänkning införs. Ersättningssystem som kan vara relevanta för berörda föräldrar bör utformas så att avgiften för deltagande i utbildning i fritidshem kan betalas. Det kan dock övervägas om deltagande i fritidshem bör göras kostnadsfritt och fritidshemmen bör ges förstärka resurser i områden som präglas av låga studieresultat och hög kriminalitet. Det bör även övervägas om elever i sådana områden ska ges tillgång till fritidshem även under mellanstadiet.

Snabb validering och krav på behörighet

Förslag: Undantaget från krav på lärarlegitimation för lärare med en utländsk lärarutbildning som undervisar på ett främmande språk bör avskaffas. I stället bör det skapas snabba och effektiva system för validering av utländsk lärarutbildning.

I skollagen finns ett undantag från kravet på lärarlegitimation för lärare med en utländsk lärarutbildning som motsvarar en svensk lärarexamen som undervisar på ett främmande språk, om de bedöms ha kompetens att undervisa på detta främmande språk. Undantaget gäller inte språkundervisning. Skolverket (2018) rekommenderade regeringen att fasa ut detta undantag.

Produktivitetskommissionen bedömer att nuvarande undantag är svårmotiverat. Snarare än ett generellt undantag från kravet på lärar-

legitimation bör snabba och effektiva system för validering av utländsk lärarutbildning finnas. Det kan vidare noteras att undantaget inte enbart gäller för personer som har det främmande språket som modersmål. Personer med ett modersmål som inte är svenska kan därför undervisa på ett språk som varken är deras modersmål eller svenska, trots att de saknar lärarlegitimation.

9.3.5 Övriga förslag och observationer i förhållande till pågående utredningar m.m.

Utöver de förslag och bedömningar som presenterats ovan noterar Produktivitetskommissionen att det pågår en rad utredningar och försöksverksamheter på skolans område, bl.a.:

- Översyn av lärares och förskollärares administrativa börda (dir. 2023:72).
- Utredning om förbättrad trygghet och studiero i skolan, inklusive införandet av ett nationellt frånvaroregister (dir. 2023:154).
- Utredning om tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna (dir. 2023:173).
- Försök med kortare varianter av kompletterande pedagogisk utbildning (KPU).

Produktivitetskommissionen anser att de ovan nämnda utredningarna studerar relevanta områden och att direktiven generellt möjliggör för att ta fram väl avvägda förslag. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte fördjupa sig ytterligare i dessa frågor inom ramen för sitt delbetänkande. När det gäller försöken med KPU noterar Produktivitetskommissionen att KPU ofta avslutas med uppsatsskrivning. Kommissionen bedömer inte att det är nödvändigt att personer som redan har en akademisk examen, där uppsatsskrivande ingår, ska behöva skriva ytterligare en uppsats utan i stället använda den tiden till att tillämpa förvärvade kunskaper i sin yrkesroll.

Produktivitetskommissionen är generellt positiv till försöksverksamheter som ett sätt att producera ny kunskap om effekten av regeländringar (se kapitel 5). För att öka möjligheten till lärande ytterligare bör Skolverket instrueras att, när så är lämpligt, implementera reformer och förändringar på ett sätt som möjliggör effektutvärderingar.

9.3.6 Förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med

Reglering ämnad att minska klasstorlekar

Effekten av mindre klasstorlekar diskuteras i avsnitt 10.3.2. Det finns studier som tyder på att mindre klasser är gynnsamt, även om det också finns studier som inte kan påvisa någon sådan statistiskt signifikant effekt. Allt annat lika bedömer Produktivitetskommissionen att det vore önskvärt att minska antalet elever i klasser som har många elever. Det skulle skapa förutsättningar för läraren att ägna varje elev mer tid. Med mindre klasser är skadan av att en elev agerar på ett sätt som stör hela klassen också mindre, då färre elever berörs. Särskilt i de lägre årskurserna bedömer Produktivitetskommissionen att mindre klasser eller fler pedagogiskt utbildade vuxna per elev, allt annat lika, är att föredra.

Samtidigt är det inte uppenbart att effekten av mindre klasser är skalbar på ett rimligt sätt. På kort sikt har Sverige de lärare vi har. Det är möjligt att några personer som är utbildade lärare, men som i dag arbetar med något annat, skulle kunna rekryteras tillbaka till yrket, t.ex. genom förbättrade arbetsvillkor. Det hade i många fall varit bra, men krävt andra åtgärder än just en reglering av klasstorlekar. Sådana alternativa åtgärder som har potential att locka tillbaka utbildade lärare till skolan är exempelvis förslag ämnade att minska den administrativa bördan, och bör genomföras på egna meriter. På samma sätt skulle åtgärder som syftar till att fylla fler av de tomma platserna på lärarutbildningen riskera att de extra lärarstudenter som påbörjar utbildningen på marginalen har sämre förutsättningar att bli bra lärare än den genomsnittlige lärarstudenten. Produktivitetskommissionen lämnar i stället förslag, bl.a. om ändrade regler kring särskild behörighet, som syftar till att öka kvaliteten på lärarstudenterna och därmed de framtida lärarna. En högre status för lärarutbildningen och läraryrket kan också i förlängningen locka fler sökande. Risken för att en enskild elevs störande beteende påverkar många andra om klasserna är stora, kan delvis minska genom ett ökat användande av särskilda undervisningsgrupper o.d.

Produktivitetskommissionen föreslår ingen skarp reglering som syftar till att minska klasstorlekarna, men bedömer ändå att förslag som ökar kvaliteten på lärarutbildningen och som förbättrar nuvarande lärares arbetsmiljö, har potential att bidra till mindre klasser

genom att öka genomströmningen på lärarutbildningen och undvika att utbildade lärare lämnar yrket.

Avskaffat fribelopp

Produktivitetskommissionen har övervägt huruvida det s.k. fribeloppet – inkomstgränsen över vilken rätten till studiemedel minskar – bör höjas kraftigt eller avskaffas. Studier tyder på att studenter som arbetar mycket under studietiden gör detta på bekostnad av tiden som de lägger på att studera (Hauschildt m.fl., 2021). Detta gäller särskilt studenter som arbetar mer än 15 timmar per vecka. Att studenter arbetar parallellt med sina studier kan potentiellt vara gynnsamt. SCB (2018a) visar exempelvis att de studenter som arbetat under studietiden har en högre sysselsättningsgrad efter avslutade studier. Det kan dock antas att selektionseffekten är relativt stor, där ambitiösa studenter har enklare att få jobb såväl under som efter studietiden. Arbete kan leda till ökat humankapital för den enskilde och det bidrar med värdeskapande för samhället. Dessa fördelar måste vägas mot risken för att omfattande arbete påverkar studierna negativt, såväl vad gäller förvärvade färdigheter som vad gäller möjligheten till snabb genomströmning. Produktivitetskommissionen bedömer att det viktiga över tid, ur ett produktivitetssperspektiv, är att studenterna ges värdefulla färdigheter på ett effektivt sätt och att de sedan ges möjlighet att använda dessa färdigheter under lång tid, genom en snabb genomströmning. För studenter med överkapacitet – som inte behöver studera på heltid för att tillgodogöra sig sin utbildning på ett bra sätt – är det generellt viktigare att kvaliteten på utbildningen höjs samt att de ges möjlighet att läsa utbildningen i snabbare takt, än att de ska ägna sin fritid åt omfattande arbete. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte föreslå ett kraftigt höjt eller avskaffat fribelopp.

Det är samtidigt värt att notera att ett lågt fribelopp, i kombination med ett icke-generöst studiemedelssystem, riskerar att leda till att en lägre andel människor genomgår högre utbildning. Det går också att tänka sig att ett för lågt fribelopp kan leda till mer helårsarbete, om fler studenter behöver finansiera sin tillvaro helt genom just arbete. En modellering av Sverige visar att när fribeloppet går mot noll minskar mängden arbete under sommarmånaderna, medan

det ökar för helårsarbete (Joensen och Mattana, 2021). Förändringar av fribeloppet och studiemedelssystemet måste alltså göras på ett sätt som möjliggör för studenterna att i första hand ägna sin tid åt att studera.

Ge arbetsmarknadens parter inflytande över dimensioneringen av den högre utbildningen

Produktivitetskommissionen har övervägt huruvida representanter från arbetsmarknadens parter eller näringslivet bör ges ett direkt inflytande över dimensioneringen av den högre utbildningen. Kommissionen finner dock att detta inte vore ändamålsenligt. Det främsta skälet till detta är att det riskerar att leda till att vi utbildar för nuvarande näringslivsstruktur. Det riskerar att försvåra strukturuomvandling och kan ge upphov till indirekta inträdeshinder för företag i andra branscher och med andra kompetensbehov.

Frikoppla delvis resurstilldelningen från antalet studenter och ge lärosätena möjlighet att omfördela medel mellan sina forsknings- och utbildningsanslag

I dag förfogar lärosätena över såväl ett utbildningsanslag som ett forskningsanslag. I den s.k. ”struten” – betänkandet från Styr- och resursutredningen (SOU 2019:6) – föreslås ett gemensamt anslag, med argumentet att detta skulle möjliggöra flexibel medelsanvändning. Produktivitetskommissionen bedömer, i likhet med bl.a. Bergman (2023), att detta skulle öka risken för att resurser flyttas från utbildning till forskning och att drivkraften att erbjuda en konkurrenskraftig utbildning som svarar mot studenternas och arbetsmarknadens behov skulle försvagas. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte föreslå ett gemensamt anslag.

Vidare föreslås i ”struten” att lärosätena ska ges en ersättning som delvis är oberoende av antalet studenter. Produktivitetskommissionen bedömer att detta hade ökat lärosätenas makt, på bekostnad av studenternas och det övriga samhällets, på ett sätt som troligen inte skulle leda till ett mer välfungerande utbildningssystem. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte gå vidare med sådana förslag.

Använd andra mekanismer än betyg för antagning till högre utbildning

Som beskrivits ovan finns det betydande problem med det svenska betygssystemet. Produktivitetskommissionen har därför övervägt om betygens roll i urvalet till högre utbildning bör minska. Sådana förslag har också lyfts av företrädare för lärosäten (Strannegård, 2023). Kommissionen anser dock att med ett reformerat och likvärdigt betygssystem har urval baserat på betyg potentialen att vara ett relativt välfungerande system. Betyg sänker tröskeln för att söka sig till högre utbildning, jämfört med om en sådan ansökan var förenad med ytterligare prov eller andra typer av arbetsinsatser. Betyg fångar också andra förmågor och färdigheter än vad som kan mätas med exempelvis ett antagningsprov. Höga betyg är exempelvis ett tecken på att eleven i fråga över tid har ansträngt sig, vilket tyder på goda icke-kognitiva förmågor. Betyg är därför en relativt bra indikation på hur väl eleven kan förväntas tillgodogöra sig den högre utbildningen.

Begränsad möjlighet att få högsta betyg vid omtentamen

Henrekson (2022b) föreslår att det vid ett första omtentamenstillfälle inte bör vara möjligt att tilldelas betygen A eller B, samt att det vid eventuella efterföljande omtentamenstillfällen enbart ska vara möjligt att få betyget E. Produktivitetskommissionen är positiva till förslag som ökar genomströmningen i den högre utbildningen. En begränsning av möjligheten att få höga betyg vid omtentamen skulle kunna bidra till detta, genom att ge studenterna incitament att klara kurser som avslutas med tentamina på utsatt tid.

Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att betygsättningen inom högskolor och universitet inte är harmoniserad. Tvärtom används flera olika typer av skalor, varför en reglering inte är lätt att utforma. Det kan vara en större begränsning att reglera betygssystem med få godkända betygssteg än system med många godkända steg. Det kan exempelvis upplevas som en mindre begränsning att en student ges ett C, trots att studenten vid omtentamen fått poäng motsvarande betyget B, än att en student ges betyget G, trots att hon vid omtentamen fick högsta möjliga poäng, på grund av att utbildningen enbart tillämpar två godkända betyg.

Därtill är det inte alltid tentamen som är det avslutande momentet på en kurs. Det skulle motivera att regleringen utformades som att högsta betyg enbart är möjligt att få för de elever som avslutar kursen inom avsatt tid. Regleringen skulle behöva hantera frågor om sjuk-skrivning och andra omständigheter som skulle kunna motivera ett något försenat avklarande av en kurs.

Produktivitetskommissionen bedömer att det finns andra sätt att öka genomströmningen, men motsätter sig inte att regeringen överväger att i högskoleförordningen reglera att högsta betyg inte ska kunna ges till studenter som inte klarat kursen på utsatt tid, om inte särskilda skäl föreligger.

Försöksverksamhet med minskad rätt till modersmålsundervisning

Att bedöma effekten av modersmålsundervisning är förenat med relativt stora metodologiska problem. Den generella bilden har historiskt varit att modersmålsundervisning påverkar resultaten i andra ämnen positivt. I Danmark avskaffades rätten till modersmålsundervisning 2002. I den danska Reformkommissionens (2023) betänkande föreslås dock intensiv modersmålsundervisning i första klass i skolor med hög andel elever som är flerspråkiga. Det har också genomförts relativt högkvalitativa studier på effekten av modersmålsundervisning i Danmark, som visar på vissa positiva effekter för vissa elevers trivsel och motivation (Andersen m.fl., 2017). Någon kortsiktig effekt på elevernas kunskap i danska hittades inte. På sikt ökade dock elevernas läsförståelse i danska, vilket delvis berodde på minskade beteendeproblem. En möjlig anledning till det sistnämnda är att när elever ges ökade resurser och ett konstruktivt sammanhang, minskar risken för destruktivt beteende.

Forskningen om effekten av modersmålsundervisning i Sverige är i vissa fall svår att tolka och generalisera. Elevgrupper med rätt till modersmålsundervisning är väldigt heterogen. Därtill finns inte sällan selektionseffekter, där elever som aktivt väljer att delta kan antas skilja sig från elever som inte väljer att delta. Insatsen modersmålsundervisning har också en offentligfinansiell alternativkostnad, i form av att andra typer av insatser väljs bort till förmån för modersmålsundervisning, som är svår att fånga. I betänkandet från utredningen om modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan

och motsvarande skolformer (SOU 2019:18) sammanfattas en del studier, som många dock lider av bl.a. ovannämnda metodologiska problem. Utredningen genomför också en egen statistisk analys som antyder att modersmålsundervisning inverkar positivt på elevers studieresultat.

Produktivitetskommissionen konstaterar att Sverige har ett relativt stort antal elever som är berättigade till modersmålsundervisning och att det kan vara svårt att erbjuda denna undervisning på ett likvärdigt sätt, bl.a. till följd av lärarbrist, samt att bristande kunskaper i svenska är ett växande problem. Det går att argumentera för att svensk skola i dag, till följd av en annan elevsammansättning och en ökad andel elever som inte talar svenska hemma, står inför andra problem än den gjort historiskt. Produktivitetskommissionen har därför övervägt att föreslå en försöksverksamhet med avskaffad rätt till modersmålsundervisning, i syfte att bidra till ökad kunskap om effekten av sådan undervisning. Kommissionen noterar dock att det generellt är svårt att få legitimitet för experiment och försöksverksamheter som innebär en försämring för människor. Vidare konstaterar Produktivitetskommissionen att regeringen har valt att tillsätta en utredning om modersmålsundervisningen (dir. 2023:175), varför kommissionen valt att inte själva fördjupa sig ytterligare i frågan.

En låg administrativ avgift för att acceptera en plats på en kurs eller ett program på universitet eller högskola

Det faktum att en student anmäler sig till en kurs eller ett program, för att därefter antingen inte påbörja kursen eller programmet eller hoppa av detsamma, försvårar en rationell styrning av högskolesektorn. Det viktigaste sättet att undvika avhopp är att förbättra kvaliteten på utbildningen i tidigare steg samt att den utbildning som studenten sökt sig till håller hög kvalitet och erbjuder ett rimligt stöd. Förslag för att uppnå detta finns delvis i detta delbetänkande, men planeras också att presenteras i kommissionens huvudbetänkande. Produktivitetskommissionen har dock övervägt om en låg administrativ avgift för att tacka ja till platserbjudanden skulle vara ett rimligt sätt att på marginalen minska risken för överanmälningar. Avgiftens primära syfte skulle då inte vara att ändra de privatekonomiska kalkylerna av att söka sig till högre utbildning. Avgiften skulle alltså inte på ett kännbart sätt öka kostnaderna av utbildning. I stället

skulle syftet vara att skapa en mental kontrollstation för den potentiella studenten och få personen i fråga att tänka till och inte ”okynnesanmäla” sig till en kurs eller ett program, eller att anmäla sig ”för säkerhets skull”. En möjlig nivå på administrationsavgift skulle ha kunnat vara i storleksordningen 100 kronor i 2023 års penningvärde.

En risk med förslaget är att grupper som snarare underanmäler sig till högre utbildning träffas. Det kan exempelvis handla om grupper med stark studieförmåga men låga akademiska förväntningar på sig själv och från omgivningen. Ett sätt att lindra detta problem skulle vara att göra det möjligt för alla människor att kostnadsfritt tacka ja till ett fåtal kurser och program och att den administrativa avgiften enbart läggs på de anmälningar som görs därefter. En annan risk med förslaget är att det skapar administrativt krångel för berörd myndighet och för de blivande studenterna. Produktivitetskommissionen har inte kunnat finna att problemet med överanmälningar är så stort att det motiverar införandet av en administrationsavgift.

Skolinspektionen bör få tillsynsansvar över fristående förskolor, fritidshem och pedagogisk omsorg

I dag har Skolinspektionen tillsynsansvar för förskolor som drivs i kommunal regi, medan kommunerna har tillsynsansvar för fristående förskolor. Produktivitetskommissionen har övervägt att rekommendera att tillsynsansvaret ska samlas hos Skolinspektionen. En sådan reform skulle vara kostnadsneutral och växlas inom ramen för den kommunala finansieringsprincipen. Kommunernas befogenheter skulle kringskäras, vilket måste vägas mot den administrativa lättnad som kommunerna skulle få. På samma sätt måste en kommuns större lokalkännedom vägas mot Skolinspektionens förmåga till professionalisering och standardisering i tillsynsarbetet. Produktivitetskommissionen har inte kunnat finna att förslaget skulle ha en sådan påverkan på kvaliteten i verksamheten, och i förlängningen på produktiviteten, att det kan motiveras utifrån ett strikt produktivtetsperspektiv.

9.4 Konsekvensanalys

9.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Produktivitetskommissionen bedömer att majoriteten av förslagen i detta kapitel medför små eller obetydliga offentligfinansiella kostnader. Förslaget om att normera betyg på gruppnivå kommer att kräva vissa utvecklingsresurser. En mer exakt bedömning behöver göras av den utredning som har till uppgift att ta fram ett konkret förslag.

Bedömningen att det bör införas ett gemensamt skolval bedöms medföra vissa merkostnader, beroende på exakt utformning. I utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) bedömdes att den modell som utredningen föreslog skulle medföra 30 ytterligare årsarbetskrafter på Skolverket. Med dagens lönenivåer skulle det motsvara cirka 30 miljoner kronor i ökade kostnader. Utredningen bedömde att det under en två år lång uppstartsfas skulle krävas ytterligare cirka 10 årsarbetskrafter, vilket i dag skulle innebära en ungefärlig kostnad om 40 miljoner kronor under två år, och därefter 30 miljoner kronor per år. Utredningen bedömde därtill att förslaget skulle leda till cirka 172 miljoner kronor i lägre kostnader för kommunerna. Produktivitetskommissionen tar inte ställning för en exakt modell, men anser att det är rimligt att tro att ett gemensamt skolval leder till begränsade besparingar eller utgiftsökningar.

Förslaget om att skapa lägre trösklar för elever att studera på gymnasiala yrkesprogram kan komma att leda till fler gymnasiestudenter, vilket i sin tur kan leda till ökade kostnader för gymnasieskolan. Detta ska vägas mot minskade kostnader för andra typer av ersättningar som vissa av dessa elever i dag uppbär samt minskade kostnader för exempelvis komvux. För att få en uppfattning om storleken på de potentiella konsekvenserna kan det noteras att det är knappt 18 000 elever som saknar behörighet att söka till ett nationellt program. Den genomsnittliga kostnaden per elev inom gymnasieskolan var 135 100 kronor år 2022, även om den varierar kraftigt beroende på typ av program. Om alla elever som i dag är obehöriga skulle bli behöriga och välja att söka ett gymnasieprogram med genomsnittlig kostnad skulle det alltså kunna leda till ökade kostnader med 2,4 miljarder kronor, vilket dock vore högt räknat. För det första kommer alla som i dag är obehöriga inte att bli behöriga och vilja söka sig till ett gymnasieprogram. För det andra studerar en andel av de obe-

höriga redan på introduktionsprogram eller inom komvux. För det tredje uppbär en del av den aktuella målgruppen andra typer av ersättningar. I den proposition där behörighetskraven skärptes (prop. 2009/10:165) bedömdes kostnadsminskningarna, som också berörde andra typer av förändringar, till i storleksordningen tiotals miljoner kronor. En mer precis bedömning av de offentligfinansiella konsekvenserna av förändrade antagningskrav beror också på exakt val av åtgärd. På lång sikt bedöms det faktum att fler blir behöriga att söka ett nationellt program inom gymnasieskolan ha positiva offentligfinansiella effekter.

Förslaget om ändrade antagningskrav till universitet och högskolor bedöms kunna hanteras inom ramen för Universitets- och högskolerådets kontinuerliga arbete med antagningssystemet. En begränsad ökning av kostnaderna för kommunal vuxenutbildning kan förväntas om möjligheten att läsa upp vissa betyg för att bli behörig utvidgas.

Effekten av möjligheten att differentiera ersättningen till kommunala respektive fristående skolor beror på hur möjligheten implementeras och nyttjas. Om implementeringen innebär att ersättningen till fristående skolor sänks innebär det en besparing för kommunsektorn. Storleken på effekten beror framför allt på hur stor skillnad som tillåts. Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) kvantifierade inte effekterna av detta förslag, men konstaterade att en initial ökning av antalet överklagade bidragsbeslut kan ge vissa ökade administrativa kostnader för kommunerna.

Bedömningen att regeringen bör analysera förslagen i den så kallade Dimensioneringsutredningens andra paket föranleder i sig ingen offentligfinansiell kostnad. Konsekvenser av förslagen beskrivs i utredningens betänkande (SOU 2020:33).

En förändrad resurstilldelning och dimensionering inom den högre utbildningen innebär en förändrad mekanism för resurstilldelning, men inte nödvändigtvis en förändring av de totalt avsatta resurserna. Detsamma gäller bedömningen om att den så kallade prislappen höjs inom ramen för de beslutade anslagsnivåerna. Bedömningarna antas därför vara offentligfinansiellt neutrala. I den mån de på sikt förbättrar genomströmningen och arbetsmarknadsinträdet antas detta stärka de offentliga finanserna.

Den offentligfinansiella effekten av att genomföra en försöksverksamhet med incitament ämnade att snabba på genomström-

ningen beror på hur verksamheten utformas. Den kan exempelvis gälla alla, men vara tidsbegränsad, eller gälla enbart vissa typer av studier eller vissa delar av studentpopulationen. Effekten beror därtill på storleken på incitamentet samt villkoren för att få ta del av den. Premien kan exempelvis baseras på att klara utbildningen inom utsatt tid, eller innan en viss ålder. Förslaget är alltså skalbart och dess kostnad kan anpassas genom utformningen. För att få en fingervisning av vad en rimlig kostnad skulle kunna vara kan det konstateras att det varje år examineras drygt 70 000 personer och delas ut cirka 85 000 examina per år. Om vi antar att en examenspremie införs och utformades för att träffa 10 procent av examina, samt att den i snitt uppgå till 20 000 kronor, skulle det innebära en utbetalning om 170 miljoner kronor per år. Hur examenpremien utbetalas spelar också roll. Om den utformas som ett bidrag utgör utbetalningen också den offentligfinansiella kostnaden. Om den i stället utformas som en avskrivning av studielånen kan kostnaden bli en annan. Antingen anslagsfinansieras det direkt, eller så kan de uteblivna årliga ränteintäkterna bäras av studentkollektivet genom att räntenivån tar hänsyn till den förväntade efterskänkningen.

I den lagrådsremiss från 2018 som föreslog införandet av en offentlighetsprincip för enskilda huvudmän bedöms att kommunerna får ökade merkostnader till följd av att de föreslås vara arkivmyndighet. Dessa kostnader föreslogs dock täckas av avgifter. Ett antal myndigheter, däribland Skolverket, bedömdes i lagrådsremissen få vissa ökade kostnader till följd av ett behov av att tillhandahålla informationsinsatser. Dessa bedömdes dock rymmas inom ramen för redan tilldelade medel. Även Skolinformationsutredningens förslag om en insynsprincip bedömdes ha begränsade kostnader för såväl kommuner som staten. Sammantaget bedömer Produktivitetskommissionen att införandet av en offentlighetsprincip medför i det närmaste obetydliga offentligfinansiella kostnader.

Att ägarprövningen bör stärkas i de fall en verksamhet byter ägare eller ändrar inriktning kan antas medföra vissa ökade kostnader för Skolinspektionen. Ägarprövningen är dock avgiftsfinansierad och väntas därmed inte medföra några offentligfinansiella nettokostnader.

Den offentligfinansiella effekten av ett ökat fokus på tidiga insatser beror på hur dessa insatser utformas. Översynen av bedömningsstöden görs inom ramen för Skolverkets tilldelade budget. På kort sikt har Sverige de lärare vi har, varför ett ökat fokus på tidiga

årskurser i viss utsträckning kan behöva ske genom en omprioritering från insatser för högre årskurser. På sikt är en bättre dimensionering av utbildningssystemet, där antalet lämpliga sökande till lärarutbildningarna ökar, viktig för att säkerställa tillgången till exempelvis speciallärare. Denna förändrade dimensionering och finansiering föreslås i detta delbetänkande kunna ske inom ramen för de resurser som tilldelats området, genom en omprioritering och ett ökat fokus på kvalitet före kvantitet. Även om Produktivitetskommissionens övergripande inställning är att studenter primärt bör ägna sig åt studier bör lärarstudenter också kunna användas som en pedagogisk resurs vid exempelvis lovskola. Det kan leda till ett vissa ökade kostnader inom utbildningsväsendet. Produktivitetskommissionen har inte tillgång till information om hur många barn som ges olika typer av anpassningar i enlighet med läsa-skriva-räkna-garantin. Skolverket (2023d) visar dock att 1,8–5,6 procent av eleverna i årskurs 1–3 har åtgärdsprogram, som ska tas fram om de initiala anpassningarna inte bedöms vara tillräckliga. Totalt har knappt 14 000 elever i lågstadiet ett åtgärdsprogram. Kostnaden för att öka resurserna till skolor med elever i behov av anpassningar eller åtgärdsprogram är skalbar. Träffsäkerheten i stödet är beroende av träffsäkerheten i bedömningsstöden och de nationella proven. Som ett räkneexempel kan det noteras att om en grupp om tio elever med åtgärdsplan skulle berättiga en skola till resurser motsvarande en person som tjänar 35 000 kronor i månaden skulle det innebära 760 miljoner kronor i ökade kostnader.¹⁹ När det gäller insatser i form av ökad undervisningstid kommer den utredning (dir. 2023:174) som är tillsatt för att lämna förslag på detta område att kunna göra en mer detaljerad konsekvensanalys av sina förslag.

Att utöka undervisningstiden genom en förlängd termin kan komma att medföra ökade kostnader. Den exakta kostnaden beror på hur förslaget implementeras. Ett tak för uppskattningen kan fås genom att skala upp dagens totalkostnad med den ökning av antalet skolveckor som föreslås. I dag kostar förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, specialskola, grundsärskola, gymnasiesärskola samt fritidshem totalt cirka 234 miljarder kronor (Skolverket, 2023g). Om man antar att undervisning i dag bedrivs under cirka 40 veckor och skalar upp de enskilda skolformernas kostnad med en faktor $41 / 40 = 1,025$,

¹⁹ $13\,800 \text{ elever} / 10 * 35\,000 * 12 * 1,3142 = 762 \text{ miljoner kronor}$. Detta är exklusive andra kostnader än direkt lönekostnad.

dvs. med 2,5 procent, ökar kostnaderna med 5,8 miljarder kronor i 2022 års prisnivå. Detta överdriver de faktiska kostnaderna, då beräkningen inkluderar fasta lokalkostnader m.m. Bedömningen är också att förlängningen initialt bör ske i form av en försöksverksamhet, vilket gör kostnaden skalbar beroende på hur många skolor som inkluderas i försöket. Antag exempelvis att lågstadiet utgör en tredjedel av kostnaden för grundskolan, dvs. 47 miljarder kronor, och att en försöksverksamhet berör fem procent av eleverna i lågstadiet. Om försöksverksamheten skulle innebära att kostnaderna ökar med 2,5 procent, i enlighet med resonemanget ovan, skulle det, högt räknat, innebära en ökad kostnad om 60 miljoner kronor. Skulle förlängningen göras dubbelt så lång, dvs. två veckor, skulle kostnaden bli den dubbla. En förlängning av läsåret kan också göras utan att antalet undervisningstimmar ökar i motsvarande grad. Det hade inneburit kortare undervisning per dag, men under fler dagar, vilket inte hade lett till ett lika stort behov av ytterligare lärare. Då hade i stället behovet av personal på fritidshem ökat något.

Förslaget om utökad rätt till fritidshem beräknades i betänkandet från Utredningen om utökad rätt till fritidshem (SOU 2022:61), i det scenario som utredningen bedömde som mest realistiskt, leda till 176 miljoner kronor i ökade kostnader till följd av fler inskrivna barn. Därtill bedömdes den kostnad som vissa kommuner i dag frivilligt åtagit sig, genom en utökad rätt till inskrivning i fritidshem, uppgå till cirka 105 miljoner kronor. Dessa beräkningar är dock behäftade med stor osäkerhet.

Förslaget om att avskaffa undantaget på lärarlegitimation för lärare med en utländsk lärarutbildning bedöms medföra låga kostnader. Vissa ökade resurser för validering och vidareutbildning kan krävas, men redan i dag gäller undantaget enbart för de som har en utländsk examen som motsvarar en svensk lärarutbildning varför det redan krävs en viss bedömning av lärarens kompetens. Enligt uppgift från Skolverket är det cirka 3 400 personer som skulle beröras av förändringen.²⁰ Det är svårt att bedöma hur många av dessa som skulle vara intresserade av utbildningsinsatser och hur omfattande sådana kan antas behöva vara. Valideringsutredningen konstaterade att kostnaden för validering varierade mellan olika utbildningar och föreslog en schabloniserad ersättning på 15 000 kronor per bedömning (SOU 2018:29; SOU 2019:69). Det finns också redan i dag utbild-

²⁰ Mailväxling med Skolverket, 2024-02-28.

ningar som fokuserar på vidareutbildning av lärare som saknar examen. Som ett räkneexempel kan det konstateras att om alla berörda lärare skulle behöva en termins utbildning, samt att kostnaden för utbildningen är 60 000 kronor per helår, skulle kostnaden uppgå till 102 miljoner kronor.²¹ Om stocken lärare tillgodogjorde sig denna utbildning över fem år skulle den årliga kostnaden bli cirka 20,4 miljoner kronor per år. Om bara en andel av de berörda lärarna var villiga att tillgodogöra sig utbildningen skulle kostnaden minska. Kostnaden för ersättning till de studerande beror på i vilken grad de kan antas finansiera sin utbildning med studiemedel, inklusive omställningsstudiestödet, och i vilken mån utbildningen kan genomföras parallellt med deras reguljära arbete. Till de direkta kostnaderna kommer, beroende på utbildningsupplägg, indirekta offentligfinansiella kostnader i form av lägre skatteintäkter. Kostnaden är kortsiktig och övergående, eftersom den berör de lärare utan svensk legitimation som undervisar i dag.

9.4.2 Övriga konsekvenser

Effekter för huvudmän

Införandet av en offentlighetsprincip för enskilda huvudmän bedöms öka kostnaderna för dessa huvudmän. Denna kostnad bör hanteras inom ramen för skolans finansieringssystem, där enskilda huvudmän ges samma ersättning som offentliga huvudmän för samma uppgifter och ansvar. Även förslaget om stärkt ägarprövning kan leda till vissa ökade kostnader för de huvudmän som berörs. Produktivitetsskommissionen bedömer dock att antalet tillkommande ärenden är mycket begränsat och att kostnadsökningen är liten i förhållande till skolans totala utgifter.

Effekt för jämställdheten

Om förslaget om att normera betygssättningen till de nationella proven innebär att resultaten på de nationella proven ges ökad tyngd i betygssättningen kan det antas gynna pojkar i förhållande till flickor.²² Givet att andelen som är obehöriga att söka ett gymnasialt

²¹ Kostnaden 60 000 kronor motsvarar ungefär den s.k. prislappen för HJST-området.

²² Skolverket (2019, 2020c) visar att pojkar får något lägre betyg än flickor, givet ett visst provresultat.

yrkesprogram är något högre bland pojkar än bland flickor (Skolverket, 2023b) kan förslaget om att göra fler behöriga komma att gynna pojkar marginellt mer än flickor.

Andelen pojkar som har åtgärdsprogram i grundskolan är högre än andelen flickor (Skolverket, 2023d), varför förslaget om ett ökat fokus på tidiga insatser kan antas gynna pojkar mer än flickor.

Sammantaget bedöms förslagen i detta delbetänkande alltså gynna pojkar och män i högre grad än flickor och kvinnor. Givet att pojkar generellt klarar sig sämre i skolan än flickor innebär detta att jämställdheten inom skolans område bedöms öka.

Övriga effekter

Förslagen i detta kapitel bedöms inte ha en direkt påverkan på vare sig möjligheten att nå de integrationspolitiska målen eller brottsligheten. Problem i skolan samvarierar dock med såväl risken för att ägna sig åt kriminalitet som att bli arbetslös. I den mån förslagen bidrar till att fler, inte minst pojkar, klarar skolan kan förslagen därför indirekt bidra till en bättre integration, minskad brottslighet och minskad arbetslöshet. Storleken på effekterna är dock mycket svårbedömd. I övrigt bedöms inte förslagen ha några signifikanta effekter på de områden som Produktivitetskommissionen är skyldig att analysera enligt § 14–15a i kommittéförordningen (SFS 998:1474).

9.4.3 Finansiering

Det finns ett antal statsbidrag inom skolans område som skulle kunna avskaffas eller minska för att finansiera förslagen i detta delbetänkande. Statsbidraget för inköp av litteratur uppgår under 2024 till 176 miljoner kronor. Det finns också cirka 555 miljoner kronor avsatt för ett riktat statsbidrag för inköp av vissa läromedel. Dessa skulle kunna minskas eller tas bort för att finansiera delar av förslagen i detta kapitel. Vidare kan det övervägas om en del av statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling, som år 2024 uppgår till knappt 7,5 miljarder kronor, kan styras om mot tidiga insatser för elever som riskerar att inte klara kunskapskraven. Det kan göras på flera sätt, antingen genom att vikta bidraget mot förskoleklass och lågstadium, eller genom att knyta viss ersättning till skolors resultat

vid tillämpning av bedömningsstöd och på det nationella provet i årskurs tre. Syftet med ett ökat fokus på tidiga insatser stämmer väl överens med målet för statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling.

Förslaget om utökad rätt till utbildning i fritidshem bör kunna finansieras genom att det så kallade fritidskortet, som från och med 2025 beräknas kosta 792 miljoner kronor, avskaffas eller minskas. Produktivitetskommissionen bedömer att riktade insatser mot barn med störst behov är bättre än breda subventioner av specifika fritidsaktiviteter. Kommissionen bedömer också att det finns en risk att en del av pengarna till fritidskort hamnar i orätta händer p.g.a. fusk och kriminalitet. De resurser som sparas kan användas för att stärka kvaliteten i utbildningen, såväl i skolan som i fritidshemmen.

10 Produktivitet i offentlig sektor

10.1 Inledning

Den offentliga sektorn har flera roller i samhället och omfattar många verksamheter. Frågan om vilken betydelse som den offentliga sektorn har för produktivitetstillväxten i ett land behöver därför ställas utifrån vilken roll som avses.

Beslut från offentliga aktörer påverkar produktiviteten genom de institutionella förutsättningar som skapas i form av spelregler för ekonomin samt metoderna för att säkerställa regelefterlevnad. Regelgivning behandlas i ett eget kapitel mot bakgrund av den vikt detta bedöms ha för näringslivet (se kapitel 5 Regelförenkling) och även tillstånd och tillståndsprcesser behandlas i ett eget kapitel (se kapitel 6 Tillståndsprcesser).

En annan påverkan på produktiviteten uppstår genom de tjänster som produceras i, eller på uppdrag av, offentlig sektor. Tjänsterna bidrar till viktiga faktorer för produktivitet, exempelvis humankapital genom utbildning och god hälsa och trygghet genom hälso- och sjukvården och socialförsäkringssystemen. Av grundläggande betydelse är också den trygghet som skapas genom rättsväsendets upprätthållande av lag och ordning, och den rörlighet som möjliggörs för arbetskraft, varor och tjänster genom en välfungerande infrastruktur.

Den offentliga sektorns tjänsteproduktion står också för en stor del av Sveriges ekonomi, varför verksamheterna också av det skälet behöver studeras för att förstå produktivitetsutvecklingen totalt sett.¹ Behoven bedöms också växa kommande år, särskilt inom vård- och omsorgstjänster (SOU 2019:65).

I detta kapitel diskuteras ramvillkoren för produktivitetstillväxt i offentlig sektor, inklusive vissa hinder och styrkor med den svenska

¹ Tjänsteproduktionen i kommuner och regioner står för cirka 14 procent av BNP, medan staten står för cirka 6 procent (SCB, 2024a).

förvaltningsmodellen. Kapitlet syftar till att utgöra en teoretisk grund för analyser av offentlig sektor, med relevans både för delbetänkandet och för senare arbete. Produktivitetskommissionen planerar att återkomma i huvudbetänkandet med en fördjupad problembild och ett utvecklat ramverk. Det som presenteras i delbetänkandet är en första utblick över problem och möjligheter.

10.2 Förutsättningarna för produktivitetstillväxt skiljer sig åt mellan privat och offentlig sektor

10.2.1 Verksamheten i offentlig sektor rör primärt tjänster

Förutsättningar för produktivitetstillväxt skiljer sig åt för olika verksamheter, oavsett om de drivs i privat eller offentlig regi. Generellt har det bedömts svårare att öka produktiviteten i tjänstesektorn än inom tillverkningsindustrin. Möjligheten för automatisering är exempelvis mer begränsad för pedagogisk verksamhet i förskolan jämfört med repetitiv industriell produktion. Denna generella bedömning behöver dock nyanseras. Möjligheten för automatisering skiljer sig åt beroende på vilken typ av tjänsteproduktion som avses, och nya tekniker såsom AI bedöms också ha stor påverkan på möjligheterna framöver.²

Ekonomerna Baumol och Bowen (1966) har försökt beskriva vilka effekter som olika förmåga till produktivitetsförbättringar leder till, vilket gett upphov till begreppet Baumols sjuka eller Baumoleffekten. Baumoleffekten beskriver hur lönehöjningar i sektorer med hög förmåga till produktivitetsförbättringar också sprids till sektorer med låg eller obefintlig förmåga till produktivitetshöjning. När lönerna ökar i de högproduktiva sektorerna tvingas även arbetsgivarna i de lågproduktiva sektorerna att höja lönerna för att kunna attrahera arbetskraft. Det innebär på sikt högre relativa kostnader för varor och tjänster som produceras i sektorerna med dålig produktivitet-utveckling. Om de stigande lönekostnaderna inte kan hanteras genom högre priser, kan det leda till behov av subventioner, om tjänsten fortsatt ska produceras.

Många av de verksamheter som bedrivs i offentlig sektor är tjänstebaserade, och därför blir teorin bakom Baumoleffekten ofta tillämp-

² Se också avsnitt 10.5. Vidare förs resonemang om tjänstesektorns betydelse för produktivitet-utvecklingen i kapitel 2.

lig.³ Det innebär att det uppstår ett kontinuerligt växande utgiftstryck när nya behov ska omhändertas av de offentligt finansierade verksamheterna. Ett exempel kan handla om nya behandlingsmetoder inom hälso- och sjukvården. Utan produktivitetstillväxt behöver dessa finansieras antingen med ökade utgifter eller genom nedprioritering av befintlig verksamhet. Konkurrensen om resurser skapar då en värdekonflikt, där olika gruppers behov ställs mot varandra. Alternativt måste de expanderande kostnaderna hanteras genom kontinuerligt högre skatteuttag eller genom ökande offentlig skuldsättning. Ett tredje alternativ är att höja eller införa avgifter, vilket även det innebär ett antal svåra ställningstaganden. Ökade avgifter kan leda till att intäkterna ökar vilket direkt bidrar till finansieringen, och till att konsumtionen minskar, vilket indirekt bidrar till minskade kostnader. Ökade avgifter innebär dock att de ekonomiska trösklarna höjs, vilket kan leda till långsiktigt negativa effekter, särskilt för socioekonomiskt svagare grupper.

Oavsett hur kostnadstrycket bör hanteras, understryker de mekanismer som Baumol och Bowen blottlagt, behovet av att arbeta målmedvetet och fokuserat med frågor som rör produktivitet i offentlig sektor. Endast på det sättet går det att på lång sikt säkerställa en välfärd som motsvarar förväntningarna och som är tillgänglig för hela befolkningen.

10.2.2 Offentlig sektor har ett serviceåtagande och krav på likabehandling

Parallellt med de inneboende begränsningar som finns för höjd produktivitet i delar av tjänstesektorn, finns en s.k. serviceskyldighet för många av offentlig sektors verksamheter. Denna aspekt har bland annat lyfts av den danska produktivitetskommissionen som något som begränsar kostnadseffektiviteten (Sørensen m.fl., 2013). Serviceskyldigheten kan knytas till det grundläggande offentliga åtagandet på området och kravet på likabehandling (Kastberg, 2014). Offentlig sektor är skyldig att erbjuda utbildning, omsorg etc., även när det kan finnas kostnadsmissiga skäl att begränsa servicen. Det kan exempelvis vara långa avstånd eller komplicerad problematik som ställer krav på särlösningar. Serviceförpliktelsen innebär också att det be-

³ Se också Olovsson, C (2008) för en genomgång av implikationerna av Baumoleffekten för offentlig sektors kostnadsutveckling.

höver finnas en beredskap för att hantera sällsynta händelser. Det kan exempelvis handla om speciella sjukdomar eller tillfälliga chocker så som extremväder.

Själva kravet på att tillhandahålla hög service för samtliga medborgare innebär högre kostnader jämfört med verksamheter som förmedlas på en öppen marknad utan generella serviceförpliktelser.

Detta förstärker det dilemma som Baumoleffekten ger upphov till. Det är en politisk avvägningsfråga att avgöra hur långt serviceförpliktelserna ska gå på bekostnad av kostnadseffektivitet. Produktivitetskommissionen vill dock understryka vikten av att genomföra åtgärder med potential att bidra till en högre produktivitet. På så sätt kan fler behov tillgodoses.

10.2.3 Många verksamheter i offentlig sektor är inte konkurrensutsatta

Stora delar av offentlig sektor är inte konkurrensutsatt och bedrivs inte av vinstsökande huvudmän. Det innebär att det omvandlingstryck som uppstår på vanliga marknader till följd av konkurrens saknas. Detta kan också påverka de individuella drivkrafterna hos politiker, ledningsgrupper och enskilda medarbetare.

Ett sätt att hantera denna brist är att öppna upp offentlig sektors verksamheter för konkurrens. Detta var en viktig slutsats i både Ekonomikommissionens⁴ och Produktivitetsdelegationens betänkanden (SOU 1993:16; SOU 1991:82). Rekommendationen om att i högre grad konkurrensutsätta offentlig sektor lämnades mot bakgrunden av en analys om att produktivitetsutvecklingen varit alltför svag. Vidare bedömdes alternativen att höja skatteuttaget eller öka statsskulden inte som realistiska eller önskvärda.

Sedan dess har valfrihetssystem införts och utökats inom flera områden, ofta med motivet att verksamheterna kan bedrivas mer effektivt men också utifrån uppfattningen att valfrihet i sig har ett viktigt värde. Det har också funnits en förhoppning om att förekomsten av privata aktörer kan påverka de enheter som fortfarande drivs av offentliga huvudmän på ett positivt sätt. Även om konkurrensutsättning har skett i offentlig sektor är majoriteten av all verksamhet alltså i offentlig drift. Drygt 18 procent av regionernas netto-

⁴ Även kallad Lindbeckkommissionen.

kostnader utgjordes 2022 av köp från privata utförare⁵ och 15 procent av kommunernas kostnader (SKR 2024a; SKR 2024b).

Det är möjligt att fler verksamheter, eller en större andel av verksamheterna, skulle kunna konkurrensutsättas. Dock innebär möjligheten till konkurrensutsättning inte nödvändigtvis att privata aktörer etablerar sig. Det finns till exempel en stor variation över landet vad gäller etableringen av privata alternativ, vilket delvis förklaras av svårigheten att attrahera privata utförare. Enligt statistik som tagits fram av SCB, och som bearbetats av SKR, varierar andelen köp från privata utförare i regionerna, mellan cirka 4 procent i Region Västerbotten till cirka 28 procent i Region Stockholm (SKR, 2024a). Det är vidare rimligt att utgå från att stora delar av offentlig sektors verksamhet kommer att fortgå i offentlig drift av både politiska och andra skäl.

Det är därför centralt att utforska dynamiken och incitamenten för produktivitetstillväxt inom de verksamheter som drivs av offentliga huvudmän. Ytterligare resonemang om det återfinns i senare delar av detta kapitel.

10.2.4 Konkurrens i offentlig sektor sker på kvasi-marknader

Som nämnts ovan sågs konkurrensutsättning av offentlig välfärdsproduktion som ett sätt att höja effektiviteten och genom valfrihetssystem stärka individens egenmakt. Det finns dock särdrag för marknaderna för välfärdstjänster, som behöver belysas för att förstå potentialen och riskerna.

Inom nationalekonomin benämns välfärdsmarknaderna ofta kvasi-marknader, eftersom konkurrensen inte sker under samma förutsättningar som på andra marknader. Ett utmärkande särdrag är att det inte är kunden som betalar för den tjänst som levereras (Blix och Jordahl, 2021). De tjänster som produceras har också ofta karaktären av kollektiva nyttigheter och regleras ofta i lag, vilket kan innebära en skyldighet att tillhandahålla dem (Kastberg, 2014). Mot bakgrund av detta får den offentliga aktören flera komplexa roller. Den behöver kunna organisera marknaden för att säkerställa fungerande konkurrens och som köpare eller upphandlare följa upp kvaliteten i utförda tjänster. Men den behöver även se till att servicegarantin fullföljs – ofta genom att själva också tillhandahålla tjänsten (Kastberg, 2014;

⁵ Exklusive kostnader för läkemedel inom förmånen (SKR, 2024).

Blix och Jordahl, 2021). Offentlig sektor blir alltså systemförvaltare och tillsynare, beställare/upphandlare och producent. Dessa uppgifter kompliceras av att det kan finnas olika incitament hos de inblandade aktörerna. Konsumenten av tjänsten kan ha andra mål än den offentliga finansiären (Blix och Jordahl, 2021). En elev kan till exempel vara nöjd med undervisningen om den får höga betyg, även om kunskapsinnehållet är otillräckligt. Privata utförare kan också ha andra värden att förhålla sig till än den offentliga beställaren, exempelvis intresse av ökad omsättning och vinst. Enligt viss national-ekonomisk kontraktsteori är aktörsperspektivet betydelsefullt i situationer där det inte är möjligt att fullständigt reglera kvalitetskrav i detaljerade kontrakt, vilket ofta är fallet för välfärdsmarknaderna. Ekonomerna Hart, Schleifer och Vishny menade att privata utförare har starkare incitament än offentliga att både genomföra kostnadsreduceringar och kvalitetsförbättringar, men att incitamenten till kostnadsreduceringar kan bli för starka.⁶ Detta kan därför, mot bakgrund av svårigheterna att reglera kvaliteten i kontrakt, leda till oönskade kvalitetsförsämringar. Hartman m.fl. (2010) framhöll vidare att trösklarna för in- och utträde ur marknaderna ofta är relativt svåra när det handlar om välfärdstjänster.

En ytterligare aspekt som ofta lyfts är informationsasymmetri (Lundberg m.fl., 2022; Lindqvist, 2014). Den offentliga upphandlaren kan ha mindre kunskap om de faktiska behoven, eller kvaliteten i utförda tjänster, än vad både anordnaren och brukaren har. Det leder till behov av uppföljningssystem. Det är dock överhuvudtaget svårt att mäta och bedöma kvalitet i välfärdstjänster, oavsett om de utförs i offentlig eller privat drift. Den offentliga finansiären kan därför ha svårt att följa upp om den utförda verksamheten motsvarar beställningen. Det kan leda till att konkurrensen som ska uppstå genom upphandling och specificerade krav, framför allt handlar om kostnader eller andra enkelt mätbara variabler. Även om detta i många fall är fullt tillräckligt, och i alla fall delvis täcker informationsbehovet, finns också fallgropar vilket innebär en betydande begränsning. Dessa beskrivs i avsnitt 11.3, som behandlar mätproblem.

⁶ Se sammanställning av Kungliga vetenskapsakademins (2016) med den vetenskapliga bakgrunden till ekonomipriset 2016.

10.2.5 Erfarenheterna från konkurrensutsättning inom välfärden i Sverige är blandade

Som nämnts ovan, har det sedan 1990-talet introducerats valfrihets-system inom flera välfärdssektorer som tidigare varit förbehållna offentlig drift. Inte minst har tillkomsten av Lagen om valfrihets-system (LOV) lett till såväl ett tydligare ramverk som en ökning av privata alternativ i välfärden. De introducerade valfrihetsmodellerna har främst berört produktionen av tjänsterna. Att finansiering ska ske med offentliga medel har överlag inte varit ifrågasatts (Kastberg, 2014). Sverige räknas nu som ett av de länder i världen som har mest extensiv privat produktion av välfärdstjänster där utföraren är ett vinstdrivande företag (Blix och Jordahl, 2021). Förslaget om att öka konkurrensen i offentlig sektor, som framfördes av både Produktivitetsdelegationen 1991 och Ekonomikommisionen 1993, kan därmed också sägas ha prövats.

Olika försök har gjorts att sammanställa lärdomarna om vad konkurrensutsättningen har medfört.⁷ Sammantaget framträder inte några starka effekter som entydigt kan visa om reformerna varit positiva eller negativa (Blix och Jordahl, 2021; Kastberg, 2014; Hartman 2010). Den bild som presenteras är i stället blandad.

Till fördelarna hör att privata utförare verkar ha lägre kostnader, att det finns tecken på högre kvalitet och högre produktivitet (Blix och Jordahl, 2021), även om det inte är entydigt (Hartman, 2010). Vidare verkar det finnas en högre kundnöjdhet med verksamheter som bedrivs i privat regi (Hartman, 2010), och valfriheten uppskattas överlag (Kastberg, 2014). Inom vissa områden har också en ökad tillgänglighet lyfts fram, exempelvis inom primärvården och för apoteken (Hartman, 2010).

Bland nackdelarna finns problem kopplat till segregation och selektion. En aspekt av detta är en ojämnhet geografisk etablering, vilket syns i vård, skola och omsorg (Kastberg, 2014). En annan är en tendens till att personer med högre socioekonomisk status drar större nytta av valfrihetssystemen (Kastberg, 2014; Hartman, 2010). Det finns också exempel på att privata aktörer väljer kunder utifrån ekonomiska motiv, t.ex. genom att försöka attrahera elever utan särskilda behov (Blix och Jordahl, 2021). Betygsinflation är ett annat problem

⁷ Se t.ex. Jordahl och Blix (2021), Kastberg (2014), Hartman (2010) och Molander (2018).

som delvis kopplas till konkurrensutsättningen i skolsystem.⁸ En ytterligare risk gäller de ökade kostnader som kan uppstå när användarnas preferenser är utgångspunkten för vinstdrivande företag. Blix och Jordahl (2021) lyfter här kostnadsutvecklingen för personlig assistans som exempel.

En ytterligare aspekt med betydelse för bedömningen av reformerna gäller de system för tillstånd, tillsyn, uppföljning och utvärdering som införts kopplat till kvasi-marknaderna. Här finns risk att granskningsaktiviteterna påverkar servicen negativt, att de gynnar större aktörer, och att de överlag är kostsamma (Kastberg, 2014).

Sammantaget är det svårt att utvärdera kvasi-marknadernas samlade effekter. Övergripande centrala utfall, som exempelvis kunskapsresultat i skolan, hälsoutfall efter kontakter med hälso- och sjukvården eller kvaliteten i omsorgen, ger ingen tydlig vägledning. Det finns många potentiella förklaringar till utvecklingen utöver den att kundvalssystem har införts. Det rör sig om allt från skiften i kulturella normer till introduktion av ny teknik, pandemin och migrationen.

Produktivitetskommissionen kommer inte i detta delbetänkande att lämna övergripande bedömningar över vilka driftsformer som bör finnas på olika områden. Kommissionen vill dock framhäva, utifrån de aspekter som redovisats här, att det är angeläget att de problem som dagens system ger upphov till adresseras medvetet och målinriktat, samtidigt som de positiva effekterna värnas och understöds. Utan ett systematiskt förhållningssätt finns risk för både kvalitets- och produktivitetsförluster. Produktivitetskommissionen planerar att återkomma till dessa frågor i huvudbetänkandet.

I detta avsnitt har fokus framför allt varit på den konkurrensutsättning som skett på välfärdsområdet. En närliggande fråga gäller hur den offentliga upphandlingen fungerar generellt. Produktivitetskommissionen erfar att det finns utvecklingspotential på detta område, till exempel mot bakgrund av uppgifter om bristande kostnadsberäkningar och otillräcklig uppföljning (RiR, 2021c). Inom ramen för delbetänkandet kommer detta inte hanteras samlat, utan lyfts i enskilda kapitel där det bedömts relevant (se t.ex. kapitel 8 Transportinfrastruktur). Kommissionen kan dock komma att återkomma till frågor om offentlig upphandling i huvudbetänkandet mer samlat.

⁸ Se kapitel 9, avsnitt 3.2.

10.3 Styrmodeller och offentlig sektors organisering påverkar drivkrafterna för produktivitetstillväxt

I de fall där offentliga verksamheter helt eller delvis bedrivs utan konkurrensutsättning finns goda argument för att återkommande analysera och bedöma de effekter som olika institutionella lösningar ger upphov till.

Produktivitetskommissionen har inte som ambition att sammanfatta eller gå igenom samtliga de regelverk, styrningsmodeller och upplägg som finns för de offentliga verksamheterna. Däremot finns skäl att särskilt resonera kring ett antal tongivande lösningar inom den svenska förvaltningsmodellen, eftersom de återkommande visar sig ha betydelse för produktivitetsutvecklingen.

Till att börja med anger *den organisatoriska strukturen* de omedelbara gränserna för hur verksamheter bedrivs. Den offentliga sektorn i Sverige är indelad i många olika enheter. Kommunsektorn består av 290 kommuner och 21 regioner, medan staten i början av mars 2024 hade 367 myndigheter (Statskontoret, 2024). Förutom uppdelningen inom varje nivå är ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och regionerna en viktig aspekt av offentlig sektors organisering. Här utmärker sig Sverige internationellt, med en relativt stor del av verksamheten organiserad på kommunal och regional nivå (OECD, 2023f).

Den statliga sektorn beskrivs ofta som en stuprörsorganisation, där myndigheter kan kopplas till olika departement uppdelat efter ansvar för olika sakområden. Detta är dock inte något som är unikt för Sverige, utan liknande strukturer återfinns i många länder. Ett särdrag för den svenska statliga förvaltningen är dock att Regeringskansliet är förhållandevis litet, med endast cirka 2 procent av de statligt anställda. Det innebär särskilda förutsättningar och utmaningar för ledning och styrning genom att uppdrag och återrapporteringskrav från myndigheter blir viktiga verktyg för att säkerställa informationsförsörjningen till Regeringskansliet, medan kunskapsproduktionen i andra länder ofta kan ske internt utan formella mellansteg.

De regelverk och system för resurstilldelning som tillsammans kan benämnas *den ekonomiska styrningen*, utgör viktiga ramar för samtliga verksamheter inom offentlig sektor. En grundbult utgörs av det finanspolitiska ramverket. Mot bakgrund av dess centrala ställning gör kommissionen en fördjupning om det i kapitel 4. Utöver det finanspolitiska ramverket ryms frågor om budgetregler, riks-

dagens beslutsprocesser och hanteringen av avgiftsbaserad offentlig verksamhet inom ramen för den ekonomiska styrningen.

Andra tongivande styrningsinriktningar rör *systemen för uppföljning, återrapportering och utvärdering*. Ett sådant är mål- och resultatstyrningen. En stor del av arbetet som utfördes av tillitsdelegationen, som strävade efter att minska detaljstyrningen till förmån för en mer tillitsbaserad styrning (SOU 2019:43), berör dessa system. Produktivitetskommissionen kommer att resonera kring formerna för ledning, styrning och uppföljning för offentlig sektor brett, likaså inom ramen för olika fördjupningskapitel.

Vidare har *lagstiftningsprocessen och den offentliga normgivningen* stor betydelse för offentlig sektors verksamheter. Genom regelgivningen bestäms krav och förutsättningar för olika verksamheter. Processerna för beslutsfattandet har också betydelse för i vilken hastighet förändringar kan genomföras, framför allt när verksamhetsutveckling kräver ändring av reglering.

Slutligen kan nämnas att *kulturella normer*, och synen på arbetet, utgör informella strukturer som formar motiv och drivkrafter för anställda i offentlig sektor. Det framhålls t.ex. av vissa att det finns ett särskilt offentligt etos, som särskiljer anställda i offentlig och privata sektor (Se t.ex. Molander, 2017). Här är också begreppet den statliga värdegrunden ett viktigt fundament, som innefattar värden som objektivitet, legalitet, gott bemötande och god service.⁹

10.3.1 Organisationen och styrningsmodellerna har styrkor och svagheter

På samma sätt som det är svårt att sammanfatta de regelverk, organisatoriska lösningar och styrningsmodeller som påverkar förutsättningarna för produktivitet i offentlig sektor, är det inte enkelt att uttömmande beskriva de för- och nackdelar som finns med dessa. Däremot går det att peka ut ett antal styrkor och problemområden utifrån ett produktivitetssperspektiv.

Bland fördelarna med den svenska förvaltningsmodellen kan nämnas *det delegerade beslutsfattandet*. Denna inriktning har utvecklats gradvis, och ofta motiverats utifrån ett effektivitetssperspektiv (SOU 2002:32). Betydelsen av ett delegerat ansvar har också upp-

⁹ Se hemsidan <https://www.forvaltningskultur.se/statliga-vardegrunden/> för en närmare genomgång av begreppet den statliga värdegrunden.

märksammats av den danska produktivitetskommissionen, som något gynnsamt för produktiviteten (Sørensen m.fl., 2013). Ett delegerat beslutsfattande möjliggör till exempel en lönesättning som främjar produktivitet eftersom närmaste chefer bäst kan avgöra hur löneutrymmet ska fördelas mellan medarbetare som presterar olika väl. Det möjliggör också att organisatoriska lösningar utformas av de som har bäst kunskap om de uppgifter som ska utföras. Det delegerade beslutsfattandet är viktigt för att överbrygga informations- och effektivitetsproblem som annars kan uppstå i stora organisationer, både privata och offentliga.

Även om den svenska offentliga sektorn ofta beskrivs som fragmenterad¹⁰ finns det fördelar med den gällande uppdelningen. Så kallade *polycentriska system med många enheter, möjliggör att många olika lösningar tas fram och testas* och kan på så sätt också ses som bra för innovation. Det stora antalet kommuner innebär att flera olika koncept utvecklas och testas inom ramen för den reguljära verksamhetsutvecklingen. Framgångsrika modeller kan sedan spridas. Hade det bara funnits en kommun, eller en region, hade denna mångfald av idéer inte möjliggjorts. Det hade funnits en risk att kravet på likriktning och konsensus begränsat idéutvecklingen. Även den stora mängden myndigheter i statlig sektor kan skapa institutionell mångfald och grogrund för idéutveckling. Men en grundförutsättning för att modellen ska vara framgångsrik är att resultaten och lärandet sprids. Det är också viktigt att rätts- och tillståndstillämpningen blir likvärdig mellan de olika organisatoriska enheterna. Om utfallen av beslutsprocesserna blir avhängig lokala eller rentav individuellt utvecklade praxis, innebär det både betydande osäkerheter för enskilda och företag, och att legitimiteten undergrävs.

En annan styrka med förvaltningsmodellen är att den *präglas av stor transparens*. Genom att en väsentlig del av kunskapsproduktionen sker på myndigheter eller inom kommittéer som sedan levererar underlag till regeringen, offentliggörs mycket information. Det möjliggör ett lärande över tid och rum och är positivt för förmågan att sprida goda modeller som ökar produktiviteten samt i en bredare bemärkelse skapar en grund för ansvarsutkrävande och för att syn-

¹⁰ Se till exempel Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 2.

liggöra missförhållanden.¹¹ I detta sammanhang har också offentlighetsprincipen en central roll.

Det finns dock ett flertal svagheter i de institutionella lösningarna, och även utvecklingstendenser, som är bekymmersamma ur ett produktivitetssperspektiv.

Offentlig sektors organisation kan innebära *svårigheter med att säkerställa kollektiva nyttor och skalfördelar*. En aspekt av detta gäller tvärsektoriella frågor, som behovet av digital infrastruktur eller viss gemensam administration. En statlig sektor där myndigheterna är fördelade efter sektorsansvar ställs snart inför väsentliga samordningsproblem om beslutsfattandet i varje fråga är delegerat till de enskilda myndigheterna. Det försvårar möjligheten att uppnå skal-fördelar. Samma problematik gäller för kommunsektorn.

Offentlig sektors organisering kan av samma skäl innebära *svårigheter med att hantera externa effekter (s.k. externaliteter)* vid det lokala och regionala beslutsfattandet, eller genom beslutsfattandet inom staten.¹² Det kan handla om att det från ett nationellt perspektiv vore önskvärt med att fler utbildade sig mot en viss specialisering, men givet kostnaderna saknas incitament hos lokala eller regionala utbildningsanordnare att utöka antalet platser (positiv externalitet). Ett annat exempelvis gäller hur större hänsyn till nationella intressen skulle kunna öka nyttan av regionala investeringar i vårdinfrastruktur (SOU 2021:71). Ytterligare områden där den samlade samhällsekonomiska nyttan skulle stärkas genom bättre hantering av externa effekter finns exempelvis inom bostads, plan- och tillståndprocesser.¹³

En annan *svaghet gäller de direkta incitamenten att arbeta med effektivitet och produktivitetshöjande åtgärder*. Till att börja med har offentlig sektor som konstaterats ett annat grundläggande uppdrag än vinstdrivande företag. Varken mål eller förutsättningar för verksamheterna bygger på att frigöra ekonomiska medel. Snarare är uppdraget att inom ramen för de tilldelade medlen förverkliga tjänster av så hög kvalitet som möjligt. Därför kan det exempelvis ses som ett misslyckande om en skola under offentlig förvaltning bedrivs med stora överskott år efter år. Det betyder att skolan inte utnyttjat

¹¹ I den tidigare omnämnda forskningssammanställningen som gjorts på uppdrag av SKL (Kastberg, 2014), lyftes exempelvis att en stor del av kunskapen om kundvalssystem i välfärden kommer från rapporter som producerats i offentlig sektor.

¹² Se exempelvis Mörk m.fl. (2019) för en genomgång av för- och nackdelar kopplat till kommunernas ansvar och organisation.

¹³ Se kapitel 7 Tillståndprocesser och kapitel 8 Bostäder och byggande.

tillgängliga medel fullt ut för att tillhandahålla en så bra undervisning som möjligt. Denna dynamik har dock en baksida. Med årliga strikta budgetkrav kan det finnas incitament att förbruka hela budgeten, snarare än att låta effektivisering och ökad produktivitet ge beslutsfattarna möjlighet till omprioriteringar mellan verksamheter. Detta eftersom en verksamhet som visar att det finns överskott riskerar att få lägre framtida anslag och budget, och därför inte drar någon direkt nytta av att frigöra resurserna, även om det från ett övergripande perspektiv skulle möjliggöra en bättre resursallokering. Denna typ av dynamik riskerar att skapa en kultur där det premieras att blåsa upp behovet av och förbruka resurser snarare än att effektivisera verksamheten.

En framträdande och oroande utvecklingstrend tycks vara *ökande administration och byråkratisering*. Det finns återkommande rapporter i media och olika studier som indikerar att personer i kärnverksamheten inom offentlig sektor i allt högre grad ägnar sig åt administrativt arbete (Ivarsson Westberg, 2019). Det handlar t.ex. om läkare och annan vårdpersonal som får ägna alltmer tid åt registrering i krångliga och olika it-system i stället för att behandla patienter, eller lärare som behöver fylla i uppföljningsblanketter som inte i sig gynnar den pedagogiska insatsen. Även om det verkar råda enighet om att den administrativa bördan ökat, samt att detta överlag är negativt, finns ingen tydlig bild över de bakomliggande orsakerna eller vad som är rätt väg framåt. SKR har bedrivit ett projekt i syfte att förenkla administrationen inom kommuner. I anslutning till projektet lät de en forskare följa arbetet, som i sin rapport konstaterade följande (Ivarsson Westberg 2019, s. 19):

Administration är ibland ett skällsord som förknippas med onödig byråkrati och omständliga processer. Men samtidigt är man inte riktigt på det klara med vad man egentligen gör på sin arbetstid, eller vad som orsakar krånglet.

Det är sannolikt att många av svaren går att hitta i de system som finns för uppföljning, utvärdering och kontroll och som kan kopplas till centrala styrningsidéer. I den så kallade styrutredningen framfördes exempelvis följande kritik mot premisserna för mål- och resultatstyrningen, vilken författarna menar genererar avsevärd pappers- och sifferexercis (SOU 2007:75, s. 11):

Det är tveksamt vilken faktisk betydelse alla de mål och all den information som krävs in från myndigheterna i praktiken haft för regeringens styrning av myndigheterna. Skillnaden är stor mellan å ena sidan kraven i det formella styrsystemet som utgår från administrativa föreställningar om vad och hur politiska beslutsfattare bör styra myndigheterna och å den andra den faktiska och reella styrningen.

Ett nyare exempel där samma frågeställning lyfts kommer från OECD, som har framfört att kopplingen mellan resultatutvärderingarna som görs inom ramen för budgetprocessen verkar ha svag koppling till det politiska beslutsfattandet (OECD, 2017b).

Ett annat perspektiv som går att applicera på frågan om en till synes tilltagande byråkratisering, gäller de *stora organisatoriska avstånden mellan de som formulerar regler och principer, och de som utför verksamheterna*. Detta bidrar till en informationsasymmetri mellan beslutsfattare och praktiker som kan leda till svag förändringstakt och suboptimalt utformade regelverk. Denna informationsasymmetri är sannolikt också negativt för förmågan att utforma innovativa lösningar. Problematiken är dock inte unik för offentlig sektor eller just den svenska förvaltningsmodellen, utan återfinns troligtvis inom de flesta större organisationer. En tillkommande problematik för offentlig sektor är dock principen att beslutsfattandet ska vara transparent och i många fall demokratiskt förankrat. Det kan leda till att ineffektiva regler som bestämts på central nivå, som bygger på felaktiga premisser, är svårare att justera än de hade varit i privat sektor. Det är exempelvis svårt för en handläggare som arbetar direkt med prövningar av ansökningar att påverka de instruktioner och krav som gäller i den egna myndigheten eller de lagar och regler som bestäms av regering och riksdag. Det kan alltså dröja innan den som råder över regelutformningen förstår innebörden av de lösningar den beslutat över.

Vidare finns det risk för en inneboende *svag omprövningstakt*. En central del av den politiska dialogen på nationell nivå är fördelningen av det s.k. reformutrymmet i statsbudgeten. Mindre kraft läggs på att ompröva redan befintliga offentliga åtaganden, genom att till exempel ta bort ersättningar, bidrag och skatteundantag eller minska antalet uppgifter hos myndigheterna. Statskontoret har pekat på ett ökande behov av omprövningar för att kunna möta nya utmaningar, och efterfrågat en rad insatser för att åstadkomma det (Statskontoret, 2021a). Även Finanspolitiska rådet pekar på ett grundläggande

behov av omprioriteringar (Finanspolitiska rådet, 2024). En indikation på att omprövningstakten varit svag under senare år är en begränsad förändring av antalet myndigheter (Statskontoret, 2023b), vilket kan indikera att omprövningar av den statliga organisationen har minskat generellt. Regeringen har dock aviserat en översyn av den statliga förvaltningen, med inriktningen att antalet myndigheter bör minska (Prop. 2023/24:1, Finansplan). Även antalet kommuner har varit konstant under lång tid, trots kraftig urbanisering och markant förändring av befolkningssammansättningen.¹⁴ Den kommunala och regionala indelningen av Sverige har utretts i flera andra sammanhang. Produktivitetskommissionen lägger mot denna bakgrund inga egna förslag i delbetänkandet, men noterar att det sannolikt finns en ekonomisk effektiviseringspotential i en alternativ indelning av riket.

En annan problematik gäller de ofta *bristande möjligheterna att testa nya förslag och lösningar i liten skala* eller som experiment. En möjlig orsak är att det politiska beslutsfattandet premierar tydlighet och att snabbt nå breda grupper. Det kan också vara svårt att motivera försöksverksamheter om det politiska budskapet är att kraftiga åtgärder behövs skyndsamt. De tjänster som offentlig sektor ansvarar för är också ofta rättighetsbaserade, vilket förutsätter likabehandling. Försöksverksamheter kan då uppfattas som odemokratiskt och orättvist, då de i regel inte omfattar samtliga i målgruppen (Se också kapitel 11 avsnitt 1). Denna problematik har sannolikt också betydelse för möjligheten till innovationer. Både avseende att inom offentlig sektor utveckla nya lösningar, och att introducera nya innovativa arbetsmetoder som utvecklats på andra håll.

10.4 Det är svårt att mäta produktiviteten i offentlig sektor

En svårighet i analysen av produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor är hur den ska mätas. Dels saknas marknadspriser i produktionen av offentliga tjänster, vilket innebär att prisstatistik inte kan användas för att bedöma förändringar av produktiviteten eller för att bedöma skillnader och förändringar av kvalitet.¹⁵ Dels fångas inte

¹⁴ Se också kapitel 12 Kommunsektorn m.m.

¹⁵ Även i privat sektor finns svårigheter att kvantitativt beräkna samtliga de produktivetsförbättringar som ger utfall i högre kvalitet. (Se också kapitel 2 avsnitt 3.2 angående mätproblem).

kvalitetsförbättringar i de vanligaste sätten att mäta produktionsvolym, varför en höjning av kvaliteten, som kan vara resultatet av förbättrad produktivitet, inte märks i siffrorna (KI, 2018).

10.4.1 Kostnads- respektive volymmetoden

Två metoder som har använts för att beräkna produktivitetens utvecklingen är kostnadsmetoden och volymmetoden.

Kostnadsmetoden innebär att värdet beräknats utifrån produktionskostnaden. Då en stor del av kostnaderna för verksamheten utgörs av arbetade timmar har produktionen av dessa tjänster i princip definitionsmässigt bedömts öka i takt med de arbetade timmarna. När denna metod används blir produktiviteten konstant över tid.

Volymmetoden å sin sida, innebär att antalet tjänster eller antalet personer som omfattats av en verksamhet, utgör måttet för produktionen. När produktiviteten beskrivs utifrån producerad volym i relation till antal utförare/kostnad, t.ex. antalet elever eller patienter per lärare eller läkare, drivs den framför allt av den demografiska utvecklingen. Med denna metod kan produktiviteten till synes förändras över tid då fluktuationer i befolkningsunderlaget tolkas som produktivitetens utveckling. Över tid har även denna produktion ökat i paritet med de arbetade timmarna och produktiviteten har därmed i princip varit konstant även med denna mätmetod (SOU 2019:65). Utöver att kostnads- och volymmetoden ger analytiska resultat där det ser ut som om produktivitetens utvecklingen är närmast konstant, introducerar metoderna ett antal risker för direkta feltolkningar. Volymmetoden som används för individuella välfärdstjänster som skola och vård innebär t.ex. att om en skola ökar lärartätheten så sjunker den uppmätta produktiviteten, eftersom den volym som mäts är antalet elever och elevtimmar. En fördubbling av antalet lärare innebär därför en halvering av den uppmätta produktiviteten (dubbelt så många personer producerar lika många elever/elevtimmar).

I en rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), gör författaren följande observation om denna typ av problematik (Arnek, 2014, s. 21):

Om inte kvalitetsförändringar på de tjänster som tillhandahålls beaktas finns risk att rationaliseringar, exempelvis i form av personalminskningar, bedöms som positiva produktivetsförbättringar. Detta trots att kvaliteten på de tillhandahållna tjänsterna kanske har reducerats avsevärt. Att

lita till en produktivitetmättningsansats med denna svaghet är otillfredsställande, inte minst mot bakgrund av att den offentliga sektorns tjänsteproduktion över tiden tenderar att bli alltmer avancerad och komplex, samt utsätts för ständigt ökande krav på förbättrad kvalitet.

Inom vården mäts på motsvarande sätt antal vårdkontakter, vilka viktas med respektive kostnad. Ett besök hos en läkare viktas med en relativt högre kostnad än ett besök hos en sjuksköterska. Det innebär att ett besök som flyttas från en läkare till en specialistsjuksköterska ser ut som en försämrad produktivitet även om specialist-sjuksköterskan kan göra ett lika bra arbete som läkaren i det specifika fallet. Detta innebär att produktivitetshöjande förändringar, som frigör tid hos läkare att ägna sig åt mer avancerade fall, kan inverka negativt på produktivitetsmättet (Svenskt Näringsliv, 2023b). Att ändamålsenliga kvalitetsmått saknas innebär således att produktivitetens utvecklingen troligtvis underskattas i offentlig tjänsteproduktion när volymmetoden tillämpas.

Ett ytterligare exempel på problematiken syns i siffror över förädlingsvärdet i kommunsektorn i sin helhet. Förädlingsvärdet i kommunsektorn har ökat sedan 2010 fram till pandemin. Det beror helt på ökad volym för kommuner, främst drivet av fler elever i skolan. I regionerna har förädlingsvärdet däremot minskat. Det finns ett antal förklaringar som är värda att lyfta i sammanhanget. Exempelvis innebär förbättrade läkemedel och teknisk utveckling att en patient kan göra betydligt mer själv i hemmet nu jämfört med tidigare. Även om detta är framgångsfaktorer för hälso- och sjukvården, och medför hälsovinster för patienten, inkluderas det inte i förädlingsvärdet med de mått som används. Det innebär att en utveckling som i allt väsentligt är en förbättring både ur vårdens produktionsperspektiv och ur vårdtagarens konsumtionsperspektiv, minskar det uppmätta producerade värdet.

SKR har i sin ekonomirapport (SKR, 2023b) resonerat kring utvecklingen inom cancervården och vilken bild som skulle ges när olika mått används. SKR konstaterar att de genomsnittliga kostnaderna per öppenvårdskontakt har ökat under den studerade tioårsperioden och likaså för den slutna vården. Utifrån mått som viktat kostnader med volymer, kommer därför skattningar av produktiviteten se dålig ut. Om i stället hänsyn tas till vad cancervården åstadkommer blir bilden en annan. Den relativa överlevnaden har ökat under samma period. Det har också skett ett antal ytterligare för-

ändringar som kan ses som positiva för individen och samhället. Allt fler cancerfall upptäcks tidigt, det har skett en överflyttning från behandlingar i slutenvård till öppenvård, och allt fler tar ut läkemedel som tas i hemmet – vilket överhuvudtaget inte räknas in i statistiken men som är en viktig del av behandlingen. Sammantaget konstaterar SKR att produktivitetmätningar måste fokusera mer på rätt outputmätt.

10.4.2 Kvalitetsjusterade produktivetsmätt

Ett försök att komma till rätta med mätproblemen är att utveckla kvalitetsjusterade produktivetsmätt. Det innebär att kostnads- eller volymmuppgifter viktas med olika mått som syftar till att fånga kvaliteten i utförda tjänster.

Ett exempel på vilken betydelse detta kan få för utfallet kommer från Storbritanniens statistikbyrå Office for National Statistics (ONS). Byrån har utvecklat kvalitetsjusterade mått¹⁶ som omfattar 44 procent av den offentliga produktionen (KI, 2018). Enligt det kvalitetsjusterade måttet ökade offentlig produktivitet i Storbritannien med 1,1 procent mellan 1997 och 2015, men utan kvalitetsjustering uppmättes en minskning på 5,5 procent (KI, 2018).

Även SCB har konstaterat att kvalitetsjusteringar kan ha betydande påverkan på statistiken. Dock förekommer ingen sådan justering i redovisningen av den offentliga produktionen i nationalräkenskaperna. Eftersom det visade sig svårt att standardisera denna typ av beräkningar, valdes en annan definition som främjade jämförbarheten mellan länder inom EU (SCB, 2018b).

Utanför den officiella statistiken finns dock exempel på mått och analyser där kvalitetsvariabler beaktas.¹⁷ Exempelvis inkluderar den löpande statistiken från Rådet för kommunala analyser (RKA), som bland annat publicerar olika effektivitetsmätt i statistikdatabasen KOLADA, mått på både kostnader och kvalitet.

¹⁶ En fördjupning om utgångspunkterna för de kvalitetsjusterade måtten finns i Atkinson review (2005).

¹⁷ Se t.ex. Arnek m.fl. (2016) som har studerat skillnader i produktivitet inom kommunsektorn, och i analyserna inkluderar vissa kvalitetsmätt, SKR (2023b) som resonerar kring betydelsen av utfall vid tolkningar av produktivitetsutvecklingen, myndigheten för vårdanalys som redovisar indikatorer för kvalitet, jämlikhet och effektivitet i den nationella uppföljningen av hälso- och sjukvården (Vård och omsorgsanalys, 2022).

10.4.3 Mätproblem kan leda till styrningsproblem och suboptimering

Utgångspunkten för den diskussion som förs här är i första hand analytisk. Utan goda metoder för mätning blir det svårt att analysera, förstå och i slutändan utveckla produktiviteten.

Det finns samtidigt en ytterligare risk som är förknippad med bristande mätmetoder, nämligen att mått som används för att följa utvecklingen riskerar att påverka vad verksamheterna fokuserar på på ett icke avsett sätt. Denna risk förekommer latent i alla system som baseras på kvantitativa indikatorer för uppföljning, men i de fall som kvantitativa mått också används som direkt styrande målvariabler blir problematiken extra stark.

Ett sådant exempel, som illustrerar riskerna med att förlita sig på kvantitativa mått och faran med att tillämpa dem i direkt styrning, beskrivs i en studie över hur polisen genomför nykterhetskontroller (Waxholm m.fl., 2008). Under den studerade perioden fanns ambitiösa mål om att årligen utföra 2,5 miljoner LAU-kontroller, dvs. nykterhetskontroller. Författarna kunde dock konstatera att de flesta utandningsproven utfördes på vardagar mellan klockan nio och tolv, då risken för alkoholrelaterade trafikolyckor är som minst. Den faktiska effekten av kontrollerna var därmed mycket begränsad. Orsakerna till arbetssättet knöts till användningen av det kvantitativa målet (Waxholm m.fl., 2008, s. 34):

Genom den kvantitativt inriktade styrningen hamnar fokus på produktionsmålen. Det blir dessa som prioriteras framför att t.ex. fotpatrullera i ett centrum. Om effekten av att utföra ett stort antal utandningsprov är låg kan denna inriktning ifrågasättas. Att polispersonalen arbetar som de gör vad gäller utandningsproven har således till stor del sin förklaring i fokuseringen på att uppnå lätt definierade produktionsmål.

Ett annat exempel på risker med kvantitativt satta mål gäller de krav på handläggningstider som införts för olika verksamheter. Statskontoret har i en kommentar över regeringens styrning för effektiva handläggningstider gjort följande observation (Statskontoret, 2022, s. 8):

Om regeringen till exempel ställer krav på att öka effektiviteten i ett visst ärendeslag hos en myndighet, kan det leda till att myndigheten i praktiken prioriterar ner effektiviteten i andra ärendeslag.

Utifrån samma logik finns också en risk för att enklare ärenden prioriteras framför mer komplexa, då de enklare kan handläggas snabbt och därmed möjliggöra att utföraren når kvantitativa mål om att en viss andel ärenden ska vara handlagda inom en viss tid.¹⁸

10.4.4 Analyser av produktivitsutvecklingen i offentlig sektor bör bygga på flera källor

Även om kvantitativa mått som omfattar kvalitet kan införas, kan även det leda till tolkningsproblem, bl.a. vad gäller orsakerna bakom de förändringar som uppmäts. Till exempel kan förbättrade kunskapsresultat i skolan förklaras av högre kvalitet och produktivitet i utbildningssektorn, men också av andra faktorer – så som generella förändringar av läsvanor, förändrad befolkningssammansättning, eller av rent stokastiska faktorer. Ett annat exempel är att förändringar av privatpersoners attityd till träning kan leda till bättre förutsättningar för återhämtning efter operationer, vilket i sin tur kan tolkas som en höjd produktivitet inom vårdsektorn.

En central slutsats är därför att oavsett kvantitativt angreppssätt behöver en kombination av källor, även kvalitativa, användas för att förstå och bedöma utvecklingen av produktivitet i offentlig sektor. Behovet av denna typ av triangulering är, mot bakgrund av redogjorda mätproblem, sannolikt större här än vad gäller privat sektor. Det krävs försiktighet för att inte göra analytiska felbedömningar eller i värsta fall skapa oönskade effekter på styrningen av de studerade verksamheterna. Samtidigt ska inte heller måtten på volymer och kostnader avfärdas. De har ofta ett stort informationsvärde – inte minst som indikatorer på var fördjupad analys och bedömning behövs.

¹⁸ Se till exempel RiR (2021a), som redogör för utsagor från företrädare för Migrationsverket som observerade en risk för suboptimering om man prioriterar enklare ärenden för att uppnå en viss nivå.

10.5 Det finns potential för ökad produktivitet i offentlig sektor

Produktivitetskommissionen planerar att återkomma i huvudbetänkandet med en redogörelse för produktivitetsutvecklingen i den svenska offentliga sektorn. I detta delbetänkande återfinns bedömningar och förslag i respektive områdes fördjupningskapitel.¹⁹

Kommissionen kan samtidigt konstatera att det, trots de analytiska svårigheterna på grund av mätproblem, finns tydliga indikationer på att produktivitetsutveckling i offentlig sektor kan förbättras. Nedan förs resonemang kring olika skäl att anta detta.

10.5.1 Jämförande studier indikerar en potential för ökad produktivitet

Jämförande studier kan ge indikationer på vilken utvecklingspotential som finns inom offentlig sektor. Den danska produktivitetskommissionen har exempelvis jämfört prestationer mellan olika enheter inom välfärdssektorn, för att få en bild över vilken potential som finns för produktivitetshöjning inom ramen för befintliga ramvillkor. De resonerar så att om de enheter som har sämst utfall kan tillgodogöra sig arbetsmetoder och organisation från de mest produktiva enheterna, så kan produktiviteten höjas väsentligt (Sørensen m.fl., 2013). När samma metod används för att bedöma potentialen i Sverige erhålls liknande resultat. Det finns tydliga variationer i produktion och utfall mellan och inom kommuner, regioner och myndigheter som till en viss grad borde spegla produktivitetsskillnader. Även i denna typ av jämförelser finns mätsvårigheter, men dessa kan antas vara mindre problematiska än när den totala utvecklingen studeras eller vid internationella jämförelser. Eftersom de enheter som studeras, verkar under likartade institutionella förutsättningar, är det enklare att analytiskt isolera de variabler som är av intresse. Däremot gäller fortfarande att flera tänkbara påverkande faktorer behöver beaktas, exempelvis befolkningssammansättning, skillnader i avstånd och tillgång till högkvalificerad personal etc.

I en studie av Arnek m.fl. (2016) studeras skillnader i effektivitet inom grund- och gymnasieskolan samt inom äldreomsorgen genom

¹⁹ Se kapitel 6 Tillståndprocesser, kapitel 8 Transportinfrastruktur och kapitel 9 Utbildning.

att konstanthålla skillnader i mätbara strukturella förutsättningar mellan kommuner. De oförklarade skillnader som kvarstår tolkar författarna som en outnyttjad potential för effektiviseringar eller kvalitetshöjningar. Skillnaderna motsvarar cirka 10–15 procent. Mer specifikt beräknas möjligheten till besparingar till 12 miljarder kronor för äldreomsorgen, 3 miljarder kronor för gymnasieskolan och 8 miljarder kronor för grundskolan. Detta är en ögonblicksbild, och inkluderar inte möjligheten till långsiktiga produktivitetsförbättringar även hos de enheter som redovisar bäst resultat.²⁰

Vidare finns indikationer på skillnader mellan regioner vad gäller produktivitet inom hälso- och sjukvården. Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) redovisade exempelvis att antalet läkarbesök varierar kraftigt över landet och att kostnadsutvecklingen skiljer sig åt mellan regionerna enligt måttet kostnad per DRG-poäng²¹ (RKA, 2022).

Ett exempel som kommer från statlig sektor gäller tingsrätterna. Riksrevisionen fann i samband med en granskning att det finns betydande skillnader i effektivitet mellan tingsrätterna, och att förbättringspotentialen låg på i snitt 14 procent (RiR, 2017a). Ett ytterligare exempel från rättsväsendet gäller Kriminalvårdens effektivitet och produktivitet, där Riksrevisionen visat att effektiviteten skiljer sig åt mellan olika anstalter (RiR, 2020c).

Det går alltså att se ett återkommande mönster, där enheter med liknande förutsättningar, producerar olika resultat. Det utgör en viktig bas för lärande, och för möjligheten att bedöma utrymmet för förbättringar.

10.5.2 Det finns exempel på utvecklingsförmåga i offentlig sektor

Ett annat sätt att bedöma om det finns möjlighet till produktivitetsförbättringar, är att studera enskilda fall. Det kan handla om exempel på särskilt stark innovativ förmåga, omställningskapacitet och drivkrafter hos anställda i offentlig sektor som visar vilka möjligheter som finns om förutsättningarna är de rätta.

²⁰ Det kan också finnas kvalitetsskillnader som inte fångas upp av använda mätmetoder, som skulle kunna påverka bedömningen av variationerna.

²¹ DRG syftar till att korrigera för skillnader i sjukdomssvårighet vilket ger mer rättvisa jämförelser. DRG-poäng är ett sätt att mäta mängden producerad vård där en justering görs för skillnader i patientsammansättning (även kallat casemix).

Utvecklingen av automatiserat beslutsfattande inom olika statliga verksamheter visar på möjligheten och produktivitetspotentialen i nya verksamhetsmodeller. En granskning av Riksrevisionen visade exempelvis att Skatteverket, Försäkringskassan och Transportstyrelsen infört automatiserat beslutsfattande, vilket lett inte bara till ökad effektivitet utan också i viss grad stärkt rättssäkerhet (RiR, 2020a).

Ett annat exempel som visar hur ett målinriktat arbete med verksamhetsutveckling ger substantiell förbättring gäller Skatteverket. I en rapport från Statskontoret beskrivs hur ett systematiskt arbete för högre förtroende utifrån ett kundperspektiv, tillsammans med bl.a. utvecklade e-tjänster, har lett till bättre service, stärkt förtroende och högre effektivitet (Statskontoret, 2015).

Under pandemin prövades förmågan till omställning i stora delar av offentlig sektor. Inom hälso- och sjukvården gjordes stora insatser när medarbetare och organisationer ställde om för att möta de nya behoven (SOU 2022:10). Coronakommissionen lyfte fram personalens erfarenhet och vana att hantera kraftiga ökningar i belastningen som en framgångsfaktor (SOU 2022:20, s. 633).²²

Kapaciteten för intensivvård ökade med mellan 200 och 300 procent när belastningen var som störst. Det finns en "akutkultur" i större delen av den sjukhusbundna vården och en vana hos personalen att på eget bevåg lösa akuta situationer. Även i ledande befattningar finns både erfarenhet och vana att hantera kraftiga ökningar i belastningen.

Dessa olika enskilda exempel ger en positiv bild av både möjligheter och förmågor inom offentlig sektor att åstadkomma substantiella förbättringar, och hantera betydande utmaningar. En central fråga är dock samtidigt hur dessa goda erfarenheter och lärdomar kan spridas. Utan en spridning av idéerna, hämmas produktivitetsutvecklingen. Detta kommer att vara ett viktigt tema för Produktivitetskommissionen.

²² Vid en bedömning av hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera pandemin, bör dock även långsiktiga effekter på personalen, såsom förekomst av ohälsa och sjukskrivningar, vägas in.

10.5.3 Det finns brister och utmaningar i offentlig sektor som visar på utvecklingsbehov

Ett annat perspektiv, som kan användas för att identifiera möjligheter till produktivitetsförbättringar, är att se till områden där offentlig sektor utstår kritik eller där utmaningarna bedöms särskilt stora. Inom delbetänkandet behandlas olika sådana brister som kan anses orsakade av offentlig sektor, som behöver åtgärdas för att höja produktiviteten. Framträdande är till exempel de problem med långa handläggningstider som finns inom olika tillståndprocesser (Se kapitel 6 Tillståndprocesser), den regelbörda som noterats inom byggsektorn (Se kapitel 7 Bostäder och byggande) och förekomsten av samhällsekonomiskt ineffektiva beslut gällande transportinfrastruktur (kapitel 8 Transportinfrastruktur).

Det finns också flera andra problemområden, som inte hanteras inom delbetänkandet, som visar på väsentlig förbättringspotential. Flera av dem kan Produktivitetskommissionen komma att återkomma till i huvudbetänkandet. Ett exempel gäller hur hälso- och sjukvården möter och behandlar personer med flera kroniska sjukdomar, vilka står för en stor del av den totala vårdkonsumtionen. Det finns en återkommande kritik som handlar om bristande samordning och dålig kontinuitet som både skapar administrativ börda och är problematisk för patienterna²³. I detta fall finns förmodligen flera olika förklaringar som kan hänföras till hur hälso- och sjukvården är organiserad, vilket innebär hinder för både produktivitet och kvalitet.

En ytterligare utmaning för hälso- och sjukvården gäller sjukhusvården. Även fast svensk sjukhusvård presterar väl sett till medicinsk kvalitet, introduktion av ny medicinteknik samt överlevnadsgrad för flera behandlingar, verkar det finnas en överlag bristande produktivitet. Tillgängligheten är också sämre i Sverige än i andra jämförbara länder, vilket bland annat märks i långa väntetider (Rehnberg, 2019). Eftersom kostnaderna inom jämförbara länder är likvärdiga eller lägre, borde det indikera att höjd produktivitet är möjlig genom strukturella reformer eller andra åtgärder.

Som nämnt tidigare verkar en allt högre administrativ börda begränsa produktivitet i flera områden inom offentlig sektor. Här kan som exempel nämnas ökad administration inom skolan. Regeringen tillsatte nyligen en utredning, med det huvudsakliga syftet att minska

²³ Se till exempel Vårdanalys (2014), Blomqvist och Winblad (2023).

den administrativa bördan inom förskola och skola (Dir 2023:72). I problembeskrivningen beskrivs en utveckling där den ökade administrationen försämrat möjligheten för lärarna att bedriva en kvalitativ undervisning. Också inom hälso- och sjukvården finns studier, som pekar mot en högre administrativ börda.²⁴ Det är inte omöjligt att det finns lärdomar att dra som är gemensamma för de olika välfärdsområdena i detta avseende som handlar om beslutsfattande, uppföljning och reglering inom större system. Detta kan ha stor betydelse för den långsiktiga förmågan till produktivitetsförbättringar.

En utmaning för hela den offentliga förvaltningen är digitaliseringen och den digitala infrastrukturen. Här förefaller Sverige halka efter andra länder. Enligt OECD:s mätning *Digital government index (2023b)*, ligger Sverige på plats 26 av 33, och återkommande rapporter från myndigheter visar på utmaningar på området.²⁵ Rapporterna pekar på bland annat svag nationell styrning, och bristande samordning. Att Sverige halkar efter på ett område, som över tid kan ha mycket stor betydelse för produktivitetsutvecklingen inom offentlig sektor är oroväckande, men visar också på en stor potential till stärkt produktivitetsutveckling om problemen kan hanteras.

En ytterligare utmaning i offentlig sektor är kompetensförsörjningen. Den bedöms av SKR som den viktigaste utmaningen som kommuner och regioner står inför (SKR, 2022a; SKR, 2022b). Den kommer sannolikt ha stor betydelse för produktivitetsutvecklingen, och behöver analyseras från flera perspektiv. Det inkluderar behov av utbildning och arbetsmarknadsåtgärder för att förbättra matchningen, utveckla arbetsmiljöarbetet för att värna befintlig personal och åtgärder för att öka antalet heltidsanställningar. SKR konstaterar samtidigt att de omfattande behov som kan beräknas, också kommer behöva mötas med förbättrade arbetsmetoder och olika nya tekniker som baseras på AI och digitalisering (SKR, 2022a).

Produktivitetskommissionen har inom ramen för delbetänkandet inte gjort någon uttömmande analys över samtliga de utmaningar och brister som finns inom offentlig sektor. Det går dock relativt snabbt att konstatera, att det inte saknas problemområden, som rätt

²⁴ Se t.ex. Södertörns högskola (2021): <https://www.forskning.se/2021/06/15/primarvarden-administration/> [2024-03-15], eller Andersson, J. (2019): <https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2019/07/lakare-lagger-en-dag-i-veckan-pa-administration/> [2024-03-15].

²⁵ Se t.ex. Statskontoret (2023e) *Myndighetsanalys av myndigheten för digital förvaltning* och Riksrevisionen 2023 *Digitala tjänster till privatpersoner* (RiR, 2023b).

hanterade borde kunna frigöra utökad produktivitetstillväxt. Produktivitetskommissionens planerar att återkomma till flera av dessa områden i huvudbetänkande.

10.5.4 Den teknologiska utvecklingen ger nya möjligheter för produktivitetstillväxt i offentlig sektor

Digitaliseringen och AI framhålls av olika bedömare som avgörande för att höja produktiviteten i offentlig sektor (Van Ark, 2022; DIGG, 2023). Den snabba utvecklingen ritar om kartan för vilka typer av uppgifter som kan automatiseras, och möjliggör nya verksamhetsmodeller. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har uppskattat effektiviseringsvärdet av ett införande av befintliga AI-lösningar i offentlig sektor till cirka 140 miljarder kronor årligen, vilket skulle motsvara 6 procent av dagens offentliga utgifter (DIGG, 2019). Beräkningarna är naturligtvis behäftade med osäkerhet, men pekar på en betydande potential. Dessutom inkluderar beräkningen inte framtida teknikutveckling, vilket stärker besparingsargumentet.

Samtidigt finns hinder. DIGG beskriver en brist på övergripande samordning och att goda exempel inte sprids. Även kompetensbrist, dålig kunskap om tillgänglig teknik samt juridiska och etiska frågor lyfts som utmaningar som behöver hanteras för att förverkliga nyttorna (DIGG, 2023).

Produktivitetskommissionen planerar att återkomma till dessa frågor i huvudbetänkandet, samt i en bredare bemärkelse till frågan om hur offentlig sektor kan stimulera innovation eller upptagandet av nya tekniker och idéer inom egna verksamheter i en större utsträckning.

10.6 Slutsatser för Produktivitetskommissionens vidare arbete

Baserat på genomgången i detta kapitel kan bl.a. följande slutsatser dras:

- Produktivitet utvecklingen i offentlig sektors tjänsteproduktion är av stor vikt för den totala produktiviteten i Sverige. Dels utgör verksamheterna en stor del av Sveriges totala ekonomi, dels bidrar de till viktiga faktorer för produktiviteten i ekonomin i stort.

- Mätproblem gör det analytiskt utmanande att bedöma produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor. Det innebär risker att positiv verksamhetsutveckling misstolkas och att produktivitetsutvecklingen generellt underskattas. Därför krävs försiktighet i bedömningen av produktivitetsutvecklingen och analysen bör byggas på en kombination av källor. Samtidigt behöver informationsvärdet av befintliga mått tas tillvara, inte minst som indikatorer på vilka områden som kräver fördjupad analys.
- Det råder särskilda förutsättningar för produktivitetstillväxt i offentlig sektor, bl.a. mot bakgrund av att verksamheterna ofta är tjänstebaserade och ingår i ett serviceåtagande. Därtill saknas ofta konkurrens och därmed ett naturligt omvandlingstryck.
- På de områden där verksamheter finansieras med offentliga medel, men där olika kvasi-marknader införts, behöver negativa bieffekter avvärjas och önskade positiva effekter värnas och utvecklas.
- I avsaknad av konkurrens är det än viktigare att utforma de institutionella lösningarna för offentlig sektor så att de stödjer de individuella och organisatoriska drivkrafterna för effektivitet och innovation, och på systemnivå skapar en motsvarighet till omvandlingstrycket i näringslivet.
- Hur ansvarsfördelningen inom offentlig sektor fördelas mellan olika organisatoriska enheter och olika nivåer, spelar stor roll för effektiviteten. Genom rätt samordning kan effektivitetsvinster och skalfördelar uppnås, t.ex. genom att koordinera utvecklingen av digital infrastruktur. Utan en bra lösning, finns risk för suboptimering. En central fråga är hur den nationella styrningen kan stärkas, för att säkerställa att externa effekter beaktas. Det finns stora produktivitetsvinster om det lokala och decentraliserade beslutsfattandet inom offentlig sektor i högre grad tar hänsyn till vad som är bäst för landet i sin helhet. Det kan vara relevant gällande byggande, planprocesser, tillståndsprövningar och gemensam digital infrastruktur.
- Det finns indikationer på att det finns betydande möjligheter till produktivitetshöjning i offentlig sektor. Skillnader i produktivitet mellan olika enheter, både i kommunsektorn och i staten, visar på en förbättringspotential. Olika exempel på innovativ verksamhetsutveckling och snabb krishantering visar på förmåga till effekti-

visering, nyskapande och omställning. Det finns också problemområden där väsentliga förbättringar bör vara möjliga. Några exempel gäller den bristande organisationen och samordningen i arbetet med regler och tillståndprocesser, bristande produktivitet och samordningsproblem inom olika delar av hälso- och sjukvården samt svårigheterna med att effektivt arbeta med en gemensam digital infrastruktur i hela offentlig sektor. Slutligen innebär digitalisering, automatisering och AI en stor potential för ökad produktivitet i offentlig sektor.

11 Policyutveckling och försöksverksamhet

11.1 Inledning

De förutsättningar som styr framtagandet av olika policyförslag har en nyckelroll för produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor. Genom väl underbyggda beslut och processer kan verksamheter utformas effektivt och målen för politiken uppnås. Beslut och regler som bygger på felaktiga premisser och bristande underlag kan å andra sidan leda till hög administrativ börda och förhindra en effektiv organisation både av den offentliga förvaltningen och i förhållande till andra aktörer.

Fokus i kapitlet är på policyutveckling i offentlig sektor. Det tar avstamp i de övergripande resonemang som förts i kapitel 10 om behovet av att granska strukturerna i offentlig sektor utifrån ett produktivitetssperspektiv. Ytterligare problembeskrivning och motivering till varför institutionerna kring policyutveckling är viktiga att analysera återfinns även i kapitel 5 om regelförenkling.

De åtgärdsförslag som presenteras i kapitlet motverkar flera typer av regleringsmisslyckanden¹. Förslagen om att förbättra möjligheterna att genomföra försöksverksamheter (avsnitt 11.2) och förslagen om mer effektivt användande av befintliga utredningsresurser i kommittéväsendet (avsnitt 11.3) bidrar till att motverka problem som kan uppstå på grund av *bristande kunskap*. Genom att stärka samordning och analys som tar sin utgångspunkt i ett helhetsperspektiv (avsnitt 11.4) kan *koordinationsproblem* undvikas och *inflytande från särintressen* minska. Genom att ge en myndighet i uppgift att genomföra utgiftsöversyner och ompröva befintliga verksamheter och utgiftsnivåer löpande (avsnitt 11.5), kan fler förslag

¹ Se kapitel 3 Inriktning, principer och finansiering, för en närmare beskrivning av regleringsmisslyckanden.

som är samhällsekonomiskt motiverade från ett helhetsperspektiv tas fram, även om de kan vara oönskade och obekväma från ett sektorsperspektiv.

Förslagen ska inte ses som uttömmande. Produktivitetskommissionen kan komma att återkomma till frågor som rör policyutveckling i offentlig sektor i huvudbetänkandet.

11.2 Mer försöksverksamhet i offentlig sektor

Produktivitetskommissionen instämmer i den relativt vedertagna uppfattningen att nya reformer och åtgärder från det offentliga i så hög utsträckning som möjligt ska utformas så att de blir utvärderingsbara och kan bidra till kunskapsutveckling.

Ett sätt att göra det på är att testa idéer och förslag i liten skala, för att bygga kunskapen om dess effekter, innan de implementeras brett. Behov av att arbeta med försöksverksamhet har lyfts av flera tidigare utredningar.² Flera aspekter brukar framhållas i sammanhanget. Mer försöksverksamhet möjliggör potentiellt snabbare förändring av, och mer ändamålsenliga, regleringar. Det möjliggör också att olika lösningar testas samtidigt, och breddar därmed idéutvecklingen. Försöksverksamhet bidrar på flera sätt till lärande och skapar grund för ett mer evidensbaserat arbetssätt inom de offentliga verksamheterna.

Det finns även flera internationella exempel som visar olika sätt att utveckla försöksverksamheter inom offentlig sektor. Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) har sammanställt olika internationella exempel (Komet, 2019). I Storbritannien har en särskild fond upprättats med syfte att stödja försök hos reglerande myndigheter. I Tyskland har en interdepartemental arbetsgrupp inrättats för arbetet med så kallade regulatoriska sandlådor (se mer i avsnitt 11.2.2 nedan). Även i Finland bedrivs ett aktivt arbete för att främja försöksverksamheter. Ett känt exempel från Finland gäller försöket med att införa basinkomst, som pågick under åren 2017–2018.

Produktivitetskommissionen instämmer i slutsatserna från tidigare utredningar och bedömer att en ökad användning av försök

² Se exempelvis Ekonomikommisionens slutbetänkande (SOU 1993:16) där det fördes resonemang om betydelsen av experiment för förnyelseprocesser. Nyare exempel återfinns i Försöksverksamhetskommittén (SOU 2023:94), Komet (2020), utredningen Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn (SOU 2022:59) och Kommissionen för jämlik hälsa (SOU 2017:47).

inom offentlig verksamhet och regelgivning vore av godo och kan stärka produktivitetens utvecklingen.

Samtidigt finns hinder som behöver hanteras. En grundläggande problematik handlar om hur försöksverksamheter kan genomföras i rättighetsbaserade system, utan att det skapar en orättvis behandling av olika individer. Detta är särskilt problematiskt när den reglering som behöver testas kan innebära negativa konsekvenser för den berörda individen, företaget eller organisationen.

I detta avsnitt presenteras ett antal förslag som syftar till att gynna försöksverksamhet i offentlig sektor. Produktivitetskommissionen kan återkomma till den bredare frågan om kunskapsuppbyggnad inom offentlig sektor i huvudbetänkandet. Olika förslag med relevans för kunskapsuppbyggnad och lärande presenteras också i andra kapitel i detta betänkande.³

11.2.1 Utveckla metodstöd och vägledningar för försök i offentlig sektor

Förslag: Regeringen bör säkerställa att metodstöd och vägledningar för offentlig sektors medverkan i försöksverksamheter tas fram, sprids och används.

Försöksverksamheter kan sägas ligga i gränslandet mellan verksamhetsutveckling och forskning. Det aktualiserar en rad etiska och praktiska frågor som de inblandade aktörerna bör vara medvetna om och hantera. Ett enkelt och kostnadseffektivt sätt för att underlätta för försöksverksamheter inom staten, kommuner och regioner, är att samla och sprida goda exempel, bästa praxis och överväganden som bör göras, inom ramen för en eller flera vägledningar. På så sätt behöver inte varje enskild aktör själv söka svar på de frågor som behöver utredas innan en försöksverksamhet kan testas. Det kan också skapa ett stöd i idéformuleringen över vilken typ av åtgärder som kan och bör testas inom ramen för försöksverksamheter, och på så sätt stimulera till att fler försök faktiskt genomförs.

Även internationellt har behovet av att samla kunskapen om försöksverksamheter i offentlig sektor identifierats. Två internationella exempel där handböcker tagits fram för offentlig sektor är den

³ Se t.ex. kapitel 5 Regelförenklning, kapitel 9 Utbildning och kapitel 12 Kommunsektorn m.m.

tyska regeringen som skapat en handbok för försök och den finska regeringen som tagit fram en handbok för beredning av försökslagar, se avsnitt 11.2.2 nedan. Komet har även i en skrivelse till regeringen tagit fasta på dessa exempel, och föreslagit att metodstöd och vägledningar utvecklas som en del i en strategi för att stimulera till fler försöksverksamheter (Komet, 2020).

Produktivitetskommissionen stöder Komets förslag och bedömer att det kan vara gynnsamt att utveckla metodstöd för försök i offentlig sektor i Sverige.

Det finns flera frågor som bör kunna ingå i en vägledning. En beskrivning bör finnas av hur risker kan hanteras, exempelvis vid samverkan mellan en tillsynsmyndighet och de aktörer som myndigheten granskar. Riskerna kan till exempel gälla brist på likabehandling, indirekta förhandsbesked, jäv eller korruption.⁴ Det är också viktigt att vägledningen inte bara beaktar de teoretiska kraven för att bygga kunskap, utan också de praktiska förutsättningarna som finns inom offentlig sektor både att genomföra försök och att omhänderta resultaten. Den bör därför också innehålla exempel på hur försök praktiskt kan organiseras i olika typer av offentliga verksamheter, på ett sätt som möjliggör effektutvärdering, och som även ger förutsättningar för bred implementering efter att försöken har genomförts.

En ytterligare praktisk aspekt som kan ingå i en vägledning gäller hur försök kan organiseras nationellt, för att utöka storleken på möjliga urvalsgrupper jämfört med försök i mindre skala. Exempelvis skulle en kommun som vill utveckla formerna för socialtjänstens arbete kunna få mer robusta resultat om även andra kommuner deltar i försöksverksamheten. Bäst resultat skulle erhållas om en nationell koordination sker.

Ett område som särskilt skulle kunna lyftas i en vägledning är möjligheten att med hjälp av beteendeinsatser, så kallad nudging, förbättra olika verksamheters funktionssätt. Tanken med nudging är att det går att påverka val hos individer med små medel, som varken ändrar de grundläggande ansvarsförhållandena eller möjligheten till självständiga val. Ett sådant exempel är att ett enkelt, personligt formulerat påminnelse-SMS kan leda till högre jobbsökaraktivitet hos arbetslösa (Ramsberg, 2016). Verksamhetsutveckling som baseras

⁴ Se mer utförliga resonemang under avsnitt 11.2.2, angående risker med regulatoriska sandlådor. Dessa är också applicerbara för frågan om vilka behov av vägledning som finns generellt om försöksverksamheter.

på beteendeinsatser kräver bra metoder för utvärdering. Metodstöd kan underlätta för denna typ av försöksverksamhet, och därmed underbygga kostnadseffektiva insatser för ökad effektivitet och kvalitet.

Ett uppdrag om att ta fram och utveckla vägledningar, metodstöd eller på andra sätt sprida kunskap, kan lämnas till en eller ett par myndigheter. En myndighet som kan övervägas för en koordinerande roll i detta arbete är Vinnova. Dock bör det konkreta arbetet ske i nära samarbete med berörda sektors- samt analys- och utvärderingsmyndigheter för att dra nytta av deras sakkunskap och expertis – inte minst för att kunna anpassa råden till de praktiska förutsättningarna som råder på olika områden.

11.2.2 Utveckla arbetet med regulatoriska sandlådor

Förslag: Regeringen ger i uppdrag till ett antal myndigheter att utreda förutsättningarna för s.k. regulatoriska sandlådor inom sina verksamhetsområden.

En regulatorisk sandlåda är ett begrepp för försöksverksamheter som inkluderar, eller förutsätter, utveckling av regelverk. Det kan handla om reglering som medger undantag för olika typer av krav, i syfte att kunna testa nya produkter och tjänster eller nya policyförslag i begränsad skala.⁵ En regulatorisk sandlåda kan ge möjlighet för regelgivaren att testa olika typer av reglering och hur dessa kan förändras för att t.ex. möjliggöra innovation, höja effektiviteten eller reducera olika oönskade konsekvenser. Det ger också möjlighet för företag att testa innovationer genom att det offentliga på vissa villkor anpassar eller tar bort olika krav. En regulatorisk sandlåda kan också genomföras på teoretisk nivå genom ett antal workshops där ansvariga regelgivare och företagsrepresentanter tillsammans diskuterar hur regelverk skulle kunna förändras för att uppnå effektiviseringar och förenklingar.

Det finns exempel på initiativ både i Sverige och internationellt där detta koncept redan prövas. Energimarknadsinspektionen (2023) har på eget initiativ gjort en förstudie om hur en regulatorisk sandlåda skulle kunna utformas inom energiområdet. Även Integritetsskydds-

⁵ Det verkar dock inte finnas någon internationellt accepterad exakt definition, utan vad begreppet innefattar skiftar något mellan olika länder och kontexter (Komet, 2020)

myndigheten (2023) har tagit initiativ inom området. I Tyskland har en strategi utformats för att förbättra möjligheterna att använda regulatoriska sandlådor, för att öka förmågan till experimenterande och innovation. Den centrala komponenten i strategin är att integrera lämpliga klausuler och undantag i lagstiftningen, för att möjliggöra innovation och experiment (Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 2019).

Utöver de positiva värden som framhålls, finns dock anledning att beakta risker med regulatoriska sandlådor. En central fråga gäller hur försöksverksamheter kan möjliggöras utan att det leder till oönskad negativ särbehandling av enskilda individer, företag eller organisationer. Det är också viktigt att policyutveckling som sker genom undantag eller förändring av reglering uppfattas som legitim. Även om vissa metoder från ett vetenskapligt perspektiv både kan motiveras som rättvisa och nödvändiga för att bygga kunskap, kan det för enskilda som underställs metoden uppfattas som osäkert och oönskat. Debatten om möjligheten att slumpmässigt fördela platser till populära skolor visar på denna problematik.⁶ En möjlig utgångspunkt är att utforma policyexperimenten så att den förändring som testas endast innebär fördelar för studiegruppen. De personer som ingår i testgruppen borde då bli positivt inställda till upplägget på själva försöket, medan det för de kvarvarande – som inte ingår i försöksgruppen – inte sker någon förändring. Alternativet, att de som ingår i testgruppen skulle behöva acceptera en nackdel med motivet att samhället då lär sig mer om reformen, är sannolikt svårare att legitimera. Samtidigt behöver man även i detta fall beakta risken för att de företag som bjuds in att delta tillskansar sig olika typer av fördelar (se t.ex. Norbäck och Persson, 2023). Ett annat sätt som kan användas för att lösa svårigheten för offentliga aktörer att göra undantag från principen om likabehandling, är att låta deltagandet i försöksverksamheten vara frivillig. Kommissionen för jämlik hälsa (SOU 2017:47) har resonerat kring denna möjlighet. En svårighet som de lyfte var dock att frivilligt deltagande kan skapa mätproblem, eftersom urvalsgruppen inte är slumpmässigt vald, vilket försvårar möjligheten att dra långtgående slutsatser av försöket. Detta skulle dock till viss del kunna lösas genom att använda randomiserade urval inom ramen för det frivilliga deltagandet.

⁶ Se t.ex. Protokoll från riksdagsdebatt om Betänkande 2021/22:UbU33 *Ett mer likvärdigt skolväl* (Prot. 2021/22:131).

Hur ett försök genom regulatoriska sandlådor bör utformas, och vilka etiska implikationer det har, behöver avgöras från fall till fall utifrån de specifika förutsättningar som råder på olika områden. På ett övergripande plan borde dock de positiva värdena i termer av ökad förmåga till innovationer, bättre effektivitet och ökad kunskapsuppbyggnad väsentligt överväga de risker som finns i enskilda fall.

11.2.3 Gå vidare med förslag om frikommunförsök

Bedömning: Statliga regelförändringar bör i högre grad testas på kommunal nivå.

Det kommunal- och regionekonomiska råd som produktivitetskommissionen föreslår ska inrättas (se kapitel 12.1) bör över tid ha kapacitet att öka kunskapen om olika kommuners och regioners arbetsätt och kunna bidra till att sprida kunskap inom kommunsektorn.

Regeringen tillsatte under 2021 den så kallade försöksverksamhetskommittén (Dir. 2021:110), som syftade till att främja försöksverksamhet i kommuner och regioner. Utredningen lämnade 2022 ett delbetänkande (SOU 2022:59) och nyligen sitt slutbetänkande (SOU 2023:94). I delbetänkandet konstaterade utredningen att många kommuner har driftkapacitet – dvs. kapacitet att sköta den dagliga driften av verksamheten – men saknar utvecklingskapacitet. Därtill konstaterades att det i många fall är de kommuner som saknar utvecklingskapacitet som har störst behov av ett gott utvecklingsarbete. I sitt slutbetänkande föreslog utredningen ett antal konkreta kommunala försöksverksamheter.

För att möjliggöra lärande inom kommunsektorn är det centralt att kommuner och regioner genomför försöksverksamhet och att detta görs på ett sätt som möjliggör effektiva utvärderingar och kunskaps-spridning.⁷

Det är dock inte bara kommuner och regioner som kan använda försöksverksamheter och variationer i arbetssätt för att lära av varandra. Staten har också möjlighet att använda kommuner och regioner för att testa, utvärdera och justera statliga regler. I kapitel 5.2 föreslås att det vid ny regelgivning bör övervägas om regelföränd-

⁷ Se avsnitt 11.2.1 ovan.

ringen bör prövas genom exempelvis regulatoriska sandlådor, eller genom andra typer av försöksverksamheter. Produktivitetskommissionen anser att möjligheten att testa statliga regelförändringar på kommunal nivå bör användas i högre grad än i dag. Det kan vara särskilt nyttigt för kontroversiella förslag, där en regionalt baserad försöksverksamhet kan bryta dynamiken och den vedertagna uppfattningen att reformer är binära, dvs. att antingen genomförs de eller så genomförs de inte. En tredje väg är att testa dem på vissa geografiska platser och utvärdera dem. Produktivitetskommissionens bedömning är att dagens system för kommunal utjämning och statlig regelgivning i hög utsträckning är konstruerat för ett statiskt tillstånd eller långsam utveckling. I tider av snabb förändring kan dock systemen i många fall vara hindrande. Det kan gälla exempelvis kommuner och regioner som undergår en snabb tillväxt eller om det sker en snabb strukturomvandling av delar av näringslivet. Viss statlig försöksverksamhet på kommunal eller regional nivå kan underlätta sådan utveckling.

Användandet av kommunalt eller regionalt baserad försöksverksamhet måste dock vägas mot behovet av nationell likvärdighet och risken för att regelverk blir för komplexa om de tillåts variera över landet. Hur det övervägandet ska göras behöver avgöras från fall till fall.

11.3 Ett mer snabbfotat och kvalitativt utredningsväsende

Inom det statliga kommittéväsendet utvecklas och formuleras en stor mängd förslag och regler. Det är både en grundläggande institution i det statliga utrednings- och beredningsarbetet och en slags tanke-smedja för regeringen, med en nyckelroll för policyutvecklingen inom de flesta samhällsområden. Generellt har det svenska kommittéväsendet också lyfts fram som väl fungerande (SNS analys, 2019).

Det finns dock utvecklingspotential. Statens beredningsprocesser tar generellt lång tid och är noggranna, vilket är klokt då det ger möjlighet till väl genomtänkta och avvägda förslag. Samtidigt utmanas detta av snabba samhällsomställningar. För att möjliggöra för staten att snabbare komma till beslut behöver utredningstider kunna kortas. Därtill är det många kommittéer som brister i konsekvens-

analys och samhällsekonomisk analys, vilket påtalats på flera håll (se bl.a. RiR, 2017c; Ds 2022:22).

Produktivitetskommissionen anser därför att det finns skäl att överväga åtgärder som stärker kommittéväsendet, både för att möjliggöra kortare utredningstider och för att höja kvaliteten i konsekvensanalyserna. Det borde också finnas en potential till utvecklad kvalitet genom ett stärkt kunskapsutbyte mellan utredningar, vilket beskrivs mer nedan.

11.3.1 Utveckla stödfunktionen i kommittéväsendet

Förslag: Utveckla den centrala stödfunktionen inom kommittéväsendet med ytterligare kapacitet för att kunna ge stöd inom samhällsekonomisk analys och juridik samt för att hantera grundläggande administration.

I nuläget lägger varje enskild utredning överlappande arbete och tid på administration och praktiska frågor som inte bidrar till att föra utredningens arbete framåt i sak. Det kan handla om allt från enkla uppgifter som hantering av reseräkningar till mer komplicerade som avrop och utformande av avtal för upphandling. Därtill delar många utredningar samma behov av kompetens inom samhällsekonomisk analys, konsekvensutredningar och juridik.

Om utredningarna ges ett mer samlat stöd administrativt och med andra kompetenser där det finns gemensamma behov, borde mer tid kunna läggas på utredningsarbete och analys, och därmed höja kvaliteten i utredningarna och korta ledtiderna.

Riksrevisionen lyfte i sin granskning av underlagen till migrationspolitiska beslut, att en delförklaring till bristande kvaliteten i konsekvensanalyser, troligen handlar om begränsad bemanning (RiR, 2017c). Ett gemensamt stöd avseende konsekvensutredningar, har potentialen att möta detta problem på ett kostnadseffektivt sätt för kommittéväsendet.

En annan potential som en central stödfunktion kan förverkliga handlar om att koordinera och förenkla kunskapsutbytet mellan kommittéer och utredningar. Med begränsad utredningstid kan det vara en väsentlig fördel att få stöd i att snabbt tillgodogöra sig relevant kunskapsuppbyggnad från andra pågående utredningar. Genom

att i högre grad skapa utbyten mellan utredningarna i kommittéväsendet finns en potential till starkare och mer innovativ idéutveckling.

Ett särskilt område där det finns återkommande och likartade kompetensbehov gäller samhällsekonomisk analys och konsekvensanalys. Medan det för många myndigheter finns egna analysavdelningar som utvecklar förmågor inom exempelvis dataanalys och konsekvensbedömningar, saknar kommittéväsendet en sammanhållen stödfunktion. För kommittéväsendets del torde särskilt kompetens inom området rättsekonomi (*law and economics*) vara relevant att utveckla, dvs. hur olika regleringar och tillståndsprocesser påverkar samhällsekonomin och förutsättningarna för produktivitet och tillväxt. Att utveckla stödfunktionen för kommittéväsendet blir därmed en viktig pusselbit i arbetet för att stärka förmågan att göra bra konsekvensutredningar inom all regel- och tillståndsgivning. Det kompletterar därmed också förslaget om att ESV ska kunna ge ett väsentligt starkare och bredare stöd med konsekvensanalyser till bl.a. kommittéväsendet, vilket presenteras i kapitel 5 Regelförenkling.

11.3.2 Utöka delningsundantaget mellan utredningar och kommittéer

Förslag: Delningsundantaget för utredningar och kommittéer bör utökas så att även svar med synpunkter på utkast omfattas.

En myndighet har i dagsläget möjlighet att skicka utkast till handlingar till utomstående för synpunkter (underhandsremiss) utan att handlingarna betraktas som allmänna. Detta undantag från offentlighetsprincipen benämns delningsundantaget. Då varje kommitté och utredning formellt är en egen myndighet innebär detta att offentlighetsprincip och delningsundantag är tillämpliga när kommittéer och utredningar kommunicerar med varandra. Det innebär att det går att skicka utkast på texter och förslag till personer i andra utredningar och kommittéer utan att dessa blir offentliga. Dock blir eventuella svar som skickas tillbaka med synpunkter offentlig handling, vilket i praktiken leder till en begränsning i kunskapsutbytet mellan utredningar. Utredningsväsendet skulle stärkas om utredningar och kommittéer kunde dra mer nytta av varandras kompetens och exper-

tis. Mer samarbete skulle kunna skapa synergier och leda till snabbare och bättre förslag.

11.4 Stärk gränsöverskridande problemlösning

Målet för den statliga förvaltningspolitiken är bl.a. en innovativ och samverkande förvaltning.⁸ Tio år efter att målet antogs, kunde Statskontoret konstatera att det visserligen bidragit till att belysa dessa värden, men att det i praktiken fått en begränsad styrningseffekt (Statskontoret, 2020). Det finns också en återkommande kritik mot Regeringskansliets och myndighetsvärldens oförmåga i dessa aspekter. Det handlar om att den decentraliserade ansvarsfördelningen försvårar hanteringen av komplexa frågor, undergräver förmågan hos myndigheterna att ta tvärsektoriella initiativ och att särintressen prioriteras framför vad som är bäst för helheten. Det finns skäl att bedöma detta som ett generellt problem, eftersom utredningar och granskningar med vitt skilda fokus gör liknande observationer samt att kritiken återkommer över tid.⁹ Behovet av koordination är inte heller ett unikt svenskt problem, utan en fråga som också andra offentliga (och privata) förvaltningar ställs inför¹⁰, vilket understryker behovet av att medvetet och systematiskt arbetar för att överbrygga problemen.

Produktivitetskommissionens bedömning är att detta är ett politik- eller regleringsmisslyckande, där en negativ effekt av offentlig sektors organisatoriska uppdelning och brist på effektiv samverkan inte har hanterats i tillräcklig grad. Behovet av samverkan kring olika komplexa och sektorsövergripande frågor kommer sannolikt inte heller att minska. Därmed är det motiverat att vidta åtgärder för att stärka förmågan till sektorsövergripande problemlösning och policyutveckling inom den offentliga sektorn.

De förslag som presenteras nedan är begränsade och kommer inte ensamma att kunna lösa de problem som finns. Beroende på fråge-

⁸ Se prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38.

⁹ Se t.ex. Kommittén för teknologisk innovation och etik (SOU 2022:68), Coronakommissionens slutbetänkande (SOU 2022:10), Riksrevisionens granskning av regeringens arbete mot informations- och cybersäkerhet (RiR, 2023a), uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset (Ds 2020:28), Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75).

¹⁰ Se t.ex. B. Guy Peters (2018) för en internationell utblick och diskussion om koordinationsproblem inom offentlig sektor.

ställning kommer det sannolikt krävas ytterligare både organisatoriska och regulatoriska ändringar. Förslagen är dock ett sätt att börja bygga förutsättningarna för ett mer systemövergripande, och därmed mer produktivitetsfrämjande, angreppssätt. Kommissionen kan komma att återkomma till dessa frågor i huvudbetänkandet.

11.4.1 Skapa en samordningsfunktion i Statsrådsberedningen för prioriterade sektorsövergripande frågor

Förslag: Skapa en samordningsfunktion i Statsrådsberedningen (SB) för att driva prioriterade departementsövergripande frågor. Uppgiften blir att samordna medarbetare från berörda departement utifrån en övergripande problemformulering samt att ta fram analyser och förslag som från en systemnivå är de mest ändamålsenliga.

Samordningsfunktionens placering

Samordningsfunktionen föreslås placeras på Statsrådsberedningen, för att säkerställa tillräcklig politisk tyngd och överblick. Behovet av förankring på en hög politisk nivå påpekas bl.a. av Coronakommisionens utvärdering av den svenska krishanteringen, där de reflekterar över Regeringskansliets förmåga att agera sektorsövergripande (SOU 2022:10 volym 2, s. 645):

... inget departement accepterar något annat departements auktoritet i frågor som hör till det egna ansvarsområdet. Däremot accepteras att Statsrådsberedningen med statsministern som chef har en överordnad position och "dömer av" frågor när meningsskiljaktigheter uppstår.

En invändning mot att permanent inrätta en särskild enhet, är att utpekade samordningsbehov skulle kunna hanteras genom tillfälliga lösningar. Flera regeringar har också inrättat olika former av tillfälliga samarbetsgrupper med starka politiska mandat för att hantera behov av koordinering. Under Reinfeldts regeringstid etablerades särskilda, semi-permanenta, interdepartementala samarbetsgrupper som gick under benämningen partiledarprojekt. Dessa fick i uppdrag att ta fram reformförslag på av regeringen särskilt prioriterade områden. Under regeringen Löfven II infördes så kallade Januariavtals-

grupper som skulle säkerställa att reformarbetet framskred i enlighet med avtalets intention. Även nuvarande regering (Kristersson) har infört särskilda samarbetsgrupper för att säkerställa att de mest prioriterade frågorna omhändertas som avsett. Dessa benämns Tidöavtalsgrupper och spänner ofta över flera departements ansvarsområden. Syftet med dessa samarbetsgrupper har dock varit bredare än att bara hantera tvärssektoriella perspektiv. De har också utgjort forum för att samarbetspartier utanför regeringen ska kunna få inblick i reformarbetet.

Trots samarbetsgruppernas operativa värde för respektive regering, bedömer Produktivitetskommissionen att de inte fullt ut fyller de behov av departementsöverskridande policyutveckling som finns. De opolitiska tjänstemännen har i huvudsak varit knutna till olika fackdepartement, och de specifika samarbetskonstellationerna har upplösts i samband med regeringsskiften. För att säkerställa kompetensuppbyggnaden på tjänstemannanivån, för att både driva och analysera sektorsövergripande policy, krävs en mer permanent organisatorisk hemvist. En sådan samordningsfunktion hindrar inte heller att särskilda samordningsgrupper knutna till olika politiska program etableras. Båda dessa konstruktioner kan samverka och stötta varandra. En centralt placerad funktion för att samordna departementsöverskridande frågeställningar kan med sin expertis underlätta för nya regeringar att snabbt finna sina samarbetsformer och snabbt starta arbetet med olika tillfälliga samarbetsgrupper.

En ytterligare möjlighet som kommer av att etablera en centralt placerad enhet är att den kan utgöra beställare till olika stödfunktioner, som exempelvis nationella samordnare. Dessa tillsätts ofta i frågor som både kräver en öppen dialog med olika samhällsaktörer, och ett sammanhållet arbete inom Regeringskansliet. Samordningsfunktionen kan baserat på sin analys, påkalla behov inom enskilda frågor och föreslå samordningsuppdrag. Ett sådant exempel gäller den nationella kärnkraftssamordnaren som tillsattes i januari 2024 (Dir. 2024:1). Huruvida det lämpligaste är att dessa kopplas till den centralt placerade enheten under statsrådsberedningen, eller till de enskilda departementen, bör avgöras från fall till fall.

Även den kommitté för att lösa centrala myndighetsövergripande utmaningar som kommissionen föreslår (avsnitt 11.4.2), skulle kunna vara mottagare av beställningar från samordningsfunktionen på statsrådsberedningen.

Samordningsfunktionens uppgifter

Enheten bör ha som uppgift att koordinera arbetet med att ta fram sektorsövergripande förslag och åtgärder. Enheten bör utöver det också ha egen analytisk kapacitet för att kunna utveckla de problemanalyser och ramverk som behövs för att bedöma frågor från ett holistiskt perspektiv samt ha kompetens att kunna beställa analyser m.m. Dessa uppgifter kräver komplementära kompetenser. För att koordinera tvärsektoriella frågor krävs kunskap om beredningsprocesserna på Regeringskansliet och förståelse för departementens olika uppdrag och ansvarsfördelning. För att det koordinerande uppdraget inte ska reduceras till att sammanställa grupper av förslag som tagits fram utifrån departementens utgångspunkter, krävs emellertid även egna analytiska ramverk och analysförmåga. En systemanalys från ett holistiskt perspektiv är något annat än enbart summeringen av analyser från olika sektorsperspektiv. Det ställer krav på förmågan att göra breda samhällsekonomiska bedömningar.

En ny samordningsfunktion skulle inte ersätta befintliga enheter med tvärsektoriella uppdrag, utan fungera komplementärt och ibland stödjande.

En ytterligare uppgift som kommer att vara möjlig för funktionen är att stödja kriskoordineringen. Detta är betydelsefullt eftersom det vid kriser är av extra stor vikt att Regeringen agerar snabbt, samlat och strategiskt. Genom att bygga upp en förmåga att analysera olika frågeställningar från ett systemperspektiv, och kommunicera med departementen om hur centrala prioriteringar ska få genomslag, kommer samordningsfunktionen kunna komplettera befintlig organisation för krishantering. Den kommer att utgöra en resurspool som på kort tid kan utöka kapaciteten där så behövs. Två exempel på sådana situationer är finanskrisen 2009 och det embryo till det Finansiella Stabilitetsrådet som då uppstod och elpriskrisen i samband med Rysslands invasion av Ukraina 2022–2023.

Vilka specifika frågor som enheten ska hantera är upp till regeringen, men fokus kan vara på ett fåtal sektorsöverskridande målsättningar som exempelvis kortade tillståndsprocesser, datadelning och digital infrastruktur i offentlig verksamhet, statens åtgärder för en förbättrad bostadsmarknad och liknande.

I sammanhanget kan också nämnas att Finansdepartementets budgetavdelning periodvis har fyllt en koordinerande roll. Detta gäller

kontinuerligt till följd av avdelningens ansvar för budgetprocessen, men kopplingen till budgetfrågor har också inneburit att annan tvärsektoriell sammanjämkning, problemlösning och förslagsformulering ibland behövt hållas samman av avdelningen. Produktivitetskommissionen erfar dock att samordningsansvaret för tvärsektoriella frågor ofta flyttas mellan departementen, i brist på en given hemvist. Det har lett till både oklara processer och ansvarsförhållanden, och att man förlorat tid i arbetet.

11.4.2 Skapa en kommitté för att lösa centrala myndighetsövergripande utmaningar

Förslag: Tillsätt en kommitté med uppdrag att driva ett antal centrala samordningsutmaningar mellan myndigheter, i likhet med Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet). Kommittén ska samla myndigheter kring gemensamma problemställningar, identifiera centrala hinder och föreslå gemensamma lösningar. De analyser som tas fram kan med fördel levereras in till den nya samordningsfunktion som föreslås inrättas i Statsrådsberedningen, för vidare beredning i Regeringskansliet. Faller kommitténs verksamhet väl ut bör den på lämpligt sätt övergå i myndighetsform.

Komet (SOU 2022:68) föreslog att ett uppdrag lämnas till en ny kommitté, alternativt till flera myndigheter, för att driva på och underlätta för ökat samarbete inom myndighetssektorn. Komet benämnde den föreslagna funktionen en samverkansaccelerator. Även om förslaget primärt fokuserade på utökat samarbete inom statlig sektor, underströk Komet att samverkansacceleratorn kommer att behöva involvera intressenter inom näringslivet, kommunsektorn och civilsamhället.

Produktivitetskommissionen delar Komets bedömning avseende behoven av utvecklad samordning. Därför föreslår Produktivitetskommissionen att regeringen går vidare med det förslag som Komet lämnat i sitt slutbetänkande, och inrättar en s.k. samverkansaccelerator. Förslaget kan sägas komplettera samordningsfunktionen på Regeringskansliet, fast på myndighetsnivå, vilket därmed ytterligare breddar förmågan att utveckla problemlösning från ett holistiskt

perspektiv, och inte enbart utifrån analyser som görs inom olika sektorer.¹¹

Ett ytterligare argument som framförts av Komet, handlar om att en ökad proaktivitet förutsätter att det finns aktörer med mandat att självständigt initiera samarbete. Utredningen ställer denna ansats i kontrast till de så kallade nationella samordnarna, som blivit ett vanligt verktyg för att möjliggöra samordning på olika utpekade områden.¹² De nationella samordnarna kan sägas användas för situationer när arbetet med själva problemformuleringen kommit längre.

Ett starkt skäl för att underlätta just proaktiv samverkan är att det sannolikt är kostnadseffektivt. Ett brett mandat kan antas innebära att konstruktiva samtal mellan berörda intressenter startar snabbare än om ett beslut behöver inväntas från den politiska nivån.

Här ska dock understrykas att förmågan för samverkansacceleratorn att verka ytterst vilar på vilket mandat som det har, och vilken politisk uppbackning som finns. Därför är det rimligt att en nära relation etableras med den samordningsfunktion som föreslås på Regeringskansliet (avsnitt 11.4.1).

En möjlighet för samverkansacceleratorn är också att initiera arbete för att lösa problem inom ramen för befintliga institutionella ramar. Att ändra på de institutionella förutsättningarna kan vara både tids- och resurskrävande. Därför är det rimligt att innan dessa åtgärder tillgrips utforska om det går att lösa problemet med andra medel. Där kan en samverkansaccelerator fylla en viktig roll.

I kapitel 6 om tillståndprocesser presenteras ett förslag om att på sikt etablera en samlad tillståndsmyndighet. Förslaget är att myndigheten samlar tillståndsprövningen, men använder sektorsmyndigheter som remissinstanser. Detta förfarande med sektorsmyndigheter som remissinstanser, kan vara aktuellt även för samverkansacceleratorn för att på ett effektivt sätt dra nytta av befintlig expertis.

Samverkansacceleratorn kan inledningsvis testas under en begränsad tid för att bättre bygga förståelse för fördelar, nackdelar och

¹¹ Upplägget med ett centralt placerat kansli på Regeringskansliet, som knyts till en funktion eller ett nätverk som kan agera på myndighetsnivå, har också bedömts som en ändamålsenlig lösning i den svenska förvaltningsmodellen, för att i ökad grad pröva beteendeinsatser (nudging) i olika verksamheter (se Ramsberg, 2016:7).

¹² Exempelvis tillsatte regeringen under december 2023 och januari 2024 fyra nya samordnare på olika områden (den nationell samordnaren för digital infrastruktur i hälso- och sjukvården (Dir. 2023:177), samordnare för att stärka Arlanda flygplats konkurrenskraft (Dir. 2023:178), samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården (Regeringskansliet, 2023) och en nationell samordnare för utbyggnad av kärnkraft (Dir. 2024:1).

förutsättningar med denna typ av lösning. Om angreppssättet bedöms fungera väl kan en mer permanent konstruktion inrättas.

Det är svårt att uttömma och på förhand avgöra vilka frågor som samverkansacceleratorn bör hantera. En snäv avgränsning av detta skulle också motverka förmågan för funktionen att agera proaktivt, tidigt i problemformuleringsprocessen. I Komets slutbetänkande, lyfts att fokus bör vara områden där den tekniska utvecklingen kan bidra till framför allt att hantera samtidens och framtidens samhällsutmaningar och där det är särskilt angeläget att teknik- och regelutveckling går mer i takt. Produktivitetskommissionen delar den bedömningen, och vill i sammanhanget särskilt peka mot de möjligheter som kommer av att använda AI i offentlig sektor. Även samordning och förenkling av tillståndprocesser samt åtgärder för att förbättra bostadsmarknadens funktionssätt är områden som skulle kunna övervägas för funktionen.¹³

11.5 Stärk förmågan till omprövning

Omprövning innebär i detta sammanhang att existerande strukturer, verksamheter och anslagsnivåer ut- och omvärderas utifrån nya prioriteringar eller ny kunskap. Det kan handla om att reformer och regler efter en tid inte bedöms uppnå avsedda effekter, och därför bör avvecklas till förmån för andra lösningar. Det kan också handla om att problem som under en period varit omfattande sedan har minskat – och därför inte kräver samma resurser.

En hög omprövningstakt kan från ett bredare perspektiv ses som en indikation på strukturuomvandling inom offentlig sektor. När reformer avvecklas, myndigheter läggs ner eller storleken på satsningar justeras, visar det på att offentlig sektor anpassas efter nya förhållanden, ny kunskap eller nya prioriteringar. På så sätt kan det sägas vara en följd av eller ett stöd för strukturuomvandling i samhällsekonomin i stort.¹⁴

För att omprövningar ska ha en positiv effekt på produktiviteten i offentlig sektor eller i näringslivet, krävs att de åtgärder och reformer som ersätter de som omprövats också är bättre. Att ta bort en dåligt fungerande reform eller onödig utgift hjälper föga för produk-

¹³ Se också kapitel 6, avsnitt 6.4.1, för ett fördjupat resonemang om samordningsbehoven gällande tillståndprocesser.

¹⁴ Se vidare i kapitel 2 om strukturuomvandlingens betydelse för produktivitet.

tiviteten, om den nya reformen eller utgiften också kommer att dras med problem. Dåligt fungerande reformer kommer dock i högre grad att kritiserats och identifieras som problem och därmed lyftas som kandidater för omprövning, än områden som fungerar väl. Det innebär att en kontinuerlig omprövning över tid också är positivt för produktiviteten. Denna rörelse blir extra stark i ju högre grad beslutsfattandet tar hänsyn till samhällsekonomisk effektivitet.

Behovet av att de politiska beslutsfattarna omprövar redan existerande verksamheter och strukturer är något som lyfts av Statskontoret. De bedömer bl.a. att det kommer att krävas mer regelbunden omprövning av statens åtaganden framöver, för att kunna möta utmaningar vad gäller exempelvis demografi, digitalisering och klimatomställning (Statskontoret, 2021a). Statskontoret konstaterar dock att omprövning sker relativt sällan.

Även ESV har konstaterat att Sverige har förhållandevis svaga institutionella ramar för att ompröva existerande utgifter (ESV, 2023b), en slutsats som också delas av OECD (2017b). ESV har därför föreslagit ett svenskt system för så kallade utgiftsöversyner (ESV, 2023b). En utgiftsöversyn innebär en systematisk genomgång av kostnaderna inom ett område för att bedöma om de är ändamålsenliga i förhållande till målen på området. Denna typ av verktyg kan användas för att kontrollera den totala utgiftsnivån, frigöra budgetutrymme för att finansiera nya utgifter i enlighet med regeringens prioriteringar samt för att förbättra måluppfyllelsen inom utgiftsområden givet de befintliga resurserna.¹⁵

ESV menar att Sverige har relativt starka system för att kontrollera den totala utgiftsnivån, men att det saknas ett system för att via omprövning av befintliga åtaganden och utgifter finansiera nya angelägena reformer, samt att det finns utrymme för förbättringar av kostnadseffektiviteten i befintliga åtgärder.

Från ett teoretiskt perspektiv finns skäl att bedöma bristen på omprövning, som ett regleringsmisslyckande. I tillägg till de resonemang som fördes i inledningen av detta kapitel, kan också läggas att avsaknaden av förslag som omprövar verksamheter och utgiftsnivåer också kan vara ett utslag av s.k. rationell ignorans (rational ignorance). Det innebära att beslutsfattarna inte ser skäl att lägga tid och kraft

¹⁵ OECD har nyligen gett ut en guide för bästa praxis för spending reviews. Den ger en överblick över vad som avses med verktyget. (OECD, 2022a)

på dessa typer av förslag, om de ändå inte ger något positivt, eller kanske t.o.m. negativt, utslag i opinionssiffrorna.

Mot denna bakgrund är det angeläget att överväga åtgärder för att stärka den institutionella förmågan att löpande kunna ompröva existerande offentliga åtaganden, utgiftsnivåer och strukturer.

11.5.1 Uppdra åt en myndighet att genomföra utgiftsöversyner

Förslag: Ge Ekonomistyrningsverket eller Statskontoret i uppgift att på eget initiativ genomföra utgiftsöversyner. Detta kan innebära en omprövning av det offentliga åtagandet på olika områden, eller en omprövning av nivån på resurssättningen för att hantera olika uppgifter. Analyserna kan också innefatta en omprövning av den offentliga förvaltningens organisation, om det bedöms höja kostnadseffektiviteten eller möjliggöra besparingar. Uppgiften kan regleras genom en uppdatering av myndigheternas instruktioner. De förslag som myndigheterna tar fram ska vara siffersatta och i möjligaste tillräckligt väl utredda, för att kunna hanteras i den årliga statsbudgetprocessen.

Utgiftsöversyner bör vara en permanent uppgift

Förslaget är att utgiftsöversyner och omprövningar ska vara en permanent uppgift reglerad i instruktionen för en eller ett par myndigheter som inte är knutna till en enskild sektor. En invändning mot denna lösning är att uppgiften redan i dag utförs genom tillfälliga uppdrag till myndigheter eller genom utredningar i kommittéväsendet.

Denna ordning innebär dock att de behov och de teoretiska problem som redogjorts för ovan inte hanteras. I sammanhanget bör det beaktas att uppdrag och utredningar som tillsätts ad-hoc, efter beslut från regeringen blir sårbart för politiska motsättningar. Det kan innebära att förslag inte blir av, men också längre ledtider för att starta analysarbetet. Vidare så försvårar tillfälliga uppdrag och utredningar en långsiktig kompetensuppbyggnad för denna typ av analytiska verksamhet. Även om det finns en tydlig och permanent uppgift där myndigheten självständigt driver arbetet kan regeringen styra inriktningen på verksamheten, och anpassa verksamheten efter sina prio-

riteringar. Dock säkerställs att idéutvecklingen alltid fortgår utan att det krävs återkommande beslut av regeringen.

Därför är det Produktivitetskommissionens bedömning att nuvarande ordning är otillräcklig, och att utgiftsöversyner bör vara en permanent uppgift för en eller ett par lämpliga myndigheter.

Utgiftsöversyner bör genomföras av en sektorsoberoende myndighet

En invändning mot att låta en utpekad myndighet få uppgiften, är att arbetet skulle kunna göras av de sektorsansvariga myndigheterna, eller inom ramen för departementens arbete. Detta skulle kunna anses effektivt eftersom dessa har mest detaljerad kunskap om sina ansvarsområden. Det finns dock invändningar mot att en sådan ansats skulle fungera i praktiken. I den så kallade styrutredningen (SOU 2007:75) redovisades en bild av att omprövningar inte sker underifrån, delvis på grund av bristande incitament hos myndigheterna, samt att omprövningar verkade ske ad-hoc, händelsestyrt, och inte som en del av en ordnad och återkommande struktur.

Det finns redan i dag reglering som innebär krav på omprövning när myndigheter äskar medel i sina budgetunderlag som lämnas in till regeringen. I regeringens förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag framgår att myndigheter, om de lämnar förslag som innebär utökade utgifter, också ska lämna förslag på finansiering. Detta innebär indirekt att befintliga utgifter inom myndigheten ska omprövas. Trots att kravet är förordningsstyrt sker detta dock inte i praktiken. I en studie av ESV som granskade vilka problemområden som lyfts i myndigheternas budgetunderlag, konstaterade man att myndigheter argumenterar för utökad finansiering i sina budgetunderlag, snarare än att presentera alternativa lösningar eller motsvarande minskade utgifter (ESV, 2021).

Sett från ett aktörsperspektiv är denna bild över myndigheternas agerande inte särskilt förvånande. I ett förvaltningspolitiskt system där ansvaret är uppdelat sektorsvis, finns ett inneboende intresse från varje sektor att bevaka resurstilldelningen och förmågan inom det egna området. Därför framstår det inte heller som realistiskt att förvänta sig att sakansvariga myndigheter eller departement kommer att föreslå neddragningar på sina egna områden – särskild om det är osäkert om frigjorda resurser kommer dem själva till del.

Produktivitetskommissionens bedömning är därför att utgiftsöversyner och omprövningar bör vara en uppgift för en aktör som har ett oberoende mot det område som granskas.

Ett alternativ till att en myndighet ges uppgiften att ta fram och formulera förslag på omprövning, är att låta det ske inom Regeringskansliet. Det finns dock flera fördelar med att uppgiften ligger på myndighetsnivå. Arbetet med omprövning blir då mer transparent. Med utgångspunkten att resultatet av arbetet publiceras i rapporter från myndigheten gynnar det en offentlig diskussion om vilka verksamheter och befintliga åtaganden som är omprövningsbara. Arbetet har också bättre förutsättningar att med högre grad av oberoende styras av samhällsekonomiska överväganden.

ESV eller Statskontoret bedöms båda vara lämpliga mot bakgrund av att de har ett oberoende i förhållande till olika sakområden, och besitter den utredningskompetens som krävs för uppdraget. Båda myndigheterna har även redan i dag instruktionsenliga uppgifter som rör effektiviteten i statsförvaltningen. Uppgiften kan ges till bägge myndigheterna var för sig, men det är sannolikt effektivare om det endast är myndighet som ensam får ansvaret. Produktivitetskommissionen noterar i detta sammanhang att Regeringen avser att pröva en sammanslagning av Statskontoret och ESV (Proposition 2023/24:1, Finansplan). Utifrån perspektivet av att öka den institutionella förmågan till omprövning och utgiftsöversyner, skulle en sådan sammanslagning sannolikt vara gynnsam. Relevanta utredningsresurser skulle placeras under samma myndighet, vilket möjliggör mer effektiv resursanvändning. Tillgången till ESV:s datalager skulle underlätta analysarbetet, och det skulle gå att dra full nytta av den kunskap om statsförvaltningen som bägge myndigheterna i dag redan har.

Slutligen bör nämnas att uppgiften bör vara tydlig och skarpt formulerad, för att visa både vilken förväntan och vilket mandat som regeringen har lagt på myndigheten. Det kan till exempel handla om krav på att de förslag som tas fram ska vara siffrersatta samt att genomförandeaspekter ska vara utredda och specifika för att skapa förutsättningar för ett snabbt genomförande.

11.6 Konsekvenser

11.6.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Förslagen har begränsade direkta offentligfinansiella konsekvenser

De direkta konsekvenserna av förslagen som lämnas i kapitlet bedöms vara begränsade. Vissa direkta effekter finns dock för de fall när organisatoriska enheter föreslås etableras eller utvecklas.

En samordningsfunktion i Statsrådsberedningen för sektorsövergripande frågor (avsnitt 11.4.1) bedöms kosta cirka 10–15 miljoner kronor. Förslaget om att skapa en kommitté för att lösa centrala myndighetsövergripande utmaningar (avsnitt 11.4.2) bedöms innebära kostnader om cirka 10–12 miljoner kronor per år inledningsvis, motsvarande samma antal årsarbetskrafter.¹⁶ Därmed resurssätts kommittén motsvarande två större kommittéer om man jämför med intervallet för statliga offentliga utredningar, vilket under 2015–2020 legat på 3–6 miljoner kronor per utredning och år (Ds 2022:22).

Förslaget om att stärka förmågan till omprövning (avsnitt 11.5.1) bedöms medföra kostnader på cirka 15 miljoner kronor per år, som då uppstår på Ekonomistyrningsverket eller Statskontoret. Detta bedöms motsvara kostnaderna för inrättande av en ny analysenhet.

Förslaget om att utveckla stödfunktionen för kommittéväsendet (avsnitt 11.3.1) bedöms också medföra nya kostnader. Förslaget är skalbart beroende på ambitionsnivå, men i vart fall kostnader om cirka 15 miljoner kronor per år bör vara aktuellt. Behoven på sikt bör utvärderas en period efter att stödet har införts. Även i detta fall bedöms kostnaden motsvara inrättandet av en ny enhet, som inkluderar analysstöd och utvecklat administrativt stöd.

Ett par förslag bedöms medföra begränsade kostnader som sannolikt kan hanteras inom ramen för berörda myndigheters förvaltningsanslag. Det gäller förslaget om att utveckla metodstöd och vägledning (avsnitt 11.2.1), vilket kan kosta mellan 1–3 miljoner kronor, beroende på omfattningen av arbetet. Även förslaget om uppdrag att låta strategiskt utvalda myndigheter utreda förutsättningarna för

¹⁶ Utgångspunkten för beräkningarna följer de som redogjorts för i kapitel 5 Regelförenkling. En årsarbetskraft bedöms kosta cirka en miljon kronor, inklusive lokalkostnader samt viss overhead.

regulatoriska sandlådor (avsnitt 11.2.2), kan medföra begränsade extra kostnader.

Förslaget om att gå vidare med frikommunförsök (avsnitt 11.2.3) kan komma att innebära ökade direkta kostnader, men hur stora dessa är kommer att bero på vilken typ av reglering som prövas i varje enskilt fall.

Förslagen bedöms ge positiva effekter på sikt

Förslagen bedöms som positiva för produktivitetens utvecklingen i både offentlig sektor och näringslivet. Därav följer att Produktivitetskommissionen också ser en potential till kostnadsbesparingar för offentlig sektor på sikt.

Genom att bättre använda kommittéväsendet, arbeta mer systematiskt med gränsöverskridande problem och genom att utveckla möjligheten att bedriva försöksverksamheter kan kvaliteten och hastigheten i policyutvecklingen höjas. Det kan ge betydande positiva effekter både på produktiviteten inom offentlig sektor, och för samtliga de områden som berörs av offentlig regelgivning och system för regelfterlevnad.

Därutöver kan ett väl fungerande arbete med omprövningar leda till återkommande direkta besparingar och höjd kostnadseffektivitet.

11.6.2 Övriga konsekvenser

De förslag som presenterats i detta kapitel tar sikte på institutionella ramverk och processer med bred betydelse för offentlig sektor. Förslagen i sig bedöms inte ha en direkt effekt på brottslighet, sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet. Inte heller bedöms de ha direkta effekter på småföretags förutsättningar, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Indirekt bedöms förslagen dock stärka förutsättningarna att nå de politiska prioriteringarna inom samtliga ovan listade områden.

Vad gäller påverkan på den personliga integriteten bedöms förslagen inte heller ge någon direkt negativ påverkan. Förslagen om att utveckla möjligheterna för försöksverksamheter inom offentlig sektor kan dock indirekt ge en viss påverkan på den personliga integ-

riteten, i samband med att försöksverksamheter genomförs. Syftet med försöksverksamheter är att bygga kunskap om effekten av olika typer av regleringar och åtgärder. Det kan därför krävas att viss känslig information samlas in och analyseras. Eftersom förslagen i detta delbetänkande handlar om förmågan till försöksverksamheter på ett övergripande plan är det dock inte möjligt att närmare analysera dessa frågor.

11.6.3 Finansiering

Produktivitetskommissionen kommer att återkomma samlat till finansieringen av samtliga de utgifter som följer av de förslag som föreslås, i delbetänkandet och i senare arbete.¹⁷

Förslagen i detta kapitel innebär relativt begränsade offentligfinansiella kostnader. De uppstår framför allt inom staten.

Det utökade stödet som föreslås för kommittéväsendet (avsnitt 11.3.1) bör kunna finansieras inom ramen för de medel som årligen avsätts för olika utredningar. Ett motiv för detta är att den utökade stödfunktionen sannolikt kommer att innebära ett mer effektivt utredningsarbete. Under en uppbyggnadsfas kan det dock krävas resurstillskott eller omprioriteringar.

Kostnaderna för att stärka förmågan till omprövning (avsnitt 11.5.1) bör delvis kunna finansieras genom omprioriteringar inom ram för ESV:s och Statskontorets förvaltningsanslag. I det fall en sammanslagning av Statskontoret och ESV blir aktuell, bör möjligheten att finansiera inom ram öka genom de synergier som därmed uppstår.

¹⁷ Se också kapitel 3 Inriktning, principer och finansiering.

12 Kommunsektorn m.m.

12.1 Inledning

Verksamheterna inom Sveriges kommuner och regioner är centrala för det svenska välfärdssystemet. De påverkar produktivitetstillväxten dels genom att ansvara för t.ex. utbildning, fysisk planering och regelverk som är avgörande för näringslivet, dels genom den egna produktionen, som omfattar en stor del av den totala ekonomin.¹ Produktiviteten i kommunsektorn har således stor påverkan på produktiviteten för ekonomin som helhet.²

Verksamheterna inom kommuner och regioner spänner över många områden och de kommer därför att vara föremål för Produktivitetskommissionens analyser i flera olika kapitel i delbetänkandet liksom i senare arbete. I delbetänkandet kan särskilt nämnas kapitel 9 som berör utbildningsfrågor, kapitel 5 som handlar om regelgivning och kapitel 7 som rör bostadsbyggande.

I detta kapitel lämnar Produktivitetskommissionen förslag som har potential att påverka både kommuner och regioner brett. Det handlar om att stimulera effektivisering och skapa bättre förutsättningar för lärande och jämförelser (avsnitt 12.3.1) samt om den statliga finansiella styrningen (avsnitt 12.3.2). Förslagen vad gäller effektivisering och lärande kan bidra till att avhjälpa det regleringsmisslyckande som kan uppstå på grund av *bristande koordinering*³, medan förslaget som berör den finansiella styrningen handlar om finansiella ramvillkor samt förmågan till planering.

¹ Se också kapitel 10 om förutsättningarna för ökad produktivitet i offentlig sektor.

² Med "kommunsektorn" avses såväl kommuner som regioner.

³ Se kapitel 3 för en fördjupad beskrivning av regleringsmisslyckanden. Se också kapitel 10 för en fördjupad beskrivning av ramvillkoren för produktivitetstillväxt inom offentlig sektor, såsom den organisatoriska indelningen.

Förslagen är inte uttömmande och kommissionen kan komma att återkomma till frågor som rör de finansiella villkoren för kommunsektorn liksom till åtgärder för ökat lärande och kunskapsspridning.

12.2 Starka indikationer på förbättringspotential

Kommunsektorn utgör en stor del av Sveriges ekonomi och får ofta kritik för bristande produktivitetsutveckling.⁴ Enligt tidigare studier är möjligheterna att effektivisera kommunernas verksamhet betydande.⁵ Alla sådana försök att studera produktivitetsutvecklingen samt potentialen till ökad produktivitet måste dock beakta de mätproblem som diskuteras i kapitel 10.

Enligt Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA, 2022b) finns det inget tydligt mönster som visar att vissa kommungrupper, som exempelvis storstäder eller landsbygdskommuner, generellt är mer effektiva än andra. Spridningen i effektivitet är också stor mellan enskilda kommuner.

Att det finns en spridning i uppmätt effektivitet som inte enkelt kan förklaras av strukturella faktorer tyder på att det finns utrymme för förbättring genom exempelvis lärande. En utmaning ur produktivitetshänseende är att flera av de kommuner som har störst problem med effektivitet i sin verksamhet också är de kommuner som har minst resurser att lägga på utveckling av verksamheten (Erlingsson m.fl., 2023a). Ett ytterligare tecken på att det finns förbättringspotential är att kommuner främst förefaller jämföra sig med närliggande kommuner. Lärandet och spridningen av produktivitetshöjande förslag försvåras således av en bristfällig överblick över hur effektiviteten skiljer sig över landet. Därtill är denna kunskap särskilt svårtillgänglig, och svårast att omsätta i praktiken, i de sammanhang där den kan göra störst skillnad.

Att effektiva arbetssätt inte sprids i tillräcklig omfattning kan antas ha flera orsaker. Det kommunala utjämningsystemets inkomstutjämnning innebär t.ex. att kommuner enbart får behålla en liten del av eventuella ökade skatteintäkter.⁶ Skattesystemet är därtill utformat så att en kommuns invånare inte bär hela kostnaden eller nyttan av en skatteförändring (Lundberg, 2019b). Erlingsson m.fl. (2023a, s. 24)

⁴ Se t.ex. Svenskt näringsliv (2023b) för en genomgång.

⁵ Se bl.a. Arnek m.fl. (2016).

⁶ Effekten av detta är dock svårstuderad, se t.ex. Riksrevisionen (2020f).

drar dock den övergripande slutsatsen att litteraturen om varför vissa reformer sprids och inte andra, särskilt i en svensk och nordisk kontext, är ”överraskande begränsad i sitt omfång”. Erlingsson m.fl. (2023a) beskriver fyra mekanismer som brukar lyftas fram som potentiella förklaringsfaktorer bakom spridning av arbetssätt m.m.: lärande, imitation, konkurrens och tvång. I detta kapitel diskuteras primärt förslag som syftar till att öka kapaciteten för konstruktivt lärande.

12.3 Förslag och bedömningar

12.3.1 Stärk uppföljning och lärande i kommuner och regioner

Bilden av kommunsektorn som tecknats ovan, där det finns en relativt stor variation i uppmätt effektivitet, talar sammantaget för vikten av lärande mellan kommuner och regioner. Genom en konstruktiv institutionell konkurrens och ett fungerande lärande kan effektiva arbetsätt och lösningar få spridning. Samma mekanismer kan bidra till att misslyckade försök till förändring avskräcker andra från att pröva dem.

Frågan om hur den kommunala revisionen ska hanteras har diskuterats i flera statliga utredningar.⁷ Vanligen görs en uppdelning i redovisningsrevision och effektivitetsrevision. Med redovisningsrevision avses om räkenskaperna är rättvisande, medan effektivitetsrevision analyserar om verksamheten bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Effektivitetsrevision bedrivs på statlig nivå av Riksrevisionen medan motsvarande funktion på kommunal nivå åligger förtroendevalda revisorer, vilket leder till att förutsättningarna för effektivitetsrevision varierar över landet. Den kommunala revisionen fokuserar främst på att olika delar av kommunen har agerat i enlighet med de beslut som fattats, inte på om besluten i sig varit gynnsamma eller om implementeringen varit effektiv.

⁷ Bla. i betänkandet från Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24).

Inrätta ett kommunal- och regionalekonomiskt råd

Förslag: Inrätta ett kommunal- och regionalekonomiskt råd i syfte att främja effektivitet och lärande. Rådet bör bl.a. arbeta med:

- Benchmarking och rankning.
- Effektivitetsrevision, på frivillig basis, av kommuner och regioner som bedöms ha särskilt stora brister i effektivitet.
- Stödjande av kommuner och regioner med särskilt stora effektivitetsproblem.
- Uppföljning och utvärdering av enskilda reformer och försöksverksamheter.
- Mottagande av förslag till förenklingar av statliga regelverk från kommuner och regioner.
- Uppbyggnad av kunskap och erfarenhet i syfte att bli en institution för kunskapsförsörjning.

Rådet ska årligen sammanställa en rapport till regeringen där genomförda revisioner, granskningar och jämförelser sammanställs. Det kommunal- och regionalekonomiska rådet bör placeras inom Ekonomistyrningsverket (ESV).

Ett kommunal- och regionalekonomiskt råd kan bidra till att öka fokuset på effektivitet i kommunsektorn genom att kontinuerligt utvärdera effektiviteten, utveckla metoder för uppföljning och jämförande, göra uppföljningar och rankningar samt bidra med konkreta reformförslag i de fall effektivitetsbrister upptäcks. Förslaget har likheter med Ekonomikommisionens förslag om att inrätta ett kommunrevisionsverk (SOU 1993:16).⁸

Rådet bör ha ett relativt fritt mandat att på egen hand utforma sin granskning utifrån identifierade behov, men granskningen bör som utgångspunkt baseras på jämförelser mellan kommuner och regioner och på utvärderingar av specifika reformer i enskilda kommuner eller regioner.

⁸ Även företrädare för det Finanspolitiska rådet har efterlyst ”någon form av extern revision av kommunernas och regionernas arbete (Munkhammar, 2024).

Rådet bör ha mandat att granska all verksamhet, exempelvis inom skolan och vården, men också hur kommuner arbetar med lov- och tillståndprocesser. Även den avgiftsfinansierade verksamheten bör kunna granskas. Rådet bör därtill delta i utvärderingen av eventuell försöksverksamhet i kommunerna.⁹ Slutsatser från genomförda revisioner och jämförelser bör sammanställas årligen i en granskningsrapport och rapporteras till regeringen.

Som nämnts är även möjligheterna att genomföra effektivitetsarbete i många fall en begränsande faktor för de kommuner och regioner där detta skulle göra störst skillnad (Erlingsson m.fl., 2023a). När rådet identifierar brister i enskilda kommuner och regioner bör därför dessa erbjudas en fördjupad analys samt stöd. Rådet bör i dessa fall bidra med konkreta reformförslag och stöd för genomförande. Analysen och framtagna förslag bör presenteras för de berörda kommunernas och regionernas ledningar.

Genom att över tid samla in kunskap om hur olika typer av reformer har fungerat samt hur välfungerande kommuner och regioner arbetar kan det kommunal- och regionalekonomiska rådet bli en institution för evidens- och kunskapsförsörjning på området.

Rådet bör ha tillgång till resurser som möjliggör statlig medfinansiering av tillfälliga kostnader som kan uppstå vid implementeringen av rådets rekommendationer. Rådets upparbetade kunskap kan därutöver användas för att exempelvis ge förslag på goda exempel från andra kommuner att lära av och föreslå samarbetsprojekt.

Decentraliserade system gynnas av transparens, jämförande och lärande. Det finns flera internationella exempel på hur decentraliserade länder försöker stärka förutsättningarna för detta (OECD, 2019b). Genom att tydliggöra skillnader i effektivitet mellan kommuner respektive regioner och rangordna deras effektivitet kan incitamenten för produktivitetsförbättringar bland kommuner och regioner stärkas generellt.

Sannolikt kommer vissa delar av den ineffektivitet som rådet upptäcker vara kopplade till statliga regelverk och krav. Även om statliga regler är enhetligt utformade kan de påverka olika kommuner på olika sätt, t.ex. beroende på kommunernas kapacitet. Rådet bör därför vara mottagare av förslag från kommuner och regioner om statliga regeländringar som skulle kunna bidra till ett mer effektivt arbete i kommunsektorn. Den årliga rapport som rådet lämnar till regeringen

⁹ Se vidare t.ex. förslag från Försöksverksamhetskommittén (SOU 2023:94).

bör inkludera förslag på förenklingar och förbättringar som regeringen bör ta initiativ till när det gäller statliga regelverk. På så vis kan det kommunal- och regionalekonomiska rådet även bidra till minskad administrativ börda i kommunsektorn. Möjligheten för kommuner och regioner att lämna förslag till regelförändringar bedöms stärka rådets legitimitet i kommunsektorn.

Syftet med inrättandet av det kommunal- och regionalekonomiska rådet är inte att ersätta den befintliga kommunala revisionen, utan snarare att stärka dagens effektivitetsrevision. Lika viktigt är att dra lärdomar av reformer som inte visat sig fungera för att förhindra att dessa sprids. Därtill ska rådet peka ut var förbättringspotential finns, både på kommunal och regional nivå och inom de statliga regelverken och systemen.

Sammantaget bör det kommunal- och regionalekonomiska rådet arbeta med följande saker:

- Benchmarking och rankning.
- Effektivitetsrevision på frivillig basis, fokuserat till kommuner och regioner som bedöms ha särskilt stora brister i effektivitet.
- Stödjande av kommuner och regioner med särskilt stora effektivitetsproblem.
- Uppföljning och utvärdering av enskilda reformer och försöksverksamheter.
- Mottagande av förslag till förändringar av statliga regelverk från kommuner och regioner.
- Uppbyggnad av kunskap och erfarenhet i syfte att bli en institution för kunskapsförsörjning.

Genomförande

Produktivitetskommissionen föreslår att det kommunal- och regionalekonomiska rådet placeras inom Ekonomistyrningsverket (ESV). ESV har redan i dag vissa uppgifter rörande både uppföljning, revision och stöd till myndigheter som borde kunna ge ett mervärde också för kommunsektorn. Myndigheten har också metodkunskap inom beräkning och analys.

I samband med upprättandet bör det arbete med statistikinsamling och uppföljning som hanteras inom Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) föras över i rådets regi. Det bör också övervägas om myndigheten bör åläggas ett formellt statistikansvar för jämförande statistik inom den kommunala sektorn, men där SCB rimligen är ansvarig för insamlingen av den grunddata som krävs för detta.

Produktivitetskommissionen bedömer inte att det krävs lagändringar för att möjliggöra rådets inrättande eller arbete. Riksrevisionen har laglig rätt att kräva de uppgifter de behöver för sin granskning från statliga myndigheter. Produktivitetskommissionen bedömer inte att det kommunal- och regionalekonomiska rådet behöver ges samma rätt i förhållande till kommuner och regioner. De initiala granskningarna bör i stället baseras på tillgängliga uppgifter. Om en kommun eller region bedöms ha särskilda effektivitetsproblem på något eller några områden, bör kommunen eller regionen i fråga erbjudas stöd och fördjupad analys, vilket kan kräva ytterligare datainsamling.

Införandet av det kommunal- och regionalekonomiska rådet bör ske genom att ESV ges i uppdrag att förbereda för inrättandet av rådet, inklusive framtagande av metoder för jämförelser och effektivitetsrevision. ESV bör i arbetet samverka med andra myndigheter, t.ex. Riksrevisionen och Tillväxtanalys, som har närliggande kompetens. ESV bör därtill ges i uppdrag att informera regeringen om vilka författningsförändringar som myndigheten bedömer behövs för att rådet ska kunna inrättas på ett ändamålsenligt sätt.

Staten bör samtidigt inleda en dialog med SKR om att överta de resurser som i dag finns inom RKA. Både RKA och ESV kan under förberedelsefasen gemensamt påbörja arbetet med att planera produktionsprocessen för nödvändiga jämförelser och analyser.

Tillförlitlig statistik är avgörande för rättvisande granskningar

För att möjliggöra effektiva jämförelser mellan kommuner är det avgörande att den inrapporterade statistiken är jämförbar och av hög kvalitet. Produktivitetskommissionen bedömer att den inrapporterade statistik som ligger till grund för dagens jämförelser, via framför allt systemet Kolada, generellt är av relativt god kvalitet. Mycket av den data som används som underlag inom Kolada kommer från

det som kallas räkenskapssammandraget. Det är statistik som kommunerna rapporterar in till SCB och som främst används som underlag till nationalräkenskaperna. De senaste årens ökade fokus på kommunjämförelser har förändrat användningen av räkenskapssammandraget. Riksrevisionen (2018c) konstaterade i sin granskning av statistikens tillförlitlighet att databristen som är obetydliga för beräkningen av nationalräkenskaperna kan ha större betydelse när kommuner ska jämföra kostnadsuppgifter för enskilda verksamheter.

Räkenskapssammandraget utgår från kommunernas redovisning, men det faktum att olika kommuner använder olika kontoplaner – eller samma kontoplan på olika sätt – innebär att det finns risk för felkällor när den ekonomiska redovisningen ska omvandlas till standardiserad statistik i räkenskapssammandraget. Räkenskapssammandraget ställer också krav på en mer granulär redovisning än vad många kommuner har i sina redovisningssystem. Det skapar behov av schabloniserade fördelningar av kostnader, vilket kan minska tillförlitligheten i statistiken (Riksrevisionen, 2018c).

Det pågår metodutveckling hos SCB för att möjliggöra en snabbare, enklare och mer kvalitetssäker framställan och inrapportering av nödvändig statistik. Produktivitetskommissionen bedömer att detta skulle underlättas om kommuner och regioner använde enhetliga kontoplaner. Det kommunal- och regionalekonomiska rådet bör stödja kommunsektorn i arbetet med att införa en sådan gemensam standard. Möjligheten till automatisk framställan av räkenskapssammandraget, givet den gemensamma kontoplanen, ökar incitamenten och enkelheten för kommunsektorn att standardisera sin redovisning. Riksrevisionen (2018c) föreslog att kommuner skulle använda SCB:s fördelningsnycklar. Efter samtal med inblandade parter bedömer dock Produktivitetskommissionen att möjligheten för kommunerna att själva konstruera fördelningsnycklar ger en mer rättvisande bild av verksamheten. Det är viktigt att inrapporterad data kvalitetssäkras av SCB.

Produktivitetskommissionen anser därtill att det bör övervägas att ge den kommunala revisionen i uppdrag att granska huruvida en kommun följer SCB:s instruktioner på relevanta områden. Sådan inrapportering sker enligt vad kommissionen erfar på tjänstemannanivå, utan att passera någon politisk nivå, vilket talar emot att låta den granskas av den kommunala revisionen. Kommunstyrelsen är dock ansvarig för hela kommunens verksamhet, inklusive inrapportering

av statistik, varför revisionen bör kunna ges i uppdrag att granska också inrapportering av statistik.

Som beskrivits ovan anser Produktivitetskommissionen att det kommunal- och regionalekonomiska rådet bör ges ett relativt fritt mandat för metodutveckling. Om rådet bedömer att andra uppgifter än de som i dag inrapporteras krävs för att skapa relevanta jämförelser över tid, bör det övervägas att reglera detta i förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Förslagen ovan syftar till att öka kvaliteten på den inrapporterade statistiken samt öka legitimiteten i kommunjämförelserna. Det är viktigt att kontinuerligt arbeta för att också kvalitetsmåten görs mer tillförlitliga. Utöver förslagen ovan finns det flera metoder som kan minska risken för att enskilda fel ges genomslag i granskningar och jämförelser. Val av metoder, inriktning på granskningar och åtgärder bör dock bestämmas av det kommunal- och regionalekonomiska rådet. En viktig aspekt i sammanhanget är också att utforma rapporteringskrav så att de inte i onödan skapar nya administrativa pålagor.

Övriga överväganden

Produktivitetskommissionen har övervägt om skillnader i effektivitet mellan kommuner och regioner bör leda till skillnader i resurstilldelning från staten. Det hade exempelvis kunnat ske genom att införa en effektivitetskoefficient i utjämnningssystemet, eller ett separat statsbidrag som fördelas baserat på resultatet av effektivitetsrevisionen. Att mäta effektivitet är dock svårt. För det första saknas det relevanta resultatmått inom vissa verksamheter. För det andra är tillgängliga resultatmått, som t.ex. meritvärden inom skolan, inte alltid rättvisande. För det tredje är det komplicerat att vikta olika verksamheter mot varandra på ett rättvisande sätt. Av bl.a. dessa skäl har Produktivitetskommissionen valt att inte gå vidare med ett sådant förslag.

Produktivitetskommissionen bedömer dock att det kommunal- och regionalekonomiska rådets arbete kan antas ha en styrande effekt. Dels kan en tydlig redovisning av hur kommuner ligger till i förhållande till andra leda till ett ökat tryck på den politiska ledningen att genomföra reformer, dels kommer en kommunledning som aktivt

väljer att tacka nej till rådets erbjudande om stöd och medfinansiering att kunna kritiserars av såväl medborgare som opposition. Det kan därför antas att rådets arbete har potential att skapa ett tryck på aktuella kommuner och regioner att agera för att åtgärda brister som rådet identifierar.

Kommuner bör själva ta initiativ till granskningar och lärande

Bedömning: Fler kommuner bör starta och driva effektiviseringspolitiska råd eller produktivitetskommissioner och arbeta strukturerat med jämförelser och lärande.

Det finns flera exempel på kommuner som själva tagit initiativ till att genomlysas sin verksamhet i syfte att identifiera möjligheter att bedriva den effektivare. I Lund finns t.ex. sedan 2021 ett effektiviseringspolitiskt råd bestående av bl.a. akademiker och representanter från andra kommuner och näringslivet. I Malmö tillsattes 2020 en tillväxtkommission, som delvis syftade till att identifiera åtgärder för ökad tillväxt i Malmö (Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö, 2023). Flera liknande exempel finns. Produktivitetskommissionen rekommenderar att kommuner tar initiativ likt dessa för att strukturerat kunna följa den egna verksamheten och identifiera förbättringspotential.

Produktivitetskommissionen bedömer vidare att det är bra om den typen av arbete inkluderar såväl representanter från andra kommuner som personer med lokalkännedom.

Det kan invändas att det främst är större kommuner som har möjlighet att finansiera och organisera den här typen av verksamhet, samtidigt som många mindre kommuner har minst lika stora behov. Produktivitetskommissionen bedömer dock att kostnaderna för att ta hjälp av ett fåtal personer från andra kommuner, akademien eller näringslivet bör vara hanterbara. Produktivitetskommissionen föreslår att det kommunal- och regionalekonomiska rådet ges möjlighet att initiera och delfinansiera den här typen av initiativ i kommuner som de bedömer är i behov av det, om kommunen i fråga accepterar och behöver det.

12.3.2 Mer ändamålsenlig ekonomisk styrning av kommunsektorn

Kommunsektorn kan liksom andra politiska nivåer och det privata näringslivet verka i en miljö präglad av externaliteter, regleringsmisslyckanden och liknande.¹⁰ En kommun får t.ex. inte ta del av hela den vinst som uppstår av att kommunen har ett gott företagsklimat eller bedriver utbildning av hög kvalitet. I stället tillfaller en del av dessa vinster enskilda, staten eller andra kommuner. På samma sätt är det troligt att de negativa effekterna av en enskild kommuns beslut om att inte bygga bostäder, trots att det finns en efterfrågan på sådana, inte enbart bärs av kommunen i fråga utan till del också drabbar närliggande kommuner, staten och det övriga samhället. Sådana skillnader mellan det samhällsekonomiskt optimala och det kommunalekonomiskt rationella är ett skäl för statlig styrning.

Statlig styrning av kommunsektorn kan ske på många olika sätt (Statskontoret, 2023c, 2023d). Ett viktigt styrmedel är ekonomisk styrning via statsbidrag. Cirka två tredjedelar av kommunsektorns intäkter är skatteintäkter. Ungefär en femtedel, dvs. 20 procent, av de samlade intäkterna kommer från statsbidrag. Därutöver får kommunerna intäkter från bl.a. taxor och avgifter, försäljningar samt hyror och arrenden.

Statsbidragen brukar delas upp i generella respektive riktade statsbidrag. År 2022 uppgick statsbidragen till kommunsektorn till 293 miljarder kronor (prop. 2023/24:1). 210 miljarder kronor gavs i generella statsbidrag, medan 83 miljarder kronor gavs som riktade statsbidrag. Generella statsbidrag fördelas främst via det kommunalekonomiska utjämningssystemet, som syftar till att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna (Riksrevisionen, 2022d). Generella statsbidrag får användas på det sätt som kommunen föredrar och ställer inga krav på motprestation. Inom utjämningssystemet finns en regleringsmekanism som säkerställer att utjämningssystemet finansieras av de anslagna medlen.¹¹

Riktade statsbidrag har en betydligt starkare styreffekt än generella statsbidrag, eftersom regeringen kan bestämma vad de får an-

¹⁰ Se kapitel 3 för en beskrivning av dessa begrepp.

¹¹ Utjämningssystemet finansieras via anslag 1:1 inom utgiftsområde 25. Om de anslagna medlen över- eller understiger nettoresultatet i utjämningssystemet skalas utjämningen upp eller ned via den s.k. regleringsposten. På så vis matchar utfallet i utjämningssystemet de anslagna medlen.

vändas till. De riktade statsbidragen kan utformas på olika sätt bl.a. vad gäller kriterier för att få användas, krav på slutredovisning och vilken myndighet som ansvarar för statsbidraget.

Effektivare riktade statsbidrag

Förslag: Regeringen bör föreslå riksdagen att godkänna en statsbidragsprincip. Statsbidragsprincipen bör slå fast att riktade statsbidrag som regel, bör:

1. Vara samhällsekonomiskt motiverade.
2. Kunna motiveras i förhållande till andra styrsystem.
3. Vara tidsbegränsade.
4. Börja gälla ett år efter det år som budgetpropositionen som innehåller aktuellt statsbidrag avser.
5. Vara av en sådan storlek att en enskild kommun rimligen ska kunna finansiera en insats av väsentlig betydelse för kommunen i fråga.
6. Ta hänsyn till kommuners varierande kapacitet och förmåga att uppnå syftet med den finansierade insatsen.
7. Ha ett ansökningsförfarande som är så enkelt som möjligt.
8. Utformas på ett sätt som tar i beaktande att eventuell redovisning ska vara så enkel som möjligt.
9. Konstrueras på ett sätt som underlättar uppföljning, utvärdering och lärande.

Det bör göras en översyn av existerande riktade statsbidrag för att bedöma i vilken mån de lever upp till den föreslagna statsbidragsprincipen.

Motiv för riktade statsbidrag

Det finns legitima skäl för användandet av riktade statsbidrag. Det kan exempelvis röra sig om situationer där kommunens och regionens samt statens intressen inte sammanfaller, eller där kommunsektorns incitament av andra skäl inte fullt ut fångar de samhällsekonomiska effekterna av det egna agerandet. En välfungerande styrning kan bidra till ökad effektivitet och produktivitet i kommunsektorn. Väl utformade riktade statsbidrag kan exempelvis hjälpa kommuner och regioner att prioritera sin kärnverksamhet och få kommunsektorns och statens intressen att sammanfalla med vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Att de riktade statsbidragen är väl utformade är därför viktigt för produktiviteten i kommunsektorn.

Problem med de riktade statsbidragen

Innan staten analyserar om ett kompensatoriskt riktat statsbidrag kan motiveras bör det prövas om det är mer ändamålsenligt att se över de regler som skapar incitamentsproblemen. Den bild som framträder är dock inte att huvuddelen av de befintliga riktade statsbidragen tillkommit efter en sådan sista utväg-princip, utan att de har kommit att användas relativt brett, utan tydliga principer för när det är lämpligt.

Användandet av vissa riktade statsbidrag har i tidigare studier ifrågasatts av flera skäl. Det finns exempel på när riktade statsbidrag motverkar intentionerna bakom utjämningsystemet genom att bl.a. missgynna mindre kommuner. Därtill har de i vissa fall lett till planeringssvårigheter och därmed en ineffektiv styrning inom kommunsektorn, genom att presenteras sent i kommunernas och regionernas egna budgetprocesser. Därutöver finns exempel på när riktade statsbidrag har lett till en omfördelning av tillgängliga resurser snarare än kvalitetsförbättringar, eftersom lediga resurser har saknats.

Riksrevisionen (2022d) konstaterar att riktade statsbidrag, särskilt sådana utan kommunspecifika bidragsramar, nyttjas i varierande grad av olika kommuner.¹² Särskilt kommuner med färre invånare nyttjar sådana bidrag i lägre utsträckning än kommuner med fler invånare. Riksrevisionen konstaterar att detta är problematiskt i sig

¹² Kommunspecifika bidragsramar anger en övre gräns för hur mycket bidragsmedel en kommun kan få.

samt att det innebär att det blir svårare att genom utjämnningssystemet skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner.

Att kommuner med färre invånare tar del av riktade statsbidrag i mindre omfattning än kommuner med fler invånare är ett återkommande mönster (Riksrevisionen, 2017c; Skolverket, 2015; Statskontoret, 2023c). Kommuner med färre invånare låter samtidigt riktade statsbidrag styra verksamhetens inriktning i högre utsträckning i de fall de tar del av dem (Riksrevisionen, 2017c). Studier har också visat att riktade statsbidrag riskerar att bli regressiva, i bemärkelsen att kommuner med stora behov tar del av bidragen i lägre utsträckning än kommuner med mindre behov (Riksrevisionen, 2014).

Statskontoret (2023c) bedömer att staten i högre grad bör ta hänsyn till kommunernas och regionernas mottagningskapacitet och förutsättningarna för kompetensförsörjning i sitt arbete med riktade statsbidrag. Med mottagningskapacitet avses en kommuns eller regions förmåga att följa den statliga styrningen. En hög mottagningskapacitet kräver att kommunen eller regionen förstår vad staten vill med sin styrning, kan agera på styrsignalen och genomföra den i praktiken. Därutöver bedömer Statskontoret (2023c) att staten i högre grad behöver ta hänsyn till tillgången till relevant kompetens vid utformandet av styrsystem. En stor del av statens styrning syftar till att höja ambitionsnivån för både kommunala och regionala kärnuppdrag inom exempelvis skolan, vården och omsorgen. Detta är relativt personalintensiva områden där Arbetsförmedlingen (2023) bedömer att det råder kompetensbrist. Denna kompetensbrist är heller inte jämnt fördelad över landet. Även i frånvaro av rekryteringssvårigheter innebär ambitionshöjningar inom vissa områden generellt en omprioritering av arbetskraften från andra uppgifter eller sektorer, vilket måste beaktas i utformningen av riktade statsbidrag.

Berörda kommuner och regioner anser vidare att de riktade statsbidragen bidrar till bristfälliga planeringsförutsättningar eftersom de inte sällan presenteras när de kommunala budgetprocesserna redan är långt gångna (SKR, 2021). Det finns slutligen kritik mot att statlig detaljstyrning försvårar det demokratiska ansvarsutkrävandet och riskerar att minska drivkrafterna för kommunal budgetdisciplin och strukturellt riktiga åtgärder på kommunal nivå.

Produktivitetskommissionens samlade bedömning

Produktivitetskommissionen anser att det bör göras en översyn av existerande riktade statsbidrag för att säkerställa att syftet med bidragen nås på ett effektivt sätt.

Det kan också vara relevant att reflektera över om det finns strukturella förändringar av beslutsprocessen kring riktade statsbidrag som skulle kunna leda till ett mer effektivt användande av riktade statsbidrag.

Produktivitetskommissionen anser att regeringen bör föreslå riksdagen att godkänna en statsbidragsprincip. Detta är i linje med förslagen i Kommunutredningen (SOU 2020:8). Vid ett förslag om att införa ett nytt riktat statsbidrag bör regeringen redovisa huruvida det föreslagna bidraget lever upp till statsbidragsprincipen. Detta skulle vara en mindre betungande variant av de konsekvensanalyser som görs vid exempelvis förslag till skatteförändringar, men innebära högre krav än vad som i dag gäller för förslag om förändrade utgifter.

Principer för riktade statsbidrag

Förslaget till principer för riktade statsbidrag motiveras och specificeras nedan. Det riktade statsbidraget ska som regel:

- Vara samhällsekonomiskt motiverat och alltså kunna motiveras t.ex. med att det korrigerar ett marknads- eller regleringsmisslyckande.
- Kunna motiveras i förhållande till andra styrsystem. Det innebär att regeringen ska kunna motivera varför det föreslagna bidraget är mer effektivt än andra styrningsmekanismer, som exempelvis att ändra i regelverk som skapar incitamentsproblem. Exempel på legitima motiv kan vara att kommunens incitament inte i tillräcklig grad ligger i linje med vad som är samhällsekonomiskt lönsamt samtidigt som andra regeländringar inte bedöms vara möjliga, att bidraget förväntas leda till kostnadsbesparingar på sikt eller kan motiveras av oförutsedda och akuta händelser.

- Vara tidsbegränsat. Inför utgången av den bestämda tidsperioden ska bidraget utvärderas. Utvärderingen bör bl.a. fokusera på om statsbidraget har varit effektivt utformat samt om det syfte som statsbidraget syftade till att uppfylla fortfarande är relevant. Därefter kan statsbidraget förlängas, förändras eller avslutas.
- Aviseras ett år innan det träder i kraft. Det vill säga, i exempelvis budgetpropositionen för år 2025 aviseras riktade statsbidrag som avser år 2026. Det ger kommunerna ökade möjligheter att planera och budgetera sin verksamhet på ett effektivt sätt, trots att det formella beslutet om att införa statsbidraget kommer senare. Statsbidraget bör vidare betalas ut vid en sådan tidpunkt att det kan användas av kommunen eller regionen för den verksamhet som bidraget syftar till.
- Vara av en sådan storlek att en enskild kommun rimligen ska kunna finansiera en insats av väsentlig betydelse för den, även med beaktande av administrativa kostnader.
- Ta hänsyn till kommuners varierande kapacitet och förmåga att uppnå syftet. Det innebär att bidraget bör möjliggöra för olika kommuner att uppnå syftet på olika sätt. Det innebär vidare att syftet inte bör vara så smalt att det utan rimlig anledning omöjliggör för vissa kommuner att uppnå det. Vidare bör möjligheten och effekten av att rekrytera eller omfördela relevant personal beaktas.
- Ha ett ansökningsförfarande som är så enkelt som möjligt. I bästa fall bör fördelning och utbetalning ske automatiskt eller genom att kommunerna begär ut pengarna baserat på en fastslagen fördelningsmekanism. Administrativt betungande ansökningsförfaranden ska undvikas.
- Ta i beaktande att eventuell redovisning ska vara så enkel som möjligt. Kriterierna för det föreslagna statsbidraget ska alltså utformas för att underlätta redovisning och undvika administrativt betungande slutredovisningar.
- Konstrueras på ett sätt som underlättar uppföljning, utvärdering och lärande. Det är regeringen som ansvarar för att utvärdering möjliggörs och genomförs, men i arbetet kan andra myndigheter,

inklusive det kommunal- och regionalekonomiska rådet, ges i uppdrag att ansvara för att genomföra utvärderingen.

Avvikelse från punkterna ovan bör motiveras i den budgetproposition där statsbidraget aviseras. Om ett riktat statsbidrag syftar till att komma till rätta med incitamentsproblem som kan antas vara permanenta, kan det exempelvis vara ett giltigt argument för varför också statsbidraget föreslås bli permanent. Om statsbidraget syftar till att hantera en akut situation, exempelvis en pågående pandemi, kan det motivera att bidraget börjar gälla så snart som möjligt.

Ändamålsenligt uppgiftsinsamlande för kommunsektorn

Bedömning: Regeringen bör ge relevanta myndigheter i uppdrag att regelbundet utvärdera nyttan av de uppgifter de samlar in från kommuner och regioner. Tillsynsmyndigheter bör uppmanas att i första hand enbart kräva in sådana uppgifter från kommuner och regioner som krävs för tillsynen. Regeringen bör själva vara återhållsamma med uppdrag till myndigheter som kan antas leda till väsentliga administrativa kostnader för kommuner och regioner. Såväl kommunsektorn som staten bör aktivt arbeta för att uppgiftslämning respektive -inhämtning kan ske på ett så effektivt sätt som möjligt, inklusive genom att inlämning kan ske automatiskt och med effektiv digital teknik.

Kommuner och regioner levererar in stora mängder uppgifter till statliga myndigheter. Det handlar dels om uppgifter som är en del av den officiella statistiken, dels om andra uppgifter som har att göra med exempelvis tillsyn eller kunskapsinhämtning. Givet att datainsamlingen sker hos flera olika statliga myndigheter saknas en överblick över den administrativa börda som detta uppgiftsinsamlande medför.

Precis som vid regelgivning som påverkar företag är det därför viktigt att regelgivning som innebär ökat krav på uppgiftslämnande av kommunsektorn kontinuerligt utvärderas. Värdet av uppgifterna måste överstiga kostnaden av att samla in dem.

Enkäter är generellt den mest tidskrävande typen av uppgiftsinlämning. Såväl kommunsektorn som staten, inklusive statliga myn-

digheter, bör därför arbeta för att i så stor utsträckning som möjligt möjliggöra automatisk och digital uppgiftslämning och -inhämtning.

12.3.3 Förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med

Indexera de generella statsbidragen

Produktivitetskommissionen har övervägt om nivån på det generella statsbidraget till kommunsektorn bör genomlysas och justeras, för att därefter årligen räknas upp med ett index med ett produktivitetsavdrag.

De generella statsbidragen är för närvarande inte indexerade. Det innebär dock inte att det nuvarande systemet leder till en konstant nivå på statsbidragen. I budgetpropositionen för 2024 föreslogs de generella statsbidragen förstärkas med tio miljarder kronor, eller 6,5 procent av det anslagna beloppet året innan. Regeringen har också aviserat att man ämnar tillföra ytterligare sex miljarder kronor till regionerna i vårändringsbudgeten 2024. I budgetpropositionen för 2023 föreslogs en generell förstärkning med sex miljarder kronor, eller cirka fyra procent av tidigare anslagna medel. I budgetpropositionen för 2022 föreslogs en generell förstärkning med tre miljarder kronor, eller cirka två procent av föregående års anslag. Till detta kommer stora tillskott i samband med pandemin. Även i budgetpropositionen för 2021 respektive 2020 föreslogs förstärkningar av det generella statsbidraget.

Mellan år 2005 och 2022 har de generella statsbidragen ökat med i genomsnitt drygt sex procent per år, från cirka 55 miljarder kronor 2005 till drygt 151 miljarder kronor 2022. En väsentlig del av denna ökning kan hänföras till corona-pandemin, men även under 2005–2019 ökade statsbidragen med ungefär fem procent per år i snitt. Dessa år påverkas dock av finanskrisen. Mellan 2011 och 2019 ökade anslaget med drygt tre procent per år, och mellan 2013 och 2019 ökade det med i genomsnitt drygt fyra procent per år. Det är alltså vanligt att regeringen förstärker de generella statsbidragen.

Givet detta blir frågan primärt inte om statsbidragen ska förstärkas över tid, utan på vilket sätt detta bör ske. Ett system med indexerade generella statsbidrag måste vägas mot hur det nuvarande systemet fungerar i praktiken, inte mot hur det eventuellt är tänkt att fungera.

Det finns flera argument som talar för en indexering av statsbidragen. Den nuvarande ordningen, med diskretionära höjningar i samband med den statliga budgetprocessen, skapar sämre planeringsförutsättningar för kommunsektorn. Kommuner och regioner är generellt redan långt framme i sina egna budgetprocesser när besked om statsbidragen kommer. Om förstärkningar av statsbidrag ges sent i processen riskerar det att underminera försök att effektivisera den kommunala verksamheten.

Den nuvarande ordningen riskerar därtill att skapa sämre förutsättningar för ett demokratiskt ansvarsutkrävande. Regeringen har visat sig vara villig att ofta förstärka de generella statsbidragen. Brister i kommunsektorns verksamhet kan därmed skyllas på att regeringen inte valt att höja de generella statsbidragen i tillräcklig utsträckning, även om det formellt är kommunsektorns ansvar att bedriva sin verksamhet inom det ekonomiska ramverk som finns. En initial bedömning av vad en rimlig nivå på de generella statsbidragen är, följt av en förutsägbar indexering med ett produktivitetsavdrag, skulle möjligen kunna skapa en gemensam förväntansbild som tydliggjorde vad stat respektive kommunsektor kan förvänta sig av varandra. Det är dock inte säkert att ett sådant system med indexering skulle innebära att mer medel tillfördes kommunsektorn. Riksrevisionen (2022b) har beräknat att de genomsnittliga förstärkningarna som skedde till de statliga myndigheterna via det så kallade PLO-systemet under perioden 2010–2020 låg på i snitt 1,2 procent per år¹³, vilket alltså var betydligt lägre än de genomsnittliga tillskott som under samma tid skedde via diskretionära beslut till kommunsektorn.

Indexerade statsbidrag skulle dock inte omöjliggöra diskretionära förändringar och skulle därför möjligen inte lösa de problem som nuvarande ordning innebär. Det skulle fortsatt vara möjligt för staten att i ett sent skede ta beslut som påverkar kommunsektorn och det skulle fortsatt vara möjligt för kommunsektorn att hävda att regeringen inte gör tillräckligt för att finansiera viktig välfärdsverksamhet.

Det finns ett antal fördelar med nuvarande ordning, där statsbidragen inte indexeras. Det faktum att de generella statsbidragen inte är indexerade bidrar exempelvis till att skapa ett s.k. reformutrymme för statsbudgeten, som i huvudsak uppstår till följd av att

¹³ I siffran inkluderas endast de tillskott som skedde via PLO-systemet. Utöver det har regeringen också fattat diskretionära beslut om tillskott till myndigheterna.

skatteintäkterna generellt växer snabbare än ett antal icke-indexerade anslag bl.a. inom transfereringssystem och statsbidragen till kommunsektorn (Konjunkturinstitutet, 2019). Reformutrymmet kan användas för att prioritera om inom det statliga åtagandet. Det är sannolikt politiskt enklare att låta ett område få lägre reala resurser genom att hålla nivån nominellt oförändrad, än att aktivt sänka anslaget till området. Icke-indexerade anslag underlättar därför för omprioriteringar och styrning utifrån politiska ambitioner och nya behov.

Det är troligen politiskt enklare att aktivt höja stödet till kommunsektorn än att sänka det. Att indexera de generella statsbidragen skulle därför kunna försvåra en rationell styrning av kommunsektorn. Indexerade statsbidrag riskerar att leda till att resurser som borde investeras på andra områden i stället investeras i kommunsektorn, till följd av den politiska asymmetri som beskrivits ovan.

Ett annat alternativ som Produktivitetskommissionen har övervägt är att nivån på de generella statsbidragen fastslås ett år i förväg. Kommissionen bedömer dock inte att detta har förutsättningar för att bli en politiskt hållbar jämvikt. Anledningen är att det ekonomiska läget kan förändras snabbt och att trycket på att regeringen ska agera vid exempelvis en snabb ekonomisk nedgång kan antas vara stort. Detta tryck hade troligen minskat om kommunsektorn själva tog ett större ansvar för att fondera medel och därigenom gav sig själva större möjlighet att parera effekten av snabba konjunktursvängningar. Produktivitetskommissionen anser att den utredning som ser över det finanspolitiska ramverket (dir. 2023:162) också bör studera denna aspekt av ramverket. Produktivitetskommissionen har därtill övervägt om nivån på de generella statsbidragen kan presenteras tidigare i processen, exempelvis som en bedömning i vårpropositionen. Kommissionen bedömer dock att inte heller detta förfarande har förutsättning att bli politiskt hållbart. Det är vidare en viktig princip att budgetpropositionen beslutas som en helhet och det är därför generellt olämpligt att i förväg bryta ut och fatta beslut om delar av den. Det bör dock noteras att Norge har ett system där en arbetsgrupp (TBU) två gånger per år lämnar en rapport som beskriver den ekonomiska situationen i kommunsektorn. Denna ligger till grund för en specifik kommunproposition i Norge, där bl.a. storleken på statsbidrag till kommunsektorn aviseras. Det är dock i budgetpropositionen som de faktiska bidragsnivåerna beslutas. Den svenska regeringen bör därför överväga om man i exempelvis vårpropositionen,

eller vid någon annan tidpunkt, kan ge en indikation, eller ett intervall, för hur man ser på kommunsektorns behov av statsbidrag, utan att binda sig till en exakt siffra.

Produktivitetskommissionen kan komma att återkomma till frågan om hur kommunsektorn bör finansieras i sitt huvudbetänkande.

Skilda valdagar

Frågan om huruvida valen till riksdag respektive kommuner och regioner bör skiljas åt har studerats vid flera tillfällen. I betänkandet från 2008 års grundlagsutredning (SOU 2008:125) sammanfattas några av de vanligaste argumenten för respektive emot ett sådant förslag. Ett argument som ofta används till stöd för förslaget är att det med nuvarande ordning kan anses vara för långt mellan valen. Valrörelser har, enligt utredningen, en mobiliserande effekt på väljare och partiorganisationer, vilket kan främja det demokratiska systemets legitimitet. Vidare brukar de som vill se skilda valdagar framhålla att det skulle ge de lokala frågorna ökad tyngd i anslutning till valrörelserna, vilket skulle kunna stärka den kommunala demokratin.

Argument mot förslaget är bl.a. att det finns ett sakligt samband mellan rikspolitik och kommunalpolitik. Detta kan motivera att väljarna i ett gemensamt sammanhang ges möjlighet att påverka politikens inriktning på såväl nationell som kommunal nivå. Grundlagsutredningen konstaterade vidare att det brukar framhållas att en övergång till skilda valdagar riskerar att leda till ett lägre valdeltagande i de kommunala valen.

Även 2014 års demokratiutredning (SOU 2016:5) sammanfattade argumenten för respektive emot förslaget. I betänkandet identifierades de långa mellanrummen mellan valen som ett demokratiskt problem, varför utredningen föreslog åtgärder ämnade att skapa arenor för lokalpolitisk debatt mellan valen. Något skarpt förslag om att skilja valdagarna åt lades dock inte, även om utredaren själv ansåg att valdagarna bör skiljas åt (Westberg, 2018).

Produktivitetskommissionen ska analysera förslag baserat på deras förväntade effekt på produktivitetstillväxten. Skilda valdagar skulle troligen leda till att lokala frågor i högre grad skulle hamna på dagordningen i samband med val till kommun- och regionfullmäktige. Huruvida detta skulle ha positiva eller negativa effekter på pro-

duktivitetstillväxten är svårbedömt. Det går att argumentera för att ökad genomlysning av den lokala politiken ökar möjligheterna till ansvarsutkrävande (Wetterberg, 2023) vilket skulle kunna bidra till en bättre institutionell miljö och därmed gagna produktivitetstillväxten. Samtidigt är det inte uppenbart att ett ökat fokus på de av väljarna prioriterade lokala frågorna generellt skulle bidra till en mer produktivetsfrämjande politik. Ett argument för att öka avståndet mellan valen, genom att förlänga mandatperioden från tre till fyra år, var just att det skulle innebära att statsbudgeten fick större möjlighet att verka innan nästa val. Det går därför att föreställa sig att skilda valdagar skulle kunna göra den nationella politiken mer kortsiktig, då nationella politiker skulle ges incitament att under pågående nationell mandatperiod väga in effekten av nationella reformer på det egna partiets lokala valresultat. Det är inte givet att sådana överväganden skulle främja en produktivetsvänlig politik och öka reformförmågan.

Oavsett vilka effekter som skulle uppstå kan det konstateras att den s.k. röstdelningen har ökat trendmässigt de senaste decennierna (Erlingsson m.fl., 2023b). En allt större andel väljare röstar på olika partier i de olika valen. Det kan indikera att väljarna redan i dag i större utsträckning gör olika bedömningar i de olika valen, vilket skulle minska behovet av skilda valdagar.

Produktivitetskommissionen finner inte att det ur ett strikt produktivetsperspektiv föreligger tillräckligt starka skäl för att föreslå skilda valdagar och har därför valt att inte lägga fram ett sådant förslag. Det utesluter inte att det mot bakgrund av andra överväganden kan vara motiverat, till exempel beroende på hur man ser på demokratin och dess funktionssätt. Det ingår dock inte i Produktivitetskommissionens direktiv att göra sådana överväganden.

En enhetlig spärr i val till kommuner och regioner

Produktivitetskommissionen har övervägt om den spärrnivå som nu finns i valsystemet vid val till kommunfullmäktige bör göras enhetlig. Det finns tecken på att ett fragmenterat kommunalt styre riskerar att leda till sämre ekonomisk styrning av kommunen i fråga. Det finns därtill potentiella legitimitetsproblem med en påverkbar och varierande spärr (Jansson och Linusson, 2023). I dag är spärren tre procent i kommuner som är indelade i flera valkretsar, medan den

är två procent i kommuner som enbart har en valkrets. En högre spärr minskar antalet partier som blir invalda i kommunfullmäktige. Det kan på marginalen antas minska risken för fragmentiserade styren.

Produktivitetskommissionen inser att valsystemets utformning inte primärt syftar till att möjliggöra ett produktivt styre, utan till att skapa ett legitimt demokratiskt styrelseskick. En högre spärr ökar risken för att den koalition som får flest röster inte får flest mandat, vilket riskerar att leda till legitimitetsproblem.

Produktivitetskommissionen bedömer att effekten på det kommunala styret av en enhetlig och högre spärr är osäker. Därtill måste valsystemets utformning primärt styras av andra motiv än dess effekt på produktivitetstillväxten. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte föreslå en enhetlig och högre spärr i valen till kommunfullmäktige.

En kommunal kompetenskatalog

Kommunernas mandat att själva definiera sin verksamhet är förhållandevis stort. Ett förslag som utretts ett antal gånger rör huruvida det bör införas en grundlagsreglerad kompetenskatalog (SOU 2009:17) som tydliggör ansvarsfördelningen för kommuner och regioner. En sådan skulle rätt utformad kunna bidra till ökad tydlighet i ansvarsfördelningen mellan kommuner, regioner och stat. Samtidigt bryter en sådan kompetenskatalog mot den samverkanstradition som präglar svensk offentlig sektor.

Produktivitetskommissionen har förvisso identifierat flera områden där skilda incitament mellan staten och kommunsektorn leder till problem, låsningar och fördröjningar. Sådana problem löses dock, enligt kommissionens mening, bäst med förändringar av gällande regelverk eller mer ändamålsenlig styrning.

Förlängd mandatperiod och färre riksdagsledamöter

I den s.k. Lindbeckkommissionen (SOU 1993:16, s. 167) föreslogs att mandatperioden skulle förlängas till ”fyra eller helst fem år”. I den kommissionens betänkande argumenterades det för att längre mandatperioder förlänger tidshorisonterna i politiken, vilket i sin tur an-

sågs kunna stärka det långsiktiga allmänintresset. Mandatperioden förlängdes också under 1990-talet från tre till fyra år.

Lindbeckkommissionen argumenterade därtill för att antalet riksdagsledamöter skulle halveras. Anledningen var bl.a. att detta skulle tvinga riksdagsledamöterna att fokusera på mer övergripande frågor. Riksdagen skulle också bli mer effektiv och handlingskraftig ansåg kommissionen.

Produktivitetskommissionen har övervägt om Lindbeckkommissionens rekommendationer fortfarande är relevanta. Produktivitetskommissionen anser att det var bra att mandatperioden förlängdes från tre till fyra år men ser inte att tillräckligt starka produktivitetsskäl finns för att föreslå en ytterligare förlängning. Särskilt mot bakgrund av att kommissionen valt att inte gå vidare med förslag om skilda valdagar för valen till riksdag respektive kommuner och regioner finns andra demokratiska skäl för att vara försiktig med ytterligare förlängningar. Mandatperiodens längd och valsystemets utformning måste ta hänsyn också till andra principer än dess eventuella effekt på produktivitetstillväxten.

När det gäller antalet riksdagsledamöter är den svenska riksdagens storlek per capita jämförbar med parlamenten i våra nordiska grannländer. Jämfört med många andra parlament i Europa har dock Sverige relativt många riksdagsledamöter. Det kan också noteras att riksdagen under corona-pandemin var reducerad, men ändå välfungerande. Riksdagen och riksdagsledamöternas förmåga att ta ett större helhetsansvar påverkas dock av många andra faktorer än antalet ledamöter. Till riksdagens partier finns kanslier knutna och inom riksdagsförvaltningen finns ett stort antal opolitiska tjänstemän som bistår ledamöterna med underlag och utkast till förslag. Det är således troligt att det är det samlade antalet personer som är involverade i riksdagens arbete som är relevant. Givet utvecklingen av den parlamentariska situationen de senaste åren, då mer skarp lagstiftning och budgetpåverkande utskottsinitiativ tagits fram i riksdagen är det inte uppenbart att riksdagens kapacitet bör minska. Produktivitetskommissionen bedömer sammantaget inte att det finns tillräckligt starka produktivitetsskäl för att föreslå ett minskat antal riksdagsledamöter.

12.4 Konsekvenser

12.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Förslaget om att inrätta ett kommunal- och regionalekonomiskt råd bedöms, fullt infört, medföra en offentligfinansiell kostnad om cirka 60 miljoner kronor. Den exakta fördelningen av resurserna mellan de olika föreslagna uppgifterna behöver föreslås av Ekonomistyrningsverket (ESV) som en del i ett uppdrag att förbereda för inrättandet av rådet. Produktivitetskommissionen bedömer initialt att en rimlig fördelning är att cirka hälften av de tilldelade resurserna används för personal- och lokalkostnader m.m. samt att hälften av resurserna får användas för olika typer av stödsatser. Inom ett rimligt intervall är kostnaden delvis skalbar, då tilldelade resurser dikterar rådets möjligheter att bedriva sin verksamhet.

Införandet av rådet kommer dock att behöva ske stegvis, varför en trappa kan beräknas för tilldelningen av resurserna. I ett första steg kan ESV tilldelas cirka 10 miljoner kronor i ett uppbyggnadsskede, som sedan successivt kan ökas mot en målnivå om cirka 60 miljoner. Det möjliggör också att justeringar görs längs vägen.

Att genomföra en utvärdering av om existerande riktade statsbidrag lever upp till den föreslagna statsbidragsprincipen är förenligt med en mindre kostnad. Arbetet kan t.ex. ske inom Regeringskansliet och inom ramen för de tilldelade medel som myndigheten har. Alternativt ges Ekonomistyrningsverket, Statskontoret eller en annan liknande myndighet ett tillfälligt uppdrag att genomföra genomlysningen. Ett sådant uppdrag skulle kunna motivera ökade anslag om 1–2 miljoner kronor per år i två år.

Övriga förslag bedöms inte innebära några offentligfinansiella effekter.

12.4.2 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte leda till några nämnvärda eller direkta effekter på de övriga områden som Produktivitetskommissionen är skyldig att analysera enligt §§ 14–15 a kommittéförordningen (SFS 1998:1474). Kommunsektorn ansvar dock för verksamhet som indirekt är avgörande för att klara t.ex. de integrationspolitiska målen, för att säkerställa offentlig service i hela landet och för små företags arbetsförut-

sättningar. En bättre fungerande offentlig sektor kan därför indirekt bidra till bättre måloppfyllelse.

Inrättandet av ett kommunal- och regionalekonomiskt råd skulle kunna påverka den kommunala självstyrelsen. Rådet föreslås utgå från redan tillgänglig information och inte ges laglig rätt att kräva in nya typer av uppgifter. Utgångspunkten är att de kommuner som uppvisar bristande effektivitet har incitament att rätta till problemen. Därför bör ett erbjudande om frivilliga insatser vara det första alternativet som prövas innan andra mer långtgående legala krav tas fram. Sammantaget bedömer inte Produktivitetskommissionen att detta tillvägagångssätt, med frivillig revision och benchmarking, nämnvärt påverkar det kommunala självstyret.

12.4.3 Finansiering

Produktivitetskommissionen bedömer att finansieringen av det kommunal- och regionalekonomiska rådet bör ske genom en motsvarande minskning av de generella statsbidragen till kommunsektorn. Kostnaden för rådet är försumbar i förhållande till kommunsektorns totala intäkter. Hälften av rådets kostnader beräknas därtill gå tillbaka till kommunsektorn i form av stödinsatser och rådets arbete bör på sikt kunna leda till förbättrad ekonomi för kommunsektorn. Staten har redan i dag vissa kostnader förknippade med sitt delägarskap av RKA. Vid ett övertagande av RKA kommer dessa kostnader att minska vilket kan utgöra en delfinansiering av förslaget.

13 Skatter

13.1 Ett skattesystem för ökad produktivitet

Skattesystemets främsta uppgift är att finansiera det offentliga åtagandet. Därutöver används skattesystemet bl.a. för omfördelning av ekonomiska resurser mellan individer samt för att korrigera felprijsättningar, exempelvis genom att med punktskatter internalisera externa effekter av viss konsumtion eller produktion.¹

Genom att skatter tas ut på individers inkomster, konsumtion och tillgångar är det nästan oundvikligt att skatter påverkar de skattskyldigas beteende. Hur skattesystemet är utformat är viktigt för individers beslut vad gäller arbete, utbildning, sparande, investeringar och företagande. Därigenom påverkar skattesystemet både drivkrafter och omvandlingstryck i ekonomin. Vidare kan olika delar av skattesystemet ha större eller mindre betydelse för produktivitet och tillväxt och för den långsiktiga finansieringen av det offentliga åtagandet.

Detta kapitel beskriver sambandet mellan olika skatter och produktivitet och tillväxt samt vissa problem med skattesystemet i dag utifrån det perspektivet. Därtill beskrivs hur skatteuttaget skulle kunna skiftas mellan olika skattebaser och förändras inom skattebaserna för att det framtida skattesystemet både ska kunna stå för en mer effektiv finansiering av välfärden och bli mer produktivitets- och tillväxtfrämjande än i dag.

Det finns många, mer specifika, delar av skattesystemet som kan påverka produktiviteten, exempelvis olika punktskatter och avdrag inom förvärvsinkomstbeskattningen. I kapitlet görs emellertid inte en genomgång av alla sådana detaljer i skattesystemet, utan i stället görs en bredare översyn av grundläggande problematiska delar med några nedslag vid detaljer som har ett syfte relaterat till produktivitet, som t.ex. FoU-avdraget. Särskilt fokus ligger på arbetsinkomst-

¹ Bl.a. på miljö- och folkhälsoområdet.

beskattningen och företagsbeskattningen, eftersom dessa brukar lyftas fram särskilt vid produktivitetss Diskussioner. Även konsumtionsskatter kan emellertid vara viktiga för produktiviteten, vilket diskuteras i avsnitt 13.4.8 och 13.5.9.

Vidare innehåller inte kapitlet några konkreta förslag med tillhörande redovisningar av de offentligfinansiella eller de samhällsekonomiska effekterna i stort. Målsättningen i delbetänkandet är att problematisera kring dagens skattesystem och mot den bakgrunden presentera en idéram för utformningen av delar av skattesystemet. För att konkretiseras måste vissa frågor utredas vidare och i många fall bör eventuella förändringar synkroniseras med förslag på budgetens utgiftssida. Detta dels för att kunna göra en avvägning av vilken kombination av åtgärder som leder till ökad produktivitet i olika delar av ekonomin, dels för att det slutliga budgetutrymmet bestämmer hur mycket olika skatter kan förändras på olika områden. En sådan helhet kommer därför att presenteras i huvudbetänkandet.

13.2 Utgångspunkter

Det finns ett antal principer som brukar användas som utgångspunkter för både större och mindre förändringar av skattesystemet. Här sammanfattas de och inkluderas i fyra bredare ledord för Produktivitetskommissionens arbete: enkelhet, förutsägbarhet, effektivitet och omfördelning.

Den bakomliggande målsättningen är att skattesystemet ska ha legitimitet bland de skattskyldiga, vilket bl.a. kräver ett mått av transparens och enkelhet, samt att skatteuttaget ska vara så effektivt och produktivetsfrämjande som möjligt. Alla förändringar av skattesystemet bör också ta fördelningspolitiska hänsyn.

13.2.1 Enkelhet och förutsägbarhet

Det är svårt att skapa ett enkelt skattesystem. Ett skattesystem som syftar till annat än resultatet av en platt skatt med samma skattesats för samtliga inkomstslag, blir för varje undantag och tillägg ganska snabbt mer komplext. Det är dock önskvärt att skattesystemet inte är mer komplicerat än vad som krävs, givet de mål som beslutsfattare vill uppnå. Risken för alltför stor komplexitet, och därmed bristande

legitimitet, talar för att vissa mål inte bör försöka uppnås genom undantag i skattesystemet. Komplexitet kan även vara produktivitetshämmande.

Ett skattesystem som är begripligt och transparent, med få undantag, ökar möjligheterna för de skattskyldiga att förstå vilka skattemässiga effekter deras olika val har. Det ökar deras möjligheter att agera rationellt och i enlighet med incitamentsstrukturerna. Ett komplicerat skattesystem med många undantag leder däremot till administrativa kostnader för individer, företag och myndigheter samt till att olika aktörer behöver lägga resurser på att förstå och hantera systemet. Dessutom finns risk för regleringsmisslyckanden (se kapitel 3) då ett sådant system kan uppmuntra till att lägga resurser på att hamna i undantag eller på att skapa nya undantag som gynnar den egna gruppen eller verksamheten. Dessa resurser skulle i stället kunna användas till att öka produktiviteten och stärka välfärden. Ett komplext skattesystem kan dessutom skapa fördelar för de individer och företag som har de resurser som krävs för att förstå systemet. Exempelvis kan ett komplicerat system skapa konkurrensfördelar för större, etablerade företag gentemot mindre och nyare företag, vilket kan minska omvandlingstrycket i ekonomin.

Begreppet enkelhet hör även ihop med förutsägbarhet. Förutsägbarhet i systemet gör att det blir enklare för individer och företag att planera och fatta olika ekonomiska beslut, exempelvis vad gäller investeringar i både humankapital och fysiskt kapital.

Att individer förstår skattesystemet och dess effekter kan bidra till att öka skattesystemets legitimitet och därmed systemets hållbarhet på längre sikt.

13.2.2 Effektivitet

Principen om neutralitet innebär att skattesystemet ska vara utformat på så sätt att det inte styr den skattskyldiges val mellan olika handlingsalternativ. Ett skattesystem som gör att ekonomiskt likvärdiga handlingsalternativ före skatt inte längre är ekonomiskt likvärdiga efter skatt brister i neutralitet. Ett neutralt skattesystem kan ses som ett effektivt skattesystem i det att skattesystemet i sig inte påverkar exempelvis avkastningen på olika investeringar och därmed inte resursallokeringen. Likformig beskattning kan vara ett sätt att

uppnå ett neutralt skattesystem. Med likformig beskattning beskattas allt lika oberoende av val, vilket även gör skattesystemet mer enkelt och transparent.

Ett enkelt skattesystem kan vara önskvärt i den mening att individer och företag lättare kan förstå den skattemässiga effekten av sina beslut och agera därefter. Ett enkelt, eller för den delen neutralt, skattesystem är däremot inte alltid det mest samhällsekonomiskt effektiva. Ett exempel på när olika beskattning av olika aktiviteter kan leda till ökad samhällsekonomisk effektivitet är vid förekomsten av marknadsmisslyckanden (se kapitel 3). En ekonomisk aktör tar inte alltid hänsyn till om dennes handlingar medför *negativa* effekter för andra. Med en korrigerande punktskatt kan prissättningen på handlingen bättre avspegla det samhällsekonomiska priset för handlingen. På samma sätt tar en ekonomisk aktör inte alltid hänsyn till att dennes handlingar medför *positiva* effekter för andra. Med en nedsättning av skatten på handlingen uppmuntras företaget eller individen att agera i enlighet med det samhällsekonomiska intresset.

Ett annat exempel som kan motivera att frångå principerna om neutralitet och likformighet är att vissa skattebaser är mer rörliga än andra. Alla skatter är snedvridande, men vissa är det mer än andra, eftersom vissa skattebaser är mer känsliga för beskattning än andra. Ju mer känslig en skattebas är för beskattning, desto mer snedvridande är skatten, eftersom beteendet påverkas mer, allt annat lika. Enligt teorin om optimal beskattning bör mer rörliga skattebaser beskattas lägre än mindre rörliga i syfte att öka den samhällsekonomiska effektiviteten i beskattningen.

Ur ett produktivitetsperspektiv är det viktigt att skattesystemet i sin utformning inte är (alltför) produktivitetshämmande. Det finns således skäl att se över om skatter som kan anses vara extra skadliga för produktiviteten, eller för samhällsekonomisk effektivitet i stort, bör sänkas. Samtidigt bör skattesystemet inte styra val i alltför stor utsträckning, dvs. det bör vara någorlunda neutralt. Många undantag i skattesystemet i form av olika skattesatser, avdrag och reduktioner riskerar dessutom att göra systemet komplext och svårförståeligt för individer och företag, vilket i sig leder till ineffektivitet.

13.2.3 Omfördelning

Principen om vertikal rättvisa innebär att den som har högre skatteförmåga ska betala mer i skatt än den som har lägre. Bedömningen av skatteförmågan baseras ofta på individers inkomster där individer som har högre inkomster anses ha en högre skatteförmåga.² Ett sätt att uppnå att individer med högre inkomster betalar relativt sett mer i skatt är genom *progressiv* beskattning. Med progressiv beskattning av inkomster ökar den genomsnittliga skatten med inkomsten. Generellt sett verkar det finnas ett starkt stöd i befolkningen för ett progressivt skattesystem (Flood m.fl., 2013).

Ett progressivt skattesystem har en omfördelande effekt mellan individer i samhället, vilket kan leda till minskade inkomst- eller förmögenhetsskillnader. Stora inkomstskillnader kan i sig ha en negativ effekt för produktivitetens utvecklingen på sikt (se kapitel 2). Omfördelning kan dock ske även via utgiftssystemet och bedöms av många också ske mer effektivt den vägen (Waldenström m.fl., 2018). Progressivitet i skattesystemet anses ofta vara problematiskt ur ett effektivitetsperspektiv då det vanligtvis betyder att mer vikt läggs på mer mobila skattebaser, som höga arbetsinkomster eller kapitalinkomster. Progressiva inslag gör dessutom skattesystemet mer komplicerat. Trots detta bedömer Produktivitetskommissionen att skattesystemet bör ha ett omfördelande inslag utifrån legitimitetsaspekter, men även för att motverka för stora inkomstskillnader.

13.3 Skatter, produktivitet och tillväxt

13.3.1 Skattekvoten, skatteuttagets sammansättning och ekonomisk tillväxt

Sverige har höga ambitioner vad gäller det offentliga åtagandet och för att finansiera det har Sverige även en internationellt hög skattekvot (avsnitt 13.4.1).

Generellt sett snedvrider skatter beteendet hos de ekonomiska aktörerna genom att skapa en kil mellan vad som är samhällseko-

² Detta har att göra med att förmågan bör kunna mätas på något sätt och att inkomster är ett relativt enkelt sätt. Det finns emellertid flera problem med att bedömningen av skatteförmåga baseras på inkomst. Exempelvis kan en individ ha lägre inkomst än en annan individ om den arbetar färre antal timmar, även om timlönen är densamma eller till och med högre. Vidare kan löner avsevärt obekväma arbetstider, ett mer riskfyllt arbete osv.

nomiskt optimalt och privatekonomiskt optimalt.³ Skatter förväntas därmed snedvrida beteendet på ett sådant sätt att den totala produktionen i samhället minskar. Därmed torde en högre skattekvot leda till en lägre ekonomisk tillväxt på aggregerad nivå, allt annat lika.

Den sammantagna effekten på tillväxten förväntas dock bero dels på vad skatterna finansierar, dels på hur sammansättningen av skatteuttaget ser ut. Om skatterna finansierar något som är viktigt för tillväxten och som inte hade tillkommit på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt utan statliga interventioner (t.ex. p.g.a. marknadsmisslyckanden), kan åtagandet medföra en positiv effekt på den ekonomiska tillväxten. Vanliga exempel är ett välfungerande rättsväsende, försvar, central förvaltning, infrastruktur, grundutbildning och grundforskning.

Effekten på den aggregerade produktionen av skatternas sammansättning beror på hur snedvridande de olika skatterna är, dvs. hur känsliga de olika baserna är för beskattning. Ju mer snedvridande, desto större ekonomiska effekter och därmed större påverkan på den totala produktionen. Sørensen (2010) studerar olika skatters snedvridande effekt genom en teoretisk modell kalibrerad till den svenska ekonomin. Han finner att skatt på finansiellt sparande är mest skadlig, följt av bolagsskatt, arbetsinkomstskatt och sist konsumtionskatt (där Sørensen även inkluderar fastighetsskatten). I en empirisk studie finner Arnold m.fl. (2011) att ett skifte i skatteuttaget mot en högre andel konsumtions- och fastighetsbeskattning är förknippat med högre BNP per capita-nivå. Resultaten i Xing (2012) ifrågasätter emellertid resultaten i Arnold m.fl. (2011), men indikerar att fastighetsskatten kan vara den minst skadliga skatten.

Sammanfattningsvis indikerar ovanstående att ett högt skatetryck kan vara hämmande för ekonomisk tillväxt, men att det beror på vad skatterna används till (vilket inte diskuteras i detta kapitel) och hur skatteuttaget ser ut. Sett till de bredare skattebaserna förväntas ett skifte i skatteuttag från skatt på finansiellt kapital och bolag till konsumtion och framför allt fastigheter leda till minskade snedvridningar och därmed ett mer effektivt skatteuttag, vilket i sig kan leda till en högre tillväxt.

³ Undantag är så kallade korrigerande skatter som beskattar ett visst beteende högre på grund av negativa externaliteter som individer eller företag inte tar i beaktande vid den privatekonomiska bedömningen. Ett annat undantag är så kallade klumpsummeskatter.

13.3.2 Skatt på arbete påverkar investeringar i humankapital, kompetensförsörjning och specialisering

Kopplingen mellan skatt på arbete och produktivitet kommer främst via effekter på investeringar i humankapital, ansträngning på jobbet och andra val relaterade till arbete.

Höga marginalsatser på arbete förväntas missgynna investeringar i humankapital. Individen blir mindre villig att avstå från konsumtion i dag för att genom tid i utbildning erhålla en högre inkomst i framtiden. Höga marginalsatser och en låg s.k. utbildningspremie kan antas påverka såväl elevers och studenter val av utbildningsinriktning och utbildningstid som yrkesverksammas incitament att delta i fort- och vidareutbildning. Givet att stora delar av ekonomin ställer höga krav på utbildning, samt att en snabb teknikutveckling ställer ökande krav på omställningsförmåga, bör skattesystemet inte i onödan minska incitamenten till utbildning.

En hög innovations- och förändringstakt kan göra att det på kort sikt uppstår brist på kompetent arbetskraft och särskild spetskompetens. För att kunna ta tillvara innovations- och utvecklingspotential är det därför viktigt med goda möjligheter till rekrytering från utlandet. Vidare finns studier från USA som visar på betydelsen av högkvalificerad immigration för innovation.⁴ Bernstein m.fl., (2022) visar att immigranter till USA både bidrar till innovation och till spillover-effekter på sina medarbetare.⁵ Om de högkvalificerade individerna är internationellt rörliga krävs att arbetsgivaren kan erbjuda en lön efter skatt som är konkurrenskraftig gentemot andra länder. Hög beskattning av höga inkomster blir därmed en kostnad för arbetsgivarna, eftersom skatten måste kompenseras med högre bruttolön, och minskar deras incitament att anställa högkvalificerade personer från andra länder (t.ex. Lundberg, 2019). Det finns flera studier som visar på att beskattning kan påverka immigrationen av utländska experter (Kleven m.fl., 2014) och lokaliseringen av så kallade ”superstar inventors” (Akcigit m.fl., 2016). En översikt av litteraturen i Kleven m.fl. (2020) pekar mot att skatter kan påverka den geografiska placeringen av personer, både inom och mellan länder.

⁴ Tillväxtanalys (2018) sammanfattar litteratur som visar på positiva effekter av immigration överlag på produktivitet, innovation och handel.

⁵ De finner att innovatörer som immigrerat i större utsträckning använder sig av utländsk teknologi, samarbeta med utländska innovatörer och att bli citerade på utländska marknader, vilket bidrar till att sprida idéer över gränser.

Förutom att minska incitamenten att på olika sätt investera i humankapital förväntas höga marginalskatter även påverka viljan att anstränga sig på jobbet och ta på sig arbetsuppgifter med mer ansvar samt påverka karriärval. Höga skattekilar kan även påverka specialiseringen i ekonomin. Exempelvis blir arbete i hemmet relativt sett billigt då det är obeskattat, vilket gör att en individ i större utsträckning väljer att utföra arbete i hemmet än att köpa samma tjänst på marknaden. Braunerhjelm och Henrekson (2023) menar att minskad specialisering kan påverka innovation och produktivitet på flera sätt. Minskad specialisering kan leda till minskat lärande och minskade incitament att investera i specialiserat humankapital, som t.ex. arbetsplatsträning. I och med att avkastningen på en innovation ökar med användandet av den, kan minskad specialisering även leda till minskade incitament till innovation. Vidare menar Braunerhjelm och Henrekson (2023) att höga skattekilar minskar entreprenörers affärsutveckling i tjänstesektorn. När tjänster erbjuds på en privat marknad ökar viljan att investera i ny kunskap och kapitalutrustning, att utveckla nya teknologier, att förbättra kontrakt och att utveckla mer flexibla organisationsstrukturer. Hög beskattning av arbete motverkar därmed produktion av varor och tjänster som ersätter hemarbete och minskar möjligheterna till entreprenöriell utveckling som besparar tid.

Vidare förväntas beskattningen av arbete leda till ett minskat antal arbetade timmar i ekonomin. Genom att inkomsten vid sysselsättning minskar i förhållande till att t.ex. stå utanför arbetskraften eller att vara arbetslös, förväntas beskattningen av arbete minska antalet sysselsatta i ekonomin. Därtill förväntas höga marginalskatter leda till ett minskat antal arbetade timmar bland dem som arbetar.

Hur förändringar i antalet timmar påverkar arbetsproduktiviteten i ekonomin i sin helhet beror på produktiviteten bland dem som förändrar sitt arbetsutbud. Om personer med en högre arbetsproduktivitet än genomsnittet i ekonomin arbetar fler timmar innebär det rent matematiskt att nivån på arbetsproduktiviteten ökar. Om antalet arbetade timmar bland personer med en lägre produktivitet än genomsnittet ökar, minskar däremot nivån på arbetsproduktiviteten i ekonomin i genomsnitt.

Även om en högre sysselsättning än i dag skulle minska arbetsproduktiviteten är hög sysselsättning viktigt av andra anledningar. Det ökar sannolikheten för att fler kan försörja sig själva och sin

familj. Dessutom ökar generellt sett skatteintäkterna med ökad sysselsättning medan transfereringsutgifter minskar. Detta ger sammantaget en positiv offentligfinansiell effekt som kan användas för att finansiera andra åtgärder eller en sänkning av skattekvoten.

13.3.3 Skatt på kapital påverkar vilka tillgångar individer investerar i

Skatt på kapital är viktigt för produktiviteten genom dess effekt på sparande och investeringar. I skatt på kapital ingår skatt på avkastningen på sparande, kapitalvinster och företagens vinster (bolagsskatt), fastighetsskatt, arvsskatt och förmögenhetsskatt (Waldenström m.fl., 2018).⁶ Samtliga skatter betalas av individer, förutom bolagsskatten som betalas av juridiska personer. Två viktiga koncept inom kapitalbeskattningen är normalavkastning och överavkastning. *Normalavkastning* kan betraktas som avkastningen på en genomsnittlig investering och *överavkastning* är den avkastning som överstiger normalavkastningen. Att beskatta överavkastning som kommer av tur eller andra omständigheter snarare än ansträngning anses allmänt vara effektivt eftersom det inte snedvrider ekonomiska aktörers beteende (ibid, s. 42). En beskattning av överavkastning på exempelvis en investering gör att investeringen är fortsatt lönsam.⁷

Kapital kan i princip beskattas på två sätt: när inkomsten faktiskt uppstår eller löpande, baserat på en uppskattning av den avkastning som kapitalstocken genererar (schablonavkastning eller imputerad avkastning).⁸ Det finns för- och nackdelar med båda sätten att beskatta kapital. En fördel med beskattning av stocken är att det inte uppstår några inlåsnings effekter då kapitalvinsten inte beskattas vid försäljning.⁹ En ytterligare fördel är att den delen av värdestegringen som baseras på inflation inte beskattas lika hårt som när skatt tas ut vid realisationstillfället. Dessutom beskattas även icke-realiserade kapitalvinster, vilka är mer koncentrerade bland de mest förmögna (Bastani och Waldenström, 2023).

⁶ Se även Finansdepartementet (2023a) för en beskrivning av dagens kapitalbeskattning.

⁷ I praktiken varierar emellertid avkastningen mycket mellan olika tillgångar, vilket gör det svårt att definiera en normalavkastning. På samma sätt är det svårt att i praktiken definiera vad som är överavkastning.

⁸ Resonemanget om de två typerna av beskattning kommer till stor del från Waldenström m.fl., (2018).

⁹ Beskattningen blir högre om individen säljer tillgångar och investerar i nya i stället för att hålla på samma tillgång. Se ett informativt exempel i Lundberg (2019).

En nackdel med beskattning av stocken är att den uppskattade schablonavkastningen kan avvika från den verkliga avkastningen. Om schablonen baseras på ett genomsnitt beskattas personer med högre avkastning relativt lågt och personer med lägre avkastning relativt högt. Vidare kan den typen av beskattning leda till likviditetsproblem eftersom den inte baseras på verklig avkastning (detta problem nämns framför allt i förhållande till fastighetsbeskattning, där tillgången är mindre likvid). Vid beskattning av stocken sker heller ingen riskdelning med staten då beskattningen utgår även om den underliggande tillgången minskar i värde, vilket gör att investeringen är förenad med större risk för den som betalar skatten än om den faktiska inkomsten beskattats.¹⁰ En ytterligare nackdel med endast en löpande beskattning av stocken är att överavkastning inte beskattas. Beskattning av överavkastning anses effektivt i den mån överavkastningen inte är ett resultat av ansträngning, då skatten inte påverkar investeringsbeslutet. Ett exempel på ett område där överavkastning ofta inte beror på ansträngning är avkastning på fastigheter, som bl.a. påverkas av efterfrågan och markutveckling. Överavkastning från entreprenörskap kan emellertid vara ett exempel på ett resultat av risktagande och ansträngning, vilket skulle indikera att skatten är snedvridande (t.ex. Lundberg, 2019).

Ekonomer tenderar att vara överens om att överavkastningen bör beskattas, men en fråga som har diskuterats mycket i den teoretiska litteraturen är huruvida normalavkastningen på kapital alls bör beskattas.¹¹ Ett viktigt argument mot kapitalskatt är att en sådan snedvrider den intertemporala allokeringen av konsumtion och investeringar och därmed hindrar kapitalackumulering och tillväxt.¹² Senare litteratur problematiserar denna slutsats utifrån optimal beskattningsteori. I dessa modeller är omfördelning mellan personer med högre inkomst och personer med lägre inkomst optimalt¹³ och modellerna söker utjämna ekonomiska skillnader på det mest effektiva sättet.

¹⁰ Se exempelvis resonemang av Englund (2020) om beskattning av bostäder och Lundberg (2017) angående beskattningen av investeringssparkonto.

¹¹ Waldenström m.fl. (2018) påpekar dock att detta inte gäller kapital i allmänhet. Vad gäller orörliga tillgångar som exempelvis mark eller kapital som uppstått på grund av särskilda fördelar, såsom marknadsmakt eller ofullständig konkurrens, är ekonomisk teori entydig om att det ska beskattas (fotnot 20).

¹² En kapitalskatt snedvrider inte bara arbetsutbudet, såsom en skatt på arbete eller skatt på konsumtion, utan även valet mellan hur mycket individen ska konsumera i dag och imorgon. Se även Sørensen (2010) för prediktioner med en parameteriserad modell för Sverige.

¹³ Hur mycket omfördelning som är optimalt beror på den välfärdsfunktion som väljs för studien, se t.ex. Bastani och Waldenström (2020).

Kapitalbeskattning kan utgöra ett effektivt komplement till arbetsinkomstbeskattning i ett progressivt skattesystem eftersom individer med högre inkomst ofta är de som har kapitalinkomster och som även har ärvt kapital. Vidare missgynnas humankapitalinvesteringar gentemot investeringar i finansiellt kapital om arbete men inte finansiellt kapital beskattas. Detta kan vara problematiskt då investeringar i humankapital anses vara minst lika viktigt för produktivitet och tillväxt som investeringar i fysiskt kapital. En ytterligare anledning till att beskatta kapital om arbete beskattas är att det annars ökar incitamenten till inkomstomvandling.¹⁴

I SNS konjunkturrådsrapport sammanfattar Waldenström m.fl. (2018) den empiriska forskningen kring kapitalskatters effekter på kapitalbildning och företagande och menar att den inte är entydig, men indikerar att skillnader i beskattning mellan tillgångar påverkar *hur* individer sparar. Även OECD (2018) presenterar resultat i den riktningen. De noterar emellertid att volymen sparande bland personer med lägre inkomster kan vara mer känslig för beskattning. Senare studier på Danmark och Sverige indikerar att förmögenhetsskatter påverkar både förmögenhet (Jakobsen m.fl., 2020) och migration (Jakobsen m.fl., 2024) bland de personer som har störst förmögenhet, även om den aggregerade ekonomiska effekten av migrationen uppskattas vara relativt modest.

13.3.4 Företagsbeskattning påverkar start och utveckling av företag

I detta avsnitt diskuteras beskattning av företag och då särskilt beskattning av bolag. De viktiga delarna i beskattningen är dels bolagskatten, som beskattar företagets vinst på bolagsnivå, dels kapitalvinst- och utdelningsbeskattningen som beskattar företagets vinst på ägarnivå.¹⁵ Genom att företagsbeskattningen påverkar volymen och typen av investeringar samt förutsättningarna för entreprenörskap och innovation, anses den ha stor betydelse för produktivitetens utvecklingen i ett land. Reformen inom företagsbeskattning ses ofta

¹⁴ Bastani och Waldenström (2020) går igenom litteraturen och de argument som finns för att beskatta kapital. Se även Bastani och Waldenström (2023).

¹⁵ Även förmögenhetsskatt på ägande och arvs- och gåvoskatt vid generationsskiftet ingår i ägarbeskattningen.

som viktiga verktyg för att påverka investeringar, produktivitet och tillväxt.

Beskattning och investeringar

Utgångspunkten i standardteorin kring beskattningens effekter på investeringar är att investerare jämför avkastningen av olika investeringsprojekt och investerar i de projekt för vilka den förväntade avkastningen är högre än avkastningskravet. Om skatten på avkastningen av en investering höjs ökar också avkastningskravet och mängden genomförda projekt minskar (t.ex. SOU 2014:40).

Bolagsskatten

Bolagsskatten förväntas påverka investeringar genom två kanaler. För det första minskar den möjligheterna att finansiera investeringsprojekt genom egna vinstmedel, så att en större del av projekten måste finansieras via externa källor, dvs. med lån eller med tillskott av nytt ägarkapital (t.ex. Södersten, 2014). För det andra minskar en högre bolagsskatt investeringsvolymen genom att den ökar avkastningskravet och gör att färre projekt är lönsamma än utan skatten. Bolagsskatten spelar dessutom roll för multinationella företags investeringsbeslut. Genom att bolag beskattas enligt källstatsprincipen, dvs. skatten tas ut där företaget är lokaliserat, blir bolagsskatten en skatt på investeringar i det specifika landet. I en global ekonomi, där multinationella företag bestämmer var de ska lägga sina investeringar är bolagsskatten en viktig referenspunkt (t.ex. Chetty m.fl., 2009; Graham et al. 2017; Petutschnig 2017). Det finns flera anledningar till att länder vill locka utländska direktinvesteringar. De kan leda till ökade vinster för företagen och ge landet tillgång till ny teknologi och andra spillover-effekter (se kapitel 2) samt öka efterfrågan på arbetskraft och därigenom bidra till höjda löner (t.ex. SOU 2014:40).

Att bolagsskatten har en negativ effekt på investeringar är väl belagt empiriskt, även om senare studier finner att sambandet kan vara svagare efter finanskrisen (Hanappi m.fl., 2023).¹⁶ Den senare delen av litteraturen pekar även mot en betydande heterogenitet i investeringars känslighet för beskattning. Känsligheten skiljer sig mellan sek-

¹⁶ Se sammanfattning av den äldre delen av litteraturen i SOU 2014:40.

torer, för olika typer av investeringar och beroende på marknadsmakt. Hanappi och Whyman (2023) finner t.ex. att möjligheter att flytta inkomst, tillgång till kredit och marknadsmakt är associerade med mindre känslighet för beskattning bland multinationella företag. Effekten verkar vidare kunna vara större för inhemska företag än för multinationella (Dobbins och Jacob, 2016) och skilja mellan mindre och större företag. Resultat från USA indikerar att bolagsskatten kan minska framtida innovation bland de företag som påverkades genom minskade patentregistreringar, minskade FoU-investeringar och minskade produktintroduktioner (Mukherjee m.fl., 2017). En studie från Finland indikerar att en skattereform där bolagsskatten sänktes, men där den effektiva beskattningen av utdelningar förblev oförändrad genom en höjning av utdelningsskatten i motsvarande grad, inte påverkade mindre företags investeringsbeslut (Harju m.fl., 2022).¹⁷

Vad gäller multinationella bolag påverkar bolagsskatten även var företagen redovisar sina vinster. Via koncerninterna transaktioner kan multinationella företag i viss utsträckning flytta vinster mellan länder. För att minska problemet finns regler om internprissättning, även om de inte är heltäckande. Företagen kan även minska skatten genom strategisk redovisning av immateriella tillgångar och skulder. Det har gjorts flera uppskattningar på omfattningen av vinstförflyttningar. En tidigare uppskattning av OECD uppskattar t.ex. att den aggressiva internationella skatteplaneringen kan minska de globala bolagsskatteintäkterna med 4–10 procent.¹⁸

Denna skatteplanering bland multinationella bolag kan i sig ge upphov till snedvridningar. Genom skatteplanering kan de multinationella företagen erhålla en lägre effektiv bolagsskattesats än de inhemska företagen, vilket riskerar att missgynna inhemska företag i förhållande till multinationella koncerner.

¹⁷ Studien indikerar dock att sänkt bolagsskatt kan ha positiva effekter på aktiviteten i de mindre företagen.

¹⁸ Johansson m.fl. (2016). Se även diskussion om och empiriska belägg för flytt av vinster i t.ex. SOU 2014:40.

Ägarbeskattning

Till skillnad från bolagsskatten beskattas utdelning och kapitalvinster enligt hemvistprincipen, dvs. de som är bosatta i Sverige ska betala skatt på inkomsterna i Sverige oavsett var i världen de uppkommer. Både inhemska och utländska investerare jämför därmed avkastningen från olika investeringsalternativ *innan* ägarskatterna.

Vad gäller utdelningsskatten finns två väl omskrivna teoribildningar kring den marginella investeringen som leder till olika resultat.¹⁹ När den marginella investeringen finansieras via nyemission förväntas utdelningsskatten leda till färre lönsamma projekt och minskade investeringar. När den marginella investeringen i stället finansieras med kvarhållna vinstmedel förväntas utdelningsskatten emellertid inte påverka investeringarna. Vad gäller kapitalvinstskatten antas den ha en negativ effekt enligt båda synsätten (t.ex. Henrekson och Sanandaji, 2014b). Dessa två perspektiv har även kombinerats för att beskriva effekten av utdelningsskatten under ett företags olika utvecklingsfaser. Inledningsvis är företaget beroende av externt kapital, men när det nått en högre mognadsgrad kan det finansiera investeringar med eget kapital.²⁰ Enligt detta synsätt påverkar utdelningsskatten framför allt företag under en uppstartsfas och gör att samma mognadsgrad nås vid ett senare tillfälle. Om företaget finansierar den marginella investeringen med lån påverkas inte kapitalkostnaden förutsatt att räntekostnaderna är fullt avdragsgilla.

Ägarskatter behöver inte nödvändigtvis vara ett stort problem för investeringar i en liten, öppen ekonomi som Sverige på en global och välfungerande finansmarknad då minskade inhemska investeringar kan ersättas av utländska vid ett internationellt satt kapitalavkastningskrav.²¹ Empiriska studier har dock visat på s.k. home-bias i företagsinvesteringar, vilket indikerar att utländska investeringar inte är ett fullgott substitut och att den totala mängden investeringar därmed riskerar att minska med skatten.²² Dessutom är internationella kapitalmarknader inte lika tillgängliga för små och nystartade företag som för större och etablerade företag. Små och nystartade företag är

¹⁹ Dessa kallas det *nya synsättet* och det *traditionella synsättet*. För en beskrivning av dessa, se t.ex. Henrekson och Sanandaji (2014b).

²⁰ Se beskrivning och resonemang i t.ex. Selin (2021).

²¹ Se t.ex. Apel och Södersten (1999) för teori kring hur ägarbeskattning kan påverka investeringar i en liten, öppen ekonomi.

²² Resonemang i t.ex. Henrekson och Sanandaji (2014b).

därmed i större behov av privat förmögenhet eller tillgång till inhemskt riskkapital.²³

Om höga kapitalskatter i förhållande till andra länder leder till ett ökat utländskt ägande kan det få effekter för ekonomin på andra sätt. För det första minskar skatteintäkterna. Vidare kan minskad inhemsk kontroll över viktiga ekonomiska beslut påverka val av underleverantörer och FoU-placering. Det finns stöd i forskningen för att huvudkontor flyttar med ägare och därmed även nyckelpositioner, kunskap och andra viktiga spillover-effekter.²⁴ En högre beskattning av inhemska ägare relativt utländska kan även göra att utländska ägare tillåts vara mindre effektiva (Norbäck m.fl., 2009). Därtill finns risk att ägarna flyttar utomlands vid en högre svensk beskattning.

En annan teori, den s.k. agency-teorin, betonar principal-agent-problem mellan ägare och företagsledning i fallet där ägarnas intresse kan skilja sig från företagsledningens. Enligt denna teori försvagar utdelningsskatten incitamenten till aktivt ägande, vilket gör att företagsledningen kan få mer makt och använda kassaflöde i sitt och inte i ägarnas intresse. Detta kan i sin tur leda till mindre produktiva investeringar i existerande bolag i stället för att kapital kommer nya företag med bättre tillväxtpotential.²⁵

Ett flertal empiriska studier indikerar att sänkt utdelningsskatt leder till ökade utdelningar (t.ex. Chetty och Saez, 2005). Frank m.fl. (2010) och Becker m.fl. (2011), har visat att skatten påverkar utdelningarna från mogna företag med starka kassaflöden mer än unga företag som befinner sig i tillväxtfasen. Det är emellertid inte lika belagt att investeringarna faktiskt ökar med en lägre utdelningsskatt. Yagan (2015) visar att en betydande sänkning av utdelningsskatten i USA ledde till ökade utdelningar, men inte till någon påvisbar effekt på investeringar. För Sveriges del finns flera studier på effekterna av förändringar i fåmansföretagsreglerna 2006, som sänkte utdelningsbeskattningen av fåmansbolagsägare. Även dessa studier indikerar att utdelningarna ökade efter förändringen, men de finner ingen effekt på investeringarna generellt. Däremot visar studierna att investeringarna ökade i mer likviditetssvaga bolag, vilket är i linje med teorin som säger att en utdelningsskatt låser in kapital i mer mogna bolag i stället för att kapitalet kommer mindre företag i en uppstartsfas till del.²⁶

²³ Waldenström m.fl. (2018).

²⁴ Se Waldenström m.fl. (2018, s. 132) för resonemang och forskning kring detta.

²⁵ Sammanfattning i Henrekson och Sanandaji (2014b).

²⁶ Yagan (2015) finner dock ingen effekt på likviditetssvaga företag i USA.

Jacob (2020) finner även att produktiviteten och sysselsättningen ökade i fåmansbolag med större fasta tillgångar till följd av ändringarna.

Sammantaget indikerar litteraturen på området att en lägre ägarbeskattning kan leda till en bättre kapitalallokering och öka förutsättningarna för produktivitet och tillväxt.

Entreprenörskap

Entreprenörer anses ha en viktig roll för utveckling och spridning av innovationer. Entreprenörsdrivna tillväxtföretag har historiskt stått för en betydande del av innovationer och strukturomvandling.²⁷

Entreprenörskap är dessutom förknippat med marknadsmisslyckanden.²⁸ Dessa består i informationsexternaliteter, dvs. att entreprenören visar för andra hur de kan göra för att lyckas eller vilka metoder eller idéer som inte är så lyckade. Entreprenören tar inte heller hänsyn till den ökning i konsumenternas nytta som uppstår då en ny produkt introduceras, vilket leder till att entreprenören satsar för lite på att utveckla nya produkter. Vidare finns problem med asymmetrisk information när entreprenörer söker extern finansiering via lån eller nyemissioner. Då det är svårt för externa finansierare att avgöra hur lovande olika projekt är kan resultatet bli att för få projekt kan få extern finansiering. Skattepolitik, men även annan politik, kan på olika sätt försöka korrigera för dessa marknadsmisslyckanden. Att entreprenörer tar en högre risk är dock inte i sig ett skäl för lägre beskattning.

Framgångsrika entreprenörer är ofta välutbildade och har goda alternativa möjligheter på arbetsmarknaden. Den förväntade avkastningen på entreprenörskap måste därför vara hög för att de ska vilja satsa på ett entreprenöriellt projekt (t.ex. Braunerhjelm och Henrekson, 2023). Avkastningen uppstår ofta i kapitalvinst när företagaren säljer hela, eller delar av, bolaget. Hög beskattning på kapitalvinster kan därmed leda till minskat entreprenörskap. Som Lundberg (2019) påpekar kan de övervinster som entreprenörer gör till stor del betraktas som avkastning på entreprenörskap, vilket talar för att det i entreprenörens fall inte är effektivt med en beskattning av övervinster.

²⁷ Se sammanfattning och resonemang i Braunerhjelm och Henrekson (2023).

²⁸ Sammanfattning från Selin (2021) som bygger på Gordon och Sarada (2018).

Innovationsbaserat entreprenörskap är även förknippat med hög risk, vilket gör att lån lämpar sig sämre för finansiering av projekten. I och med att kassaflödet i princip alltid är negativt inledningsvis finns inte heller möjlighet att använda kvarhållna vinster för finansiering, utan entreprenörer har ofta behov av extern finansiering. Högre skatt på utdelnings- och kapitalvinst kan därmed minska tillgången till riskvilligt kapital för entreprenörerna (se resonemang om ägarbeskattning ovan).

Vidare är rekrytering av medarbetare viktig för utveckling av projekten. Dessa potentiella medarbetare har också goda alternativa karriärmöjligheter och entreprenören kan inledningsvis ha svårt att betala ut högre löner. Personaloptioner har beskrivits som ett sätt att liera grundarens och anställdas intressen, men också som ett sätt att betala mindre lön i ett läge där företaget har begränsat med resurser. Beskattning av både arbetsinkomst och av personaloptioner kan därmed vara viktigt för rekryteringen av medarbetare.

13.4 Sveriges skattesystem ur ett produktivitetsperspektiv

I detta avsnitt problematiseras Sveriges skattesystem och uttaget av beskattningen utifrån utgångspunkterna i avsnitt 13.2 och skatternas koppling till produktivitet i avsnitt 13.3.

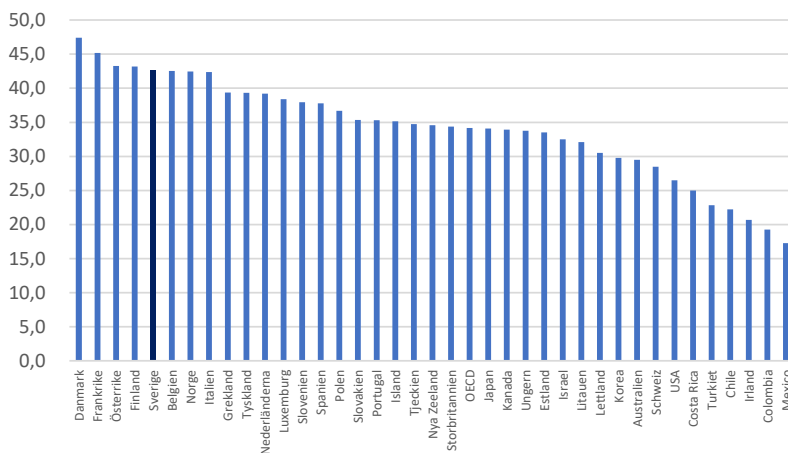
13.4.1 Skatteuttagets sammansättning – en internationell jämförelse

Sveriges skattekvot, dvs. skatteintäkterna som andel av BNP, uppgick till 41,8 procent 2022 och preliminärt till 40,7 procent 2023.²⁹ Sveriges skattekvot är hög relativt andra OECD-länder, vilket framgår av figur 13.1 nedan.

²⁹ Från Ekonomifakta, avsnittet ”skattekvot”, hämtat 2024-04-06.

Figur 13.1 Skattekvot OECD 2021

Skatteintäkter som andel av BNP



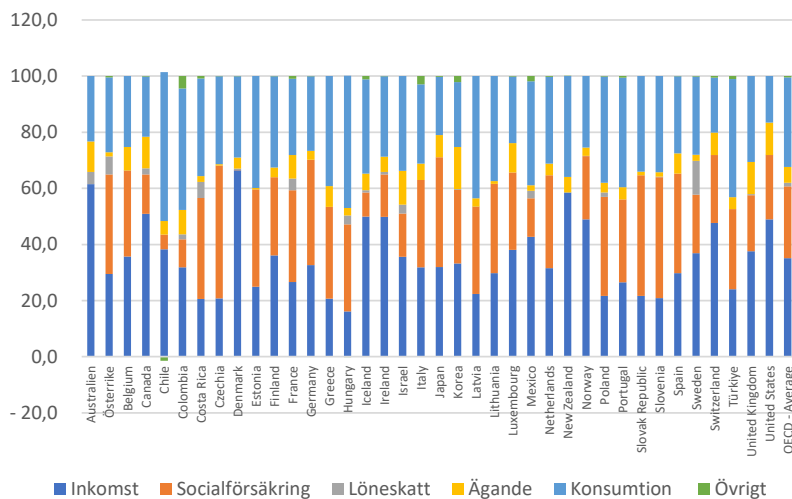
Källa: OECD Global Revenue Statistics Database.

Skatt på arbete utgör den största källan till skatteintäkter i Sverige. År 2022 var nästan 57 procent av det totala skatteuttaget skatt på arbete, varav drygt 29 procent kunde hänföras till direkta skatter och nästan 28 procent till indirekta skatter på arbete. Skatt på kapital uppgick till drygt 14 procent av de totala skatteintäkterna och skatt på konsumtion till drygt 28 procent, varav mervärdesskatten utgjorde drygt 80 procent (Ekonomistyrningsverket, 2023).

Sett till skatteuttagets sammansättning har Sverige en större andel av skatteintäkterna från inkomster från kapital (både individ och företag) och arbete (även indirekt beskattning som arbetsgivaravgifter) jämfört med andra OECD-länder, medan andelen från konsumtionsskatter och skatt på kapitaläggande, såsom fastighet, förmögenhet, arv och gåvor, är relativt låg (figur 13.2).

Figur 13.2 Sammansättning av skatteuttaget

Skatteintäkter från olika skattebaser som andel av totala skatteintäkter

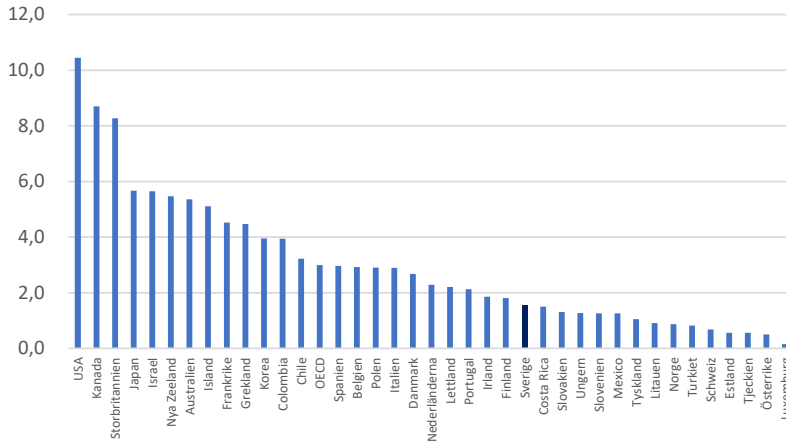


Källa: OECD Global Revenue Statistics Database.

Vidare visar figur 13.3 att Sverige har en jämförelsevis liten tyngd på fastighetsbeskattning jämfört med andra länder.

Figur 13.3 Skatteuttaget från fastighetsskatt

Intäkter från fastighetsskatt som andel av totala skatteintäkter



Källa: OECD Global Revenue Statistics Database.

Sammantaget finns därmed potential att flytta uttaget av beskattning från skatter som anses mer snedvridande och mer skadliga för tillväxt till baser som anses mindre snedvridande och mindre skadliga (se avsnitt 13.3.1), vilket även konstaterats i flera tidigare rapporter (t.ex. Hansson, 2022; Hansson, 2023; Eklund, 2020; Finanspolitiska rådet, 2020). Hansson (2023) påpekar även att det i en mer digital värld är förhållandevis enklare att beskatta konsumtion och fastigheter än mer rörliga skattebaser som arbets- och kapitalinkomster.

13.4.2 Det duala systemet, inkomstomvandling och fåmansföretagsreglerna

Ett dualt system är effektivt för en liten öppen ekonomi, men riskerar att leda till ineffektiv inkomstomvandling

Sverige har ett dualt system för inkomstbeskattning, dvs. ett system där arbetsinkomst och kapitalinkomst beskattas separat. Det duala systemet infördes i samband med den stora skattereformen 1991 och

innebär att kapitalinkomster beskattas proportionellt medan arbetsinkomst beskattas progressivt.

Det främsta motivet till det duala systemet när det infördes var att kapital och arbete skulle beskattas likformigt. En låg proportionell skatt på den nominella kapitalavkastningen skulle göra att den effektiva skattesatsen på den reala avkastningen inte skulle bli mycket högre än den högsta marginals-katten på arbetsinkomster.³⁰ Kapital anses även vara en mer elastisk skattebas än arbete. Som Selin (2021) påpekar har en sänkning av kapital-skattesatsen både en mekanisk och en beteendemässig effekt på skattebasen till skillnad från skatten på arbete. Den mekaniska effekten är att kapitalackumuleringen ökar när avkastningen ökar. Den beteendemässiga delen består i exempelvis minskad skatteflykt och skatteplanering som är relevanta i större utsträckning för kapital än arbete och som skapar stora effektivitetskostnader.³¹ Personer kan även reagera på lägre kapitalbeskattning genom att spara mer.

Det finns relativt mycket empirisk forskning som skattar arbetsinkomstelasticiteter, men mindre forskning som uppskattar kapitalinkomstelasticiteten. De studier som finns bland de nordiska länderna på de olika skatterna och skattebaserna stödjer bilden av att kapitalinkomster kan vara mer elastiska än arbetsinkomster.³²

Vidare är det inte lika effektivt att beskatta kapital progressivt som att beskatta arbete progressivt. En anledning är att det är relativt lätt att skatteplanera med kapitaltillgångar, t.ex. inom familjen eller via andra närstående. Skatteplanering leder till effektivitetsförluster. En annan anledning är att marginals-katten på utdelningar och kapitalvinster riskerar att bli relativt höga, vilket anses hämma investeringar (se avsnitt 13.3.4).

Ett ofta omnämnt problem med det duala systemet är risken för inkomstomvandling. Om beskattningen av arbetsinkomst och kapitalinkomst skiljer sig åt finns incitament att klassificera om det inkomstslag som är högre beskattat till det som är lägre beskattat. Alla

³⁰ En skillnad mellan avkastning på kapital och avkastning på arbete är att avkastningen på kapital alltid uppstår efter det att investeringen har gjorts. En del av den nominella avkastningen är därmed en kompensation för inflation. Att beskatta kapital lägre än arbete kan därmed vara en förutsättning för en likformig beskattning när beskattningen av kapital utgår på den nominella avkastningen. För en genomgång av argumentet, se Selin (2021).

³¹ Som bl.a. Waldenström m.fl., (2018) tar upp gör ökad internationell koordinering av kapitalbeskattning och informationsutbyte mellan stater att möjligheten för individer att undvika svensk kapitalbeskattning tenderar att minska. Därmed minskar även effektivitetskostnaderna med att beskatta kapital för en liten öppen ekonomi.

³² Se sammanfattning i Selin (2021, s. 59–60).

har dock inte samma möjlighet att inkomstomvandla. För löntagare, för vilka arbetsgivaren rapporterar inkomsten, är detta i princip omöjligt medan aktiva fåmansbolagsägare, som själva rapporterar in inkomsten, har stora möjligheter till inkomstomvandling. Utan regler för hur mycket inkomst som kan beskattas som kapital skulle fåmansbolagsägaren välja att ta löneinkomster så långt det är förmånligt, t.ex. upp till förmånstaken eller till gränsen för statlig inkomstskatt, och sedan ta ut resterande inkomst som lägre beskattad kapitalinkomst. Reglerna för beskattning av kvalificerade andelar i fåmansföretag³³ har som syfte att förhindra inkomstomvandling. Dessa regler kallas ofta för 3:12-reglerna. I detta och följande avsnitt kommer regelverket att benämnas ”fåmansföretagsreglerna”, vilket är terminologin inom lagstiftningen.

Fåmansföretagsreglerna och tillväxtinriktade företag

För delägare i fåmansföretag som är verksamma i betydande omfattning är inkomsten både ett resultat av avkastning på investerat kapital och ersättning för utfört arbete. Det centrala problemet ur beskattningssynpunkt är att det inte är möjligt för staten att avgöra hur stor andel av ägarens ersättning som är kapitalavkastning och hur stor andel som är arbetsinkomst. Det fåmansföretagsreglerna gör är att definiera avkastningen på kapital genom att beräkna ett gränsbelopp (s.k. klyvningsregler). Gränsbeloppet kan beräknas enligt den s.k. huvudregeln eller enligt den s.k. förenklingsregeln.³⁴ Beräkningen enligt huvudregeln baseras på två delar. En där insatt kapital multipliceras med en klyvningsränta (statslåneräntan plus nio procentenheter) och en som baseras på lönesumman i bolaget. Den senare delen kan användas förutsatt att ägaren tar ut en viss summa i lön (det s.k. löneuttagskravet) och äger en viss lägsta andel i företaget (det s.k. kapitalandelskravet). Förenklingsregeln är ett alternativ till huvudregeln och innebär att gränsbeloppet beräknas till ett schablonbelopp om 2,75 inkomstbasbelopp. Schablonbeloppet fördelas på andelarna i företaget med lika belopp och är oberoende av storleken på delägarrens satsade kapital och företagets löneunderlag.

³³ Med fåmansföretag avses bolag där 50 procent av aktierna eller mer kontrolleras av högst fyra delägare. Med kvalificerad andel avses att andelsägaren eller någon närstående är eller har varit verksam i betydande omfattning i den verksamhet som bedrivs av företaget (Skatteverket, rättslig vägledning 2024, ”kvalificerad andel”).

³⁴ För en beskrivning av regelverket, se Skatteverkets hemsida ”Regler för fåmansföretag – en översikt”.

I dag uppgår beloppet till 2,75 inkomstbasbelopp. Outnyttjade gränsbelopp kan sedan sparas till kommande år och de räknas då upp med en ränta. Utdelning och kapitalvinst inom gränsbeloppet beskattas med 20 procent. Över gränsbeloppet beskattas de som inkomst av tjänst, dvs. med kommunalskatt och eventuell statlig inkomstskatt, upp till ett tak för tjänstebeskattning på 90 inkomstbasbelopp för utdelningar och 100 inkomstbasbelopp för kapitalvinst. Över taket beskattas ersättningen som kapital till 30 procent.

I sin ursprungliga utformning beräknades gränsbeloppet mer eller mindre som den första delen i huvudregeln, dvs. det insatta kapitalet multiplicerat med en klyvningsränta. Det är ett relativt rättframt sätt att beräkna kapitalavkastning, men problemet är att det i väldigt liten utsträckning tar hänsyn till att företag har olika hög kapitalavkastning beroende på vad de företar sig. Exempelvis är ersättningen för en entreprenör som tagit mycket risk antagligen till större del kapitalavkastning än för exempelvis en revisor som startat eget.

I diskussionen om och utvecklingen av fåmansföretagsreglerna har företagare, och särskilt entreprenörer, haft en framträdande roll.³⁵ År 2006 gjordes större förändringar av regelverket som ökade möjligheterna att ta ut utdelning och kapitalvinst inom gränsbeloppet. Dessa förändringar hade sin grund i att regeringen ville att regelverket i större utsträckning skulle uppmuntra risktagande och vara legitimt med avseende på beskattningen av hög avkastning (prop. 2005/06:40).³⁶ Viktiga förändringar var att den löneunderlagsregel som införts redan tidigare fick större tyngd då den ansågs utgöra en bättre koppling till risktagande. Skattesatsen på avkastning inom gränsbeloppet och för andra onoterade andelar sänktes från 30 procent till 20 respektive 25 procent.³⁷ Dessutom infördes förenklingsregeln, med motivet att förenkla regelverket för företagare med litet kapital och få anställda.

Resultatet av förändringarna 2006 är att det är skattemässigt mer gynnsamt för entreprenöriella projekt, men även att ägare med en hög intjänandeförmåga men med låg kapitalavkastning har en större möjlighet att omvandla högt beskattade inkomster till lägre beskattade

³⁵ Det har gjorts ett flertal ändringar av regelverket sedan 1990-talet. Se Selin (2021) för en genomgång av utvecklingen av fåmansföretagsreglerna och motiven bakom.

³⁶ Förändringarna baserades på en utredning av en expertgrupp (Edin, m.fl., 2005). Se utredningen för motiven bakom de olika rekommendationerna.

³⁷ Även innan den sänkningen hade avkastning från onoterade andelar en lägre effektiv beskattning via de s.k. lättnadsreglerna. Dessa regler togs bort i och med 2006-års reform.

kapitalinkomster. Alstadsaeter och Jacob har gjort flera studier som visar på ökad inkomstomvandling efter förändringarna 2006. Enligt Alstadsaeter och Jacob (2012) startades många bolag med låg aktivitet, som ackumulerar gränsbelopp enligt förenklingsregeln efter reformen 2006. Det ökade antalet företag med låg omsättning anges i rapporten i huvudsak vara resultatet av att höginkomsttagare bildar fåmansföretag. Jacob (2020) hävdar att denna trend förstärkts på senare år.

Även om de förändringar som gjorts av systemet inte haft som syfte att gynna entreprenörer, utan snarare att de inte ska missgynnas, kan det finnas andra anledningar, såsom marknadsmisslyckanden, till att entreprenörer bör gynnas (se avsnitt 13.3.4). Problemet är att det är svårt att rikta fåmansföretagsreglerna eller andra skatteregler mot just entreprenörskap och produktivt företagande. Eftersom det inte går att observera vad som är kapitalinkomst och vad som är arbetsinkomst måste en sådan uppdelning uppskattas, vilket görs via en schablon. Eftersom schablonen inte kan anpassas till den enskilde företagarens förutsättningar, även om det i dag finns variation med lönesumman och i viss utsträckning med kapitalunderlaget, kommer dagens system sannolikt aldrig att vara perfekt för entreprenörer och andra mer produktiva företagare och samtidigt förhindra mer improduktiv inkomstomvandling bland övriga.

Majoriteten av nya företagare är inte entreprenörer då de saknar ambition att bli innovativa eller att växa. De flesta egenföretagarna i Sverige har inte och kommer inte att ha någon anställd.³⁸ Enligt Bastani och Selin (2019) är en trend att en större andel fåmansbolagsägare inte har bolaget som sin främsta inkomstkälla. En tolkning, enligt dem, är att fler höginkomsttagare köper sig loss från de höga marginalskatterna via ”extraknäcksbolag”. En lägre beskattning på detta sätt kan vara effektivt om det leder till fler arbetade timmar och en effektiv sortering av personer med högre arbetsinkomstelastitet till den lägre skattesatsen.³⁹ Det kan däremot anses ineffektivt om skattesystemet uppmuntrar folk att starta bolag för att få en lägre beskattning. Det finns heller inga självklara anledningar till att personer som startar bolag bör ha betydligt lägre beskattning än per-

³⁸ Se resonemang om egenföretagare i exempelvis Braunerhjelm och Henrekson (2023).

³⁹ Se diskussion i Bastani och Selin (2019) och Selin (2021).

soner som är anställda och utför samma arbetsuppgifter.⁴⁰ Det faktum att starta bolag innebär ett högre risktagande är ingen anledning i sig. Vidare finns även administrativa kostnader förknippade med att starta bolag som inte uppkommer som anställd, vilket sannolikt gör att det är mindre effektivt om samtliga sysselsatta hade egna bolag än om en stor del är organiserade som anställda i företag. Även om det i dagsläget, i det system med de skattenivåer vi har i dag, kan vara svårt att avgöra den samhällsekonomiska nettoeffekten av entreprenörskap och potentiellt sett fler arbetade timmar å enda sidan, och skatteplanering, inkomstomvandling och ökad administration å den andra, kan ett system där fler och fler höginkomsttagare inser att de kan arbeta eller arbeta extra via bolag för skattefördelar skapa problem för legitimiteten i skattesystemet.

Nedan beskrivs kort delar av systemet för beskattning av avkastning från fåmansbolag eller relaterade delar av skattesystemet i övrigt som på olika sätt kan vara problematiska. Dessa är delar som pekats ut av exempelvis Selin (2021) och 3:12-utredningen från 2016 (SOU 2016:75) och den intresserade läsaren kan hitta mer information i de texterna.

Stor skillnad i beskattning av kapital- och arbetsinkomst

Incitamenten att inkomstomvandla ökar med skillnaden i beskattning av kapitalinkomster och arbetsinkomster. I det svenska skattesystemet är inkomstomvandling främst gynnsamt för höginkomsttagare. Över en viss inkomstnivå är löneinkomsten inte längre förmånsgrundande, vilket gör att arbetsgivaravgifterna entydigt kan betraktas som en skatt över den nivån. Vidare ökar beskattningen på marginalen för högre arbetsinkomster genom den statliga inkomstskatten på 20 procent samt utfasningen av jobbskatteavdraget som gör att jobbskatteavdraget minskar med 3 procent på varje ytterligare krona arbetsinkomst.⁴¹ För vinster i företag betalas först bolagsskatt på 20,6 procent och sedan utdelningsskatt, vilken inom gränobeloppet

⁴⁰ Som nämns ovan har personer som startar bolag en avkastning även på insatt kapital, vilket i ett system med lägre beskattning av kapital gör att den genomsnittliga beskattningen bör vara lägre än för en anställd som utför samma arbete. Däremot bör ersättningen inte endast beskattas som kapitalinkomst.

⁴¹ Jobbskattavdraget fasas ut från arbetsinkomster på 13,54 prisbasbelopp per år, dvs. knappt 776 000 kronor i årsarbetsinkomst 2024.

är 20 procent. Skillnaden i beskattning på marginalen är knappt 30 procentenheter för vissa löntagare.⁴²

En ytterligare problematik gäller skillnaden mellan kapital- och tjänstebeskattnings inom fåmansföretagsreglerna. En större skillnad gör att det blir mer förmånligt att planera in ersättningen från företagande inom gränsbeloppet. I dag är skillnaden mer än 30 procentenheter mellan ersättning under respektive över gränsbeloppet. För delägare i fåmansföretag som är verksamma i betydande omfattning beskattas cirka 74 procent av utdelningarna och cirka 72 procent av kapitalvinsterna inom gränsbeloppet 2022.

Skatteplanering via förenklingsregeln och löneunderlagsregeln

Motivet till förenklingsregeln var att fåmansföretagsreglerna ansågs vara för komplicerade, särskilt för mindre företag med litet kapital och få anställda. Vidare genererar huvudregeln normalt sett små gränsbelopp för nystartade företag som har litet kapital och få anställda. Förutom att förenklingsregeln medför administrativa fördelar gör den det möjligt för företag att ackumulera gränsbelopp i ett uppbyggnadsskede för att kunna ta utdelning i ett senare skede. Därigenom minskar risken för att företagets ekonomi ansträngs på grund av utdelning i en uppbyggnadsfas.⁴³

Förenklingsregeln bedöms emellertid ha ökat risken för inkomstomvandling och improduktiv skatteplanering (Alstadsaeter och Jacob, 2012; Jacob, 2020).

Som både Selin (2021) och utredningen från 2016 (SOU 2016:75) påpekar har gränsbeloppet via förenklingsregeln höjts från 1,5 inkomstbasbelopp till 2,75 inkomstbasbelopp medan minsta möjliga egna kapital i aktiebolag minskat från 100 000 kronor till 25 000 kronor. Det innebär att kapitalavkastningen vid det lägsta kapitalkravet i dag uppgår till cirka 8 gånger det insatta kapitalet. Incitamenten och möjligheterna att använda förenklingsregeln för inkomstomvandling kan alltså vara än större i dag. Det är också möjligt att använda förenklingsregeln för ett holdingbolag och huvudregeln i

⁴² Vid 32,4 procent genomsnittlig kommunalskatt 2024, 20 procent statlig inkomstskatt och 3 procent avdragsavdrag samt arbetsgivaravgift på 31,42 procent blir marginalskatten på lön 66,0 procent. Marginalskatten på kapitalinkomst med en bolagsskatt på 20,6 procent och utdelningsbeskattning på 20 procent blir 36,5 procent. Se även beräkningar i exempelvis Bastani och Selin (2019).

⁴³ Se resonemang i SOU 2016:75.

verksamhetsbolaget, vilket gör att det finns möjlighet att generera än större gränsbelopp.⁴⁴

Något annat som ofta nämns är problemen med att s.k. partnerbolag med hjälp av stora löneunderlag kan ta ut lågbeskattad utdelning.⁴⁵ Detta gäller främst för advokater, revisorer etc., dvs. verksamheter som generellt sätt exponerar sig för mindre risk och därmed torde ha en lägre avkastning på sitt kapital och därmed en större andel löneinkomster av sin ersättning (Bastani och Selin, 2019).

Som Svenskt näringsliv (2021) visar verkar antalet delägare i partnerbolag vara relativt litet. Enligt Svenskt näringslivs beräkningar var det drygt 6 000 delägare som arbetade som advokat, revisor eller andra övriga juristbyråer 2021. Även om de är relativt få i förhållande till det totala antalet fåmansbolag gör många bedömningen att denna typ av verksamhet riskerar att undergräva förtroendet för skattesystemet.

Problemen med trädabolag

Ett av de potentiellt sett större problemen relaterade till dagens system handlar om de s.k. trädabolagen. Ett sätt att gå från att vara kvalificerad (verksam) ägare av ett fåmansbolag och omfattas av fåmansföretagsreglerna till att bli okvalificerad (icke-verksam) och därmed gå ur regelverket är att sluta vara verksam i betydande omfattning i företaget under fem år. Efter karenstiden om fem år är andelarna i företaget inte längre kvalificerade och då kan ägaren ta ut utdelning eller kapitalvinst som beskattas till 25 procent i stället för att beskattas enligt fåmansföretagsreglerna. För ägare med hög avkastning i företaget i förhållande till gränsbeloppet blir detta förmånligt. Under tiden företaget ligger i träda kan ägaren även ta ut utdelning som beskattas till 20 procent upp till förenklingsregeln (dvs. 2,75 inkomstbasbelopp) varje år.

Det är inte helt klart hur många aktiva fåmansbolagsägare som väljer att lägga företag i träda. Enligt en uppskattning av Selin (2021) kan drygt hälften av de bolag som K12-utdelningarna kommer ifrån,

⁴⁴ Tidigare var det möjligt att använda förenklingsregeln på flera bolag, något som avskaffades 2012.

⁴⁵ Med partnerbolag brukar avses de fåmansbolag som uppfyller definitionen av ett fåmansföretag på grund av att flera verksamma delägare kan räknas som en delägare (SOU 2016:75, s. 146).

dvs. de som deklarerar som ägare av onoterade bolag utanför fåmansföretagsreglerna (okvalificerade fåmansbolagsägare), vara från bolag som tidigare haft status som fåmansbolag. Det kan dock finnas flera förklaringar till att en delägares andelar upphör att vara kvalificerade. Förutom att delägaren kan ha upphört att vara verksam i betydande omfattning kan företaget också ha fått in externa investerare (som inte är verksamma i betydande omfattning) i en sådan omfattning att utomståenderegeln⁴⁶ blir tillämplig. I ett sådant fall upphör de verksamma delägarnas andelar att vara kvalificerade efter karenstiden om fem år.

Förutom det potentiellt sett problematiska i att sparade arbetsinkomster genom att användas i trädabolag från vilka vinstmedel kan tas ut till låg beskattning efter fem år, i stället för till hög arbetsinkomstbeskattning, kan trädabolag vara problematiskt för investeringar och för produktiviteten på åtminstone två sätt. För det första är det relativt komplicerat att gå från att vara verksam i betydande omfattning till att inte längre vara det, och de delägare som gör detta behöver juridisk rådgivning för att åstadkomma detta. Det innebär att resurser läggs på att skatteplanera, resurser som skulle kunna användas till något mer produktivt. För det andra kan det vara problematiskt om annars riskvilligt kapital vilar i ett företag i fem år för att ägaren vill ta sig ur fåmansföretagsreglerna i syfte att bli lägre beskattad eller om en kompetent fåmansbolagsägare väljer att inte vara verksam i betydande omfattning vare sig i sitt eller i ett annat fåmansföretag under fem år för att inte riskera att åter bli beskattad enligt fåmansföretagsreglerna.⁴⁷ Det är dock inte känt om det är vanligt förekommande att investeringar och aktivitet i onoterade fåmansföretag med tillväxtambitioner inte blir av för att den potentiella investeraren vill lägga ett bolag i träda.

En ytterligare aspekt med trädabolag är att de kan bli ett lågbeskattat komplement till annat sparande.⁴⁸ Ett lågt beskattat sparande ökar fördelarna med att ha ett bolag i förhållande till att vara anställd, vilket även det kan vara problematiskt. Särskilt om det bidrar till att individer med relativt hög produktivitet går i pension tidigare.

⁴⁶ Utomståenderegeln är beskattning enligt fåmansföretagsreglerna kan frångås om utomstående direkt eller indirekt äger en del i företaget.

⁴⁷ Att vara aktiv i en liknande verksamhet kan innebära att ägaren bedöms vara aktiv och att karenstiden då räknas om från början.

⁴⁸ Exempelvis banker hjälper ägare till fåmansbolag med en investeringsplan för kapitalet i trädabolag, t.ex. genom en kapitalförsäkring.

Löneunderlagsregeln och snedvridningar

Något som är positivt med löneunderlagsregeln i förhållande till både förenklingsregeln och en regel som baseras på insatt kapital och en ränta är att beräkningen av kapitalavkastningen baseras på företagets faktiska verksamhet. En negativ aspekt är emellertid att den tenderar att gynna ägande i relativt arbetsintensiv verksamhet. Som bl.a. Sørensen (2010) har påpekat kan detta leda till att företag väljer att göra kapitalinvesteringar som är komplementära till arbete och därmed ger företagare svaga incitament att investera i arbetsbesparande teknik.

13.4.3 Sveriges arbetsinkomstbeskattning är hög, särskilt för höga inkomster

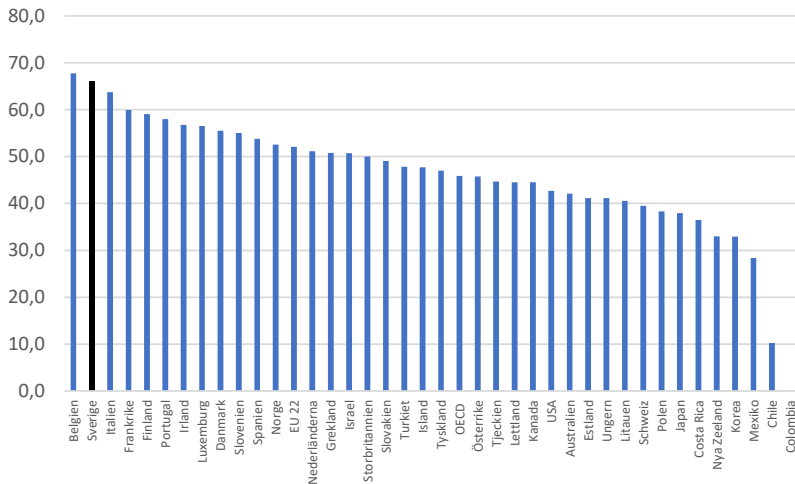
Höga marginalskatter på höga arbetsinkomster

Den sammanlagda margineffekten av kommunalskatter, statlig inkomstskatt, utfasningen av jobbskatteavdraget och arbetsgivaravgiften gör att beskattningen av höginkomsttagare är relativt hög internationellt sett (figur 13.4).⁴⁹ Detta förväntas leda till negativa effekter för investeringar i humankapital, ansträngning på arbetet, specialisering och arbetade timmar. Dessutom bidrar den höga marginella beskattningen av arbetsinkomster till spänningen i beskattning av arbetsinkomst och kapitalinkomst, vilket förväntas öka incitamenten för inkomstomvandling (avsnitt 13.4.2).

⁴⁹ Notera att detta inte nödvändigtvis är den högsta marginalskatten för alla länder, utan marginalskatten vid 167 procent av medelinkomsten.

Figur 13.4 Effektiv marginalskatt vid relativt höga arbetsinkomster 2022

Effekten av inkomstskatt, socialavgifter och minskade allmänna transfereringar



Källa: OECD Taxing wages 2023.

Anm.: Procent av marginell ökning av arbetskostnaden som dras av till följd av inkomstskatt, egen- och arbetsgivaravgifter (inkl. löneskatter) och minskade allmänna transfereringar vid 167 procent av den genomsnittliga lönen. EU 22 och OECD är genomsnitt. EU 22 är de 22 länder i EU som ingår i OECD.

Hög beskattning av höga arbetsinkomster kan även innebära svårigheter för företag att locka högkvalificerad utländsk arbetskraft att arbeta i Sverige. Enligt statistik från OECD över andelen av den totala arbetskraftskostnaden som går till inkomstskatter och sociala avgifter minus allmänna transfereringar⁵⁰ har Sverige en relativt hög sådan skattekil (figur 13.5). Behovet av andra undantag i skattesystemet för att kompensera för detta ökar därmed.

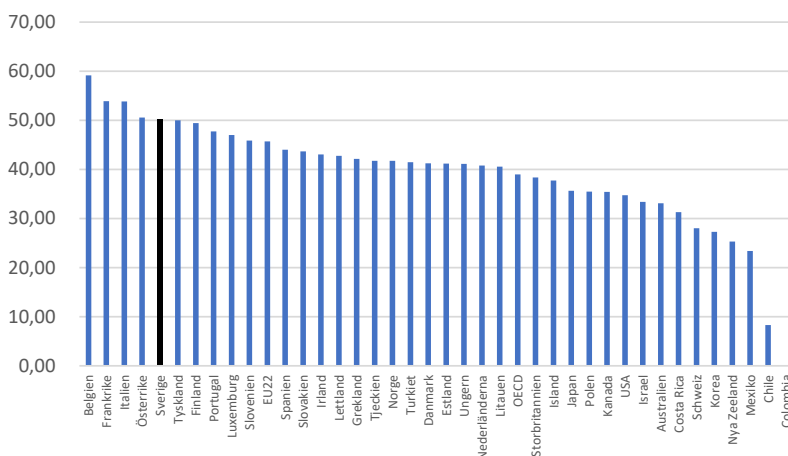
I syfte att skapa internationellt konkurrenskraftiga ramvillkor för företag och organisationer att attrahera företag, nyckelpersoner, experter och forskare till Sverige infördes den s.k. expertskatten 2001. Expertskatten innebär att arbetstagare från utlandet som klassificeras som experter, specialister, forskare eller nyckelpersoner kan räkna bort 25 procent av lönen från sin beskattningsbara inkomst under en period (i dag sju år). Från 2012 finns en beloppsregel som gör att en arbetstagare kan söka om expertskatt endast utifrån lön. Om månadslönen överstiger två prisbasbelopp, dvs. 114 600 kronor 2024, beviljas

⁵⁰ "Universal cash transfers". I Sveriges fall avser det barnbidrag.

skattelättnaden.⁵¹ Expertskatten kan i någon mening ses som en kompensation för de höga skatterna på höga arbetsinkomster och kan motiveras utifrån de potentiella innovations- och spillover-effekter som kan komma av att utländska experter arbetar i Sverige (se avsnitt 13.3.2). Expertskatten har emellertid kritiserats dels för att vara svårtillämpad och att ansökningsprocessen tar för lång tid, dels för att beloppsregeln, som visserligen utgör en förenkling, ligger för högt vad gäller många rekryteringar. Braunerhjelm och Henrekson (2023) menar exempelvis att det är svårt för företag att förlita sig på nedsättningen vid rekrytering utomlands och att det är mycket ovanligt för prominenta forskare att ha löner på den nivå som krävs för att direktkvalificera sig för rabatten, särskilt om de är yngre.

Figur 13.5 Genomsnittlig skattekil vid relativt höga inkomster 2022

Inkomstskatt och socialavgifter minus allmänna transfereringar
som andel av den totala arbetskraftskostnaden



Anm.: Skattekil vid 167 procent av den genomsnittliga lönen.

Källa: OECD Taxing Wages 2023. EU 22 är de 22 länder i EU som ingår i OECD.

Skattekillen på lägre inkomster är relativt hög

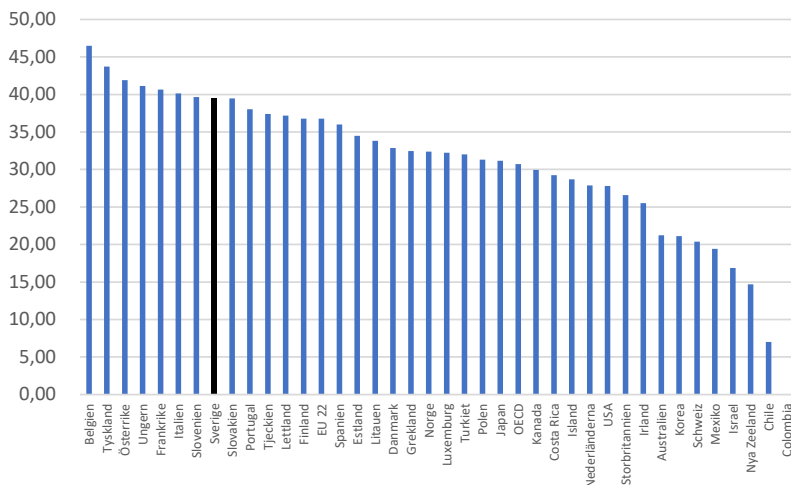
I figur 13.6 nedan visas Sveriges skattekil på relativt låga arbetsinkomster jämfört med andra OECD-länder. Det bör noteras att hela arbetsgivaravgiften här räknas som en skatt, även om arbetsgivar-

⁵¹ Prisbasbeloppet är 57 300 kronor 2024.

avgiften är knuten till förmåner i socialförsäkringarna och därmed har inslag av både en förmåns- och en skattekomponent upp till förmånstaken. Figuren visar att Sverige har en relativt hög skattekil på relativt låga inkomster och att den är högre än i våra grannländer Finland, Norge och Danmark. Höga skattekil på arbete i denna grupp kan förväntas leda till lägre incitament att arbeta, men även bidra till minskad specialisering.

Figur 13.6 Genomsnittlig skattekil vid lägre inkomster 2022

Andel inkomstskatt och socialavgifter minus allmänna transfereringar som andel av den totala arbetskraftskostnaden



Anm.: Skattekil vid 67 procent av den genomsnittliga lönen.

Källa: OECD Taxing wages 2023. EU 22 är de 22 länder i EU som ingår i OECD.

Förvärvsinkomstbeskattningen är onödigt komplicerad

Arbetsinkomstbeskattningen är ett exempel på en del av skattesystemet med många olika avdrag och skattereduktioner. Grundavdraget, jobbskatteavdraget och förvärvsinkomstavdraget beräknas alla utifrån förvärvsinkomst eller arbetsinkomst. Både grundavdraget och jobbskatteavdraget skiljer sig dessutom beroende på ålder. Grundavdraget och förvärvsinkomstavdraget syftar till att sänka beskattningen och mer så vid relativt låga inkomstnivåer. Både förvärvsinkomstavdraget och jobbskatteavdraget motiveras utifrån att öka

arbetsutbudet och sysselsättningen.⁵² I en rapport från 2009 redogjorde Riksrevisionen för resultat som indikerade att allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget är låg, vilket de menade ökade risken för att reformen inte skulle nå sin fulla potential. I en senare undersökning fann Flood m.fl. (2013) att få verkade känna till hur stort jobbskatteavdrag de har. Möjligen har både kännedomen om jobbskatteavdraget och uppfattningen om dess storlek ökat sedan dess, men ju fler olika avdrag och reduktioner som finns, desto svårare är det sannolikt för individen att bedöma den skattemässiga effekten av olika beteendemässiga förändringar, såsom exempelvis att gå mellan att arbeta och att inte arbeta. Dessutom är jobbskatteavdragets utformning relativt komplicerad med koppling både till kommunal-skatten och grundavdraget.⁵³

Vidare finns olika skatteutgifter som expertskatten, rot- och rut-avdraget och olika nedsättningar av arbetsgivaravgifterna. Som Hansson (2023) påpekar motiveras många av dessa av att de mildrar de negativa konsekvenserna av höga skatter. Hansson (2023) framhåller att andra länder också använder skatteutgifter, men att de i större utsträckning gör det för att locka till sig aktivitet och investeringar, såsom nedsättningar för FoU eller småföretag.

13.4.4 Kapitalbeskattningen kan leda till snedvridningar av investeringsbeslut

Den generella skattesatsen för beskattning av kapitalinkomster på individnivå är 30 procent. Denna nivå är densamma som vid skattereformen 1991 och kan därmed tyckas vara en av de mer uthålliga delarna av skattesystemet vid en första anblick. Sedan skattereformen har emellertid ett antal undantag gjorts i kapitalbeskattningen som har minskat, eller på annat sätt förändrat, kapitalbeskattningen. Nedan diskuteras några av de avvikande delarna.

⁵² För förvärvsinkomstavdraget, se prop. 2020/21:37. För jobbskatteavdraget, se prop. 2006/07:1.

⁵³ Detta är dock inte fallet för jobbskatteavdraget för äldre, som har en mer simpel konstruktion, se Finansdepartementet (2023a).

Investeringsparkonto – en populär sparform som kan missgynna tillväxtföretag

Sedan 2012 finns en sparform som kallas investeringsparkonto (ISK). På kontot beskattas en schablonmässigt bestämd avkastning på kapitalunderlaget, som ungefär motsvarar tillgångarnas marknadsvärde, medan faktiska utdelningar och kapitalvinster inte beskattas. Som Waldenström m.fl. (2018) påpekar innebär detta att privatpersoners finansiella tillgångar beskattas i två parallella system. Ett system där kapitalstocken schablonbeskattas och ett system där faktiskt avkastning beskattas. Som diskuteras i avsnitt 13.3.3 finns fördelar och nackdelar med båda formerna av beskattning. Motiveringen vid införandet var att det skulle bli enklare för individen både att redovisa vinster och förluster och att inlåsningsen av kapital skulle minska eftersom det går att köpa och sälja tillgångar inom ISK utan att transaktionerna utlöser beskattning (se prop. 2011/12:1).

Schablonintäkten beräknas som kapitalunderlaget multiplicerat med statslåneräntan plus 1 procentenhet,⁵⁴ dock lägst till 1,25 procent. Schablonintäkten beskattas sedan med 30 procent. Sparformen har beskrivits som skattegynnad då den effektiva skattesatsen har varit betydligt lägre än den effektiva beskattningen av innehav utanför ISK (t.ex. Hansson, 2022). Flera har dock problematiserat denna beskrivning med hänsyn till det ökade risktagandet för individen (Lundberg, 2017a; Finanspolitiska rådet, 2018 och Farago m.fl., 2023). En ytterligare aspekt är att ISK beskattas varje år medan tillgångar i en värdepå beskattas när vinsternas realiserar. En långsiktig investerare med tillgångar i en värdepå kan därmed skjuta upp beskattningen till slutet av investeringsperioden, medan ränta-på-ränta-effekten blir mindre med ISK över längre tidshorisonter (Farago m.fl., 2023).

ISK har sedan införandet blivit en mycket populär sparform och 2022 var det 3,5 miljoner personer som hade ett ISK (Finansdepartementet, 2023b). I och med att vissa tillgångar inte får placeras på ISK kan de missgynnas av skattereglerna i den mån de är, eller uppfattas som förmånliga. Detta gäller exempelvis onoterade andelar, vilket innebär att ISK gynnar mer passivt ägande i förhållande till entreprenörskap och eget företagande (Hansson, 2022).

⁵⁴ Innan 2018 var det statslåneräntan plus 0,75 procentenheter.

Den effektiva skatten varierar emellertid med statslåneräntan; när räntan stiger ökar även den effektiva skatten och gör det mindre förmånligt att förvara tillgångar med lägre avkastning på kontot. Många menar emellertid att sparande på ISK fortfarande är förmånligt vid investeringar i aktier eller aktiefonder.⁵⁵

Pensionssparande är skattemässigt gynnat

Pensionssparande är skattemässigt gynnat jämfört med andra sparformer då skatten på avkastningen är 15 procent och inte 30 procent. Dessutom är schablonräntan statslåneräntan, medan schablonräntan på ISK är statslåneräntan plus en procent.

Ett argument för att gynna pensionssparande relativt annat sparande kan vara att individen annars skulle spara för lite, eller få för liten pension. Som påpekas av Waldenström m.fl. (2018) skulle en bättre lösning då kunna vara att öka det obligatoriska sparandet genom pensionssystemet. Ett annat argument för att ha en lägre beskattning av pensionssparande relativt annat sparande är att kapitalinkomstskatter blir mer snedvridande över längre tidshorisonter. Diamond (2009) visar exempelvis att skattekillen blir högre för långa tidshorisonter än för korta.

Att gynna pensionssparande gynnar dock passivt ägande framför aktivt. Vidare gör den lägre beskattningen det lönsamt att byta löneförmåner mot pensionsförmåner och kan leda till ett minskat arbetsutbud senare i livet (Järliden Bergström m. fl., 2010).

Finns skäl för lägre beskattning av onoterade andelar?

Utdelning och kapitalvinst på andelar i noterade företag beskattas till 30 procent. Avkastningen på okvalificerade andelar i onoterade företag beskattas till 25 procent. För kvalificerade andelar i onoterade företag är beskattningen 20 procent inom gränsbeloppet och kommunalskatt plus eventuell statlig skatt⁵⁶ för avkastning som

⁵⁵ Se t.ex. <https://www.morningstar.se/se/news/243066/%C3%A4r-isk-l%C3%B6nsamt-med-nya-rekordh%C3%B6ga-skatten.aspx>, hämtad 2024-02-27.

⁵⁶ De flesta som tar utdelning från fåmansbolag bedöms betala statlig skatt, vilket gör att marginalskatten på det som tjänstebeskattas uppgår till drygt 52 procent vid genomsnittlig kommunalskatt 2024. Den genomsnittliga kommunalskatten 2024 är 32,37 procent och den statliga inkomstskatten 20 procent.

överstiger gränsbeloppet upp till ett tak över vilket beskattningen är 30 procent.⁵⁷

Den än lägre beskattningen inom gränsbeloppet i fåmansföretagsregelverket motiverades utifrån att företagare med hög avkastning på kapital ex post blev högt beskattade i förhållande till företagare med låg avkastning då de kom över gränsbeloppet, något som inte ansågs legitimt.⁵⁸

Generellt sett finns argument både för och emot lägre beskattning av onoterade andelar. Argumenten för handlar oftast om att det kan finns skäl att underlätta små och medelstora bolags försörjning med externt riskkapital, särskilt för de företag vars andelar inte är noterade på någon börs (prop. 2005/06:40). Asymmetrisk information och externaliteter på kapitalmarknaden med avseende på innovativt entreprenörskap kan vidare motivera lägre beskattning av investeringar i sådana typer av företag.⁵⁹

Den expertgrupp vars förslag låg till grund för 2006 års ändringar av fåmansföretagsreglerna resonerade kring behovet av skattelättnader för onoterade andelar (Edin, m.fl. 2005). De ansåg att olika slags aktiebolag, oberoende av om de är noterade på en börs eller inte, så långt som möjligt bör möta samma skattemässiga villkor. De menade att svårigheter att attrahera kapital från potentiella ägare på grund av mindre tillgänglig information om lönsamhets- och produktionsförutsättningar inte utgjorde något samhällsekonomiskt skäl för lägre skatt. Enligt dem var varierande information om olika företag på marknaden en del av marknadsekonomens funktionssätt och den prövning som löpande ska ske av företag utifrån tillgänglig information om vilka resultat företag uppnår. Att ge särskilda skattelättnader till företag enbart för att de är onoterade riskerade, enligt dem, att störa denna marknadsmässiga prövning och leda till samhällsekonomiskt ineffektiv fördelning av riskkapitalet. Dessutom menade de att sådana lättnader innebar att ett företags övergång från att vara onoterat till noterat diskriminerades.

Vidare kan den lägre beskattningen av onoterade andelar uppmuntra till skatteplanering, exempelvis mellan kvalificerade och okvalificerade andelar (se avsnitt 13.4.2).

⁵⁷ Taket är 90 inkomstbasbelopp för utdelningar och 100 inkomstbasbelopp för kapitalvinster.

⁵⁸ Se diskussion i Edin, m.fl. (2005).

⁵⁹ För en litteratursammanfattning, se t.ex. Tillväxtanalys (2023).

13.4.5 Sveriges bostadsbeskattning är ineffektiv och fastighetsskatten regressiv

Som diskuterats i avsnitt 13.3.1 ovan anses en fastighetsskatt vara en relativt effektiv skatt då skattebasen bedöms vara relativt okänslig för beskattning.

Sverige har en fastighetsskatt som kallas kommunal fastighetsavgift. För småhus och ägarlägenheter uppgår den 2024 till 0,75 procent av taxeringsvärdet upp till ett tak på 9 662 kronor. Även bostadsrätter omfattas av fastighetsavgiften, som betalas av bostadsrättsföreningen. Taket i fastighetsskatten är indexerat och räknas fram med inkomstbasbeloppet. Att fastighetsskatten har ett tak på en så pass låg nivå gör att den är kraftigt regressiv, dvs. den genomsnittliga skatten minskar med värdet av bostaden. Givet att bostadsvärdet är positivt korrelerat med individers inkomster leder detta till att fastighets-skatten utgör ett regressivt fördelningsinslag i skattesystemet.

Vid en internationell jämförelse framstår Sveriges uttag från fastighetsskatt som relativt lågt jämfört med många andra länders (avsnitt 13.4.1). Waldenström m.fl. (2018) visar att trenden i Sverige har varit minskad beskattning av fastigheter över tid, medan andra länder har gått i motsatt riktning.

Medan Sverige har en relativt låg löpande beskattning av boendevärdet har Sverige en relativt hög beskattning av reavinsten jämfört med andra länder (Englund, 2020). Reavinstskatten är förvisso en effektiv skatt i det att den beskattar övervinster. Dessutom innebär den viss riskdelning med staten och skapar inte heller samma problem med likviditeten som den löpande beskattningen i och med att den baseras på faktiskt vinst och inte ett uppskattat boendevärde. Kapitalvinstskatter, såsom reavinstskatten, förväntas emellertid leda till inlåsnings effekter då skatten blir lägre om individen håller samma tillgång en längre tid än om individen säljer och köper olika tillgångar under en viss period. Reavinstskatten förväntas därmed leda till inlåsnings effekter och ett mindre effektivt utnyttjande av bostadsbeståndet.⁶⁰

⁶⁰ Detta är allmänt vedertaget, men mindre påvisat empiriskt. Lundborg och Skedinger (1998) fann att kapitalvinstskatten minskar benägenheten att flytta bland hushåll som upplever negativa inkomstchocker. Englund (2020) menar att flyttbenägenheten minskade perioden 1991/1992 i samband med att uppskovsmöjligheterna togs bort och 2008 då uppskovsbeloppet räntebelagdes, men att det är svårt att dra några starka slutsatser då dessa även var perioder med ett sämre ekonomiskt lägre.

I dag finns möjlighet att göra räntefria uppskov för att minska inlåsnings effekterna och därmed öka rörligheten på bostadsmarknaden. Räntefria uppskov torde i princip eliminera kostnaden vid flytt. Däremot gör uppskov att beskattningen flyttas från tidpunkten för vinsternas förvärvande, ökar de administrativa kostnaderna i systemet och gör att skatteskulder byggs upp. Enligt Skatteverkets statistik uppgick uppskoven till knappt 506 miljarder kronor 2022. Vidare kan inlåsnings effekter fortsatt finnas kvar om flytten går till en bostad med ett lägre värde eller till en hyresrätt, då uppskoven (åtminstone till viss del) då måste återföras till beskattning. Detta kan stoppa upp flyttkedjor och bidra till att äldre personer i större utsträckning bor kvar i större bostäder i attraktiva lägen. En minskad rörlighet i bostadsbeståndet förväntas få konsekvenser för arbetsmarknaden.

Vidare visar Englund (2020) att bostadsbeskattningen brister i neutralitet. Dyra bostäder är underbeskattade i förhållande till billiga bostäder och bostadsrätter är underbeskattade i förhållande till småhus och hyresrätter. Vid ett högre ränteläge är även småhus underbeskattade i förhållande till hyresrätter. Enligt Englund leder detta till incitament att bygga stort och dyrt i mer exklusiva lägen snarare än billigt och litet i mer ordinära lägen.

Vad gäller stämpelskatten är det en ren transaktionsskatt, vilken ökar kostnaden av en bostadstransaktion och förväntas leda till minskad rörlighet på bostadsmarknaden (Best och Kleven, 2018).

Vad gäller ränteavdragen är de egentligen kopplade till kapitalbeskattningen i stort, men diskuteras ofta i förhållandet till beskattningen av bostäder. Neutralitet här innebär att skattereglerna inte ska styra valet mellan att köpa en bostad med eget sparande eller lånade medel. I dag följer fastighetsbeskattningen inte ränteutvecklingen medan ränteavdragen gör det, vilket leder till underbeskattning vid högre räntenivåer. Vidare finns många undantag i kapitalbeskattningen som generellt sett leder till en lägre generell skattesats på kapital (avsnitt 13.4.4). Skattesystemet brister i neutralitet i dag då ränteavdraget generellt sett är högre än beskattningen, vilket uppmuntrar till belåning. Ökad belåning kan betraktas som negativ extern effekt om bostadsköpare inte tar hänsyn till hur en ökad belåning påverkar den ekonomiska stabiliteten (t.ex. Waldenström m.fl., 2018, s. 56).

13.4.6 Sveriges företags- och investeringsklimat med avseende på skatter

Bedömare menar att de större förändringar av skattesystemet som gjorts sedan 1980-talet har bidragit till att Sverige i dag har ett avsevärt bättre investeringsklimat än tidigare (t.ex. Henrekson, 2022; Svenskt näringsliv, 2022). Sedan 1990 har förmögenhetsskatten slopats, beskattningen av kapitalinkomst och arbetsinkomst separerats, arvs- och gåvoskatten avskaffats, bolagsskatten sänkts och beskattningen av fåmansbolag (de så kallade 3:12-reglerna) blivit mer generös. Dessutom infördes skattefrihet för näringsbetingade andelar 2003 (se vidare nedan).

Henrekson (2022) lyfter att förändringarna i beskattning av företagande och ägande har stärkt drivkrafterna att bygga upp privata förmögenheter via entreprenörskap och företagsbyggande, vilket är en viktig anledning till att antalet noterade bolag i Sverige ökar, medan trenden är den motsatta i andra länder.

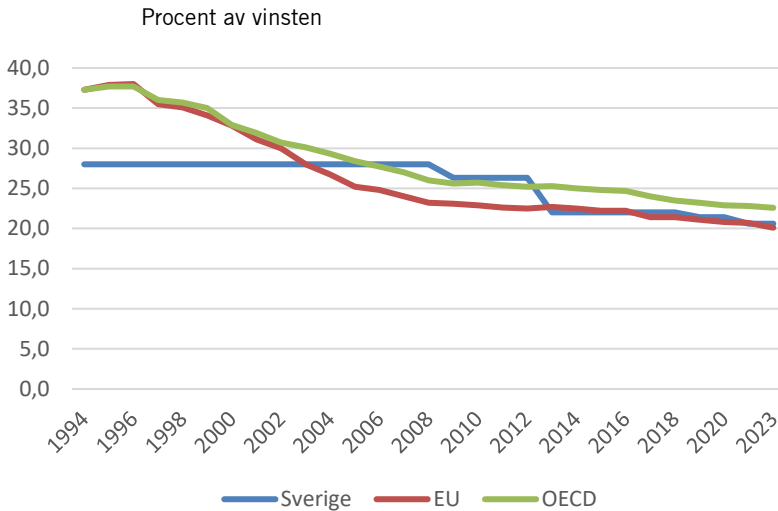
Även om mycket är bra jämfört med tidigare finns några inslag relaterade till företagsbeskattningen som lyfts fram som problematiska. De främsta är att lånefinansiering är skattegynnad gentemot finansiering med eget kapital, vilket snedvrider finansiering av företag i olika utvecklingsfaser och sektorer, samt de starka incitamenten att omvandla högre beskattade arbetsinkomster till lägre beskattade kapitalinkomster och de komplexa fåmansbolagsreglerna (3:12-reglerna) för att motverka sådan omvandling. Andra frågor rör bolagsskattesatsen, som numera befinner sig på en genomsnittlig nivå jämfört med andra OECD- och EU-länder, samt Sveriges framtida möjligheter att besluta om bolagsskattefrågor givet de internationella samarbeten som finns på området. Dessa frågor diskuteras i följande avsnitt, förutom frågor rörande inkomstomvandling och beskattningen av fåmansbolag som främst diskuteras i avsnitt 13.4.2.

Sveriges bolagsskatt ligger på en genomsnittlig nivå internationellt sett

Figur 13.7 visar utvecklingen av den svenska bolagsskattesatsen i relation till EU och OECD. Diagrammet visar att Sverige har haft perioder av både mer och mindre konkurrenskraftig bolagsskattesats, men att den i dag ligger på en genomsnittlig nivå. I den mån

bolagsskattesatsen i sig har betydelse för exempelvis multinationella företags beslut om investeringar, kan det ha betydelse för Sveriges konkurrenskraft (t.ex. Hansson, 2022).

Figur 13.7 Sveriges bolagsskattesats jämfört med OECD och EU



Källa: Ekonomifakta/PwC.

Den formella bolagsskattesatsen är dock inte den enda delen av regelverket som påverkar beskattningen på bolagsnivå. Hur skatteunderlaget, eller den beskattningsbara vinsten, definieras är också viktigt. Ett land kan ha en hög formell bolagsskattesats, men om företagen har många avdragsmöjligheter som minskar den beskattningsbara vinsten kan den *effektiva beskattningen* vara lägre.

OECD beräknar effektiva skattesatser på olika hypotetiska investeringar med olika antaganden om ränta och inflation. Beräkningarna tar hänsyn till hur olika länders skattesystem behandlar olika typer av investeringar och hur investeringarna finansieras. Även sett till den genomsnittliga effektiva beskattningen ligger Sverige något under genomsnittet i OECD.

Skillnad mellan eget och lånat kapital

I likhet med många andra länder är det möjligt att göra avdrag för räntekostnader, men inte utdelningar i det svenska bolagsskattesystemet.⁶¹ Sedan 2018 finns regler som begränsar avdragsrätten för negativt räntenetto till 30 procent av koncernens resultatmått EBITDA (prop. 2017/2018:245). Förändringen hade sitt ursprung i OECD:s arbete med att motverka aggressiv skatteplanering inom BEPS-projektet, som mynnade ut i ett EU-direktiv om bl.a. ränteavdragsbegränsningar. Trots förändringen är räntekostnader fortsatt skattegynnade gentemot finansiering med eget kapital. Detta leder till att den effektiva beskattningen av investeringar som finansieras med lån är lägre än den effektiva beskattningen av investeringar som finansieras med eget kapital.

Det finns flera negativa aspekter av att skattemässigt gynna lånefinansiering i förhållande till finansiering med eget kapital. För det första förväntas skuldsättningen öka och soliditeten minska. Detta kan i sin tur öka kostnaderna vid konkurs.⁶² Flera studier visar på ett samband mellan högre bolagsskatt och högre belånade företag.⁶³

Vidare skapar beskattningen snedvridningar mellan investeringar i projekt där lånefinansiering är mer lämpligt relativt investeringar för vilka eget kapital är mer lämpligt. Avkastningen på lånebetalningar består i löpande ränteinbetalningar och när lånet förfaller sker återbetalning av lånet, vilket gör att lånefinansiering inte lämpar sig särskilt bra för osäkra och riskfyllda investeringar då kreditgivarens avkastning är begränsad på uppsidan.⁶⁴ Dessutom kräver kreditgivare ofta någon form av säkerhet för att medge lån. Lånefinansiering är därför mer lämpligt för vissa företag, i synnerhet för företag i kapitalintensiva branscher med beprövade teknologier. Skattesystemet kan därmed leda till en samhällsekonomiskt ineffektiv fördelning av kapital, där etablerade företag gynnas relativt nya företag och där etablerade teknologier gynnas relativt innovationer. Dessutom missgynnas branscher med en större andel humankapital och andra immateriella

⁶¹ Skillnaden i den skattemässiga behandlingen av eget och lånat kapital var en av huvudfrågorna i Företagsskattekommitténs arbete. I slutbetänkandet (SOU 2014:40) presenterades två alternativa förslag på utformning för att öka neutraliteten. I början av 2016 presenterade EU-kommissionen ett förslag till direktiv om regler som motverkar skatteflykt, bl.a. ränteavdragsbegränsningar. Sverige införde därmed ytterligare ränteavdragsbegränsningar 2019 som kombinerades med en sänkt bolagsskattesats (prop. 2017/18:245).

⁶² Se resonemang i exempelvis Henrekson och Sanandaj (2014).

⁶³ Se sammanfattning och referenser i t.ex. SOU 2014:40 och Hanappi m.fl. (2023).

⁶⁴ Se t.ex. SOU 2014:40.

tillgångar relativt branscher som i högre grad använder materiellt kapital, såsom fastighetsbranschen. Anledningen är att materiella tillgångar är lättare att belåna. Det finns därmed risk för att företagsbeskattningens utformning, genom att gynna lånefinansiering, leder till ökad skuldsättning och en lägre grad av innovation, produktivitet och tillväxt. Detta problem har särskilt lyfts fram i kontexten med grön omställning där många projekt bedöms riskfyllda och därmed lämpligare att finansiera via eget kapital.⁶⁵

Internationellt arbete på bolagsskatteområdet

Sedan flera år tillbaka finns ett internationellt samarbete som kallas OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), vilket bl.a. syftar till att säkerställa att vinster beskattas där de uppkommer och där värde skapas. Arbetet har lett fram till ett antal handlingsplaner för att motverka multinationella företags möjligheter att skatteplanera och erodera skattebaser. OECD har bland annat antagit en ränteavdragsbegränsningsregel, vilken sedermera har implementerats inom EU.⁶⁶ Även arbetet kring den globala effektiva minimiskatten på 15 procent, som nu implementeras inom EU, kommer ur detta samarbete.⁶⁷

Därtill pågår ett arbete kring en digital skatt vars syfte är att fördela skattebasen mer rättvist mellan länder och ge beskattningsrätt till länder där stora digitala företag skapar värde, men inte har fysisk närvaro (t.ex. Hansson, 2023).

Även om det finns vissa svårigheter mellan länder i att komma överens har ändå många förslag lagts fram de senaste åren, vilka har lett till lagstiftning. Hansson (2023) påpekar att detta har ökat komplexiteten i skattesystemet med oklara fördelar.

⁶⁵ Se t.ex. detta dokument från EU:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733678/EPRS_BRI\(2022\)733678_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733678/EPRS_BRI(2022)733678_EN.pdf). Hämtat 2024-04-07.

⁶⁶ Detta var en del av Action 4 av BEPS-samarbetet. Se prop. 2017/18:245.

⁶⁷ Förslaget innebär att en nationell tilläggsskatt införs för att uppnå en effektiv minimibeskattnings av enheter som ingår i stora nationella eller multinationella koncerner. Enligt förslaget ska sådana koncerner med en årlig intäkt motsvarande minst 750 miljoner euro vara föremål för en effektiv skatt om minst 15 procent på en särskilt definierad skattebas (prop. 2023/24:32).

Sveriges formella skattesats på ägande ligger på en relativt hög nivå internationellt sett

För att kunna avgöra hur hög den totala beskattningen av en (in-hemsk) investering är måste även beskattningen av företags vinster på ägarnivå beaktas, dvs. beskattningen av utdelning och kapitalvinster.

I Sverige är den generella skattesatsen på kapitalvinster och utdelningar 30 procent. Denna skattesats gäller för avkastning på andelar i noterade företag. Genom att ha tillgångar på ett investeringssparkonto eller i en kapitalförsäkring kan dock den effektiva skattesatsen på avkastning på noterade andelar vara lägre.⁶⁸ För onoterade bolag ligger skattesatsen på 25 procent och för fåmansbolagsägare som är verksamma i betydande omfattning varierar beskattningen mellan 20 och (vanligtvis) 52 procent, där 20 procent är beskattningen inom gränsbeloppet och 52 procent beskattningen i inkomstslaget tjänst, givet att ägaren ligger över gränsen för statlig inkomstskatt (se även avsnitt 13.4.4).⁶⁹

En jämförelse av ägarbeskattningen mellan länder kan vara intressant för att få en uppfattning om investerares förutsättningar i Sverige jämfört med andra länder. En sådan jämförelse är emellertid relativt svår att göra då det ofta handlar om komplicerade regelverk med undantag och specialregler (som i Sveriges fall exempelvis). Skattesatserna kan variera med innehavstid, typ av företag och med progressivitet i skatteskalor. På uppdrag av Svenskt näringsliv har Deloitte kartlagt kapitalinkomstskatten i 15 OECD-länder 2021. Fokus i kartläggningen är på beskattning av utdelningar och kapitalvinster från aktiebolag och för att ge en överblick sammanställs skattesatserna bl.a. i intervall med den högsta och lägsta skattesatsen (figur 13.8 och 13.9 nedan).

Det kan noteras att Sveriges högsta skattesats ligger i topp, både vad gäller kapitalvinster och vad gäller utdelningsskatten. Den lägsta skattesatsen på kapitalvinster ligger under, eller på liknande nivåer som flera andra länders lägsta skattesats, även om flera länder har en lägsta skattesats på 0 procent. Vad gäller utdelningsskatten är det dock fler länder som har en lägre lägsta skattesats. Att Sverige ligger i topp vad gäller den högsta marginalsattesatsen beror på att få-

⁶⁸ Finansdepartementet (2023b).

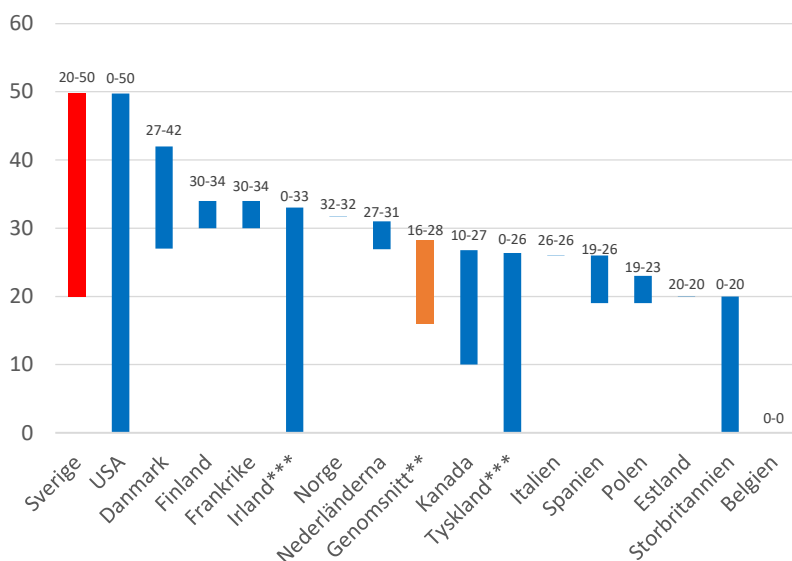
⁶⁹ Inga socialavgifter utgår, men bolagsskatt på bolagsnivå.

mansbolagsägare beskattas i inkomstslaget tjänst när inkomsterna överstiger det så kallade gränsbeloppet och tjänstebeskattningen på höga inkomster är relativt hög i Sverige. Den största delen av utdelningar bland aktiva fåmansbolagsägare tas emellertid ut inom gränsbeloppet, vilket gör att deras effektiva beskattning (ex post) är lägre, knappt 24 procent (se avsnitt om entreprenörskap nedan).

Vidare har lagändringen 2003, som innebar att vinster på andelar i dotterföretag och andra näringsbetingade andelar blev skattefria, sänkt den effektiva beskattningen av företagsägande (Henrekson, 2022). Andelen räknas alltid som näringsbetingad om den är onoterad. Om den är noterad räknas den som näringsbetingad om ägarföretaget har andelar med minst tio procent av rösterna och om andelarna ägts minst ett år. Henrekson (2022) jämför beräkningar av den effektiva beskattningen för direktägande och kontrollägande via holdingbolag och konstaterar att den senare är betydligt lägre. Genom lagändringen kan löpande beskattning helt undvikas på ägarnivå för kontrollägare av börsnoterade företag såväl som för individer som äger andelar i onoterade bolag. Skatt utgår endast på den del av avkastningen som ägaren tar ut för privat konsumtion och uppgår då till 30 eller 25 procent.

Figur 13.8 Kapitalvinstbeskattning – högsta och lägsta skattesats

År 2021, procent



Källa: Svenskt näringsliv/Deloitte (2022).

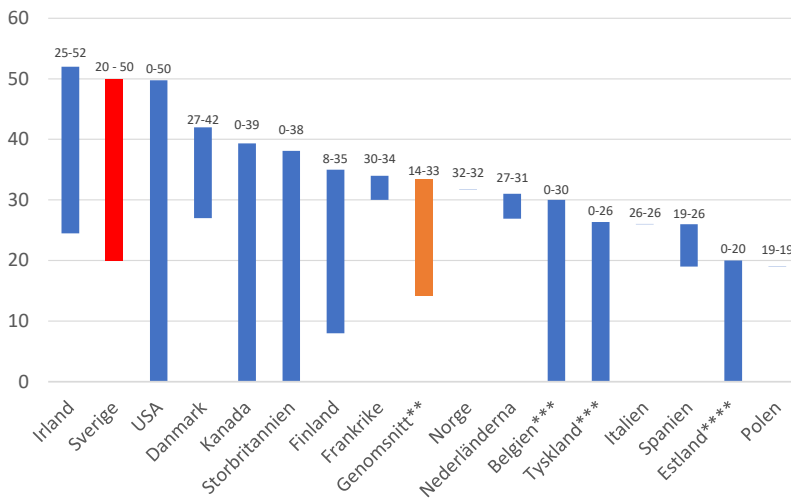
Anm: I de fall där regionala skattenivåer påverkar har skattesatserna för landets huvudstad använts. Grundavdrag har endast beaktats om de är specifikt vikt för kapitalinkomster eller när ett generellt grundavdrag som också kan användas för kapitalinkomster är större än 10 000 euro.

** Exkl. Sverige.

*** Platt skatt. Intervall från noll procent illustrerar att en del av kapitalinkomsten, under ett fast belopp, är helt skattebefriad.

Figur 13.9 Utdelningsskatt – högsta och lägsta skattesats

År 2021, procent



Källa: Svenskt näringsliv/Deloitte (2022).

Anm: I de fall där regionala skattenivåer påverkar har skattesatserna för landets huvudstad använts. Grundavdrag har endast beaktats om de är specifikt vikta för kapitalinkomster eller när ett generellt grundavdrag som också kan användas för kapitalinkomster är större än 10 000 euro.

** Exkl. Sverige.

*** Platt skatt. Intervall från noll procent illustrerar att en del av kapitalinkomsten, under ett fast belopp, är helt skattebefriad.

**** Utdelningar normalt skattebefriade på individnivå. Om skattskyldig är anställd i bolaget utgår dock 20 procent skatt.

Beskattning av entreprenörskap

Som beskrevs ovan kan en hög ägarbeskattning minska incitamenten att starta verksamhet samt göra det svårare att hitta extern finansiering för olika projekt. Vidare kan asymmetrisk behandling av vinster och förluster göra att skattesystemet missgynnar risktagande och entreprenörskap till förmån för mer etablerade och kapitalstarka företag och branscher. Därtill kan en hög arbetsinkomstbeskattning försvåra för entreprenören att anställa nyckelmedarbetare för att utveckla verksamheten.

De flesta entreprenörer är sannolikt fåmansbolagsägare som är verksamma i betydande omfattning i företaget och de och beskattas därmed enligt fåmansföretagsreglerna (Elert m.fl., 2022). Enligt dessa regler beskattas avkastning som kapital med en skattesats på 20 procent inom gränobeloppet, med kommunal- och eventuell stat-

lig inkomstskatt över gränsbeloppet upp till ett tak om 90 inkomstbasbelopp för utdelningar och 100 inkomstbasbelopp för kapitalvinster, över vilket avkastningen beskattas som kapital till 30 procent.

Enligt Skatteverkets statistik var den effektiva skattesatsen knappt 24 procent på både utdelningar och kapitalvinst 2022, vilket kommer av att en stor andel utdelningar och kapitalvinst tas ut inom gränsbeloppet.⁷⁰ Detta beror sannolikt till viss del på anpassning av ersättningar till gränsbelopp och att samtliga som använder sig av fåmansföretagsreglerna är inte har hög tillväxt i avkastningen. Vidare finns stora sparade gränsbelopp, vilka kan användas för att ta ut lägre beskattad ersättning.

För en entreprenör att utveckla sitt projekt är externt kapital viktigt. Detta för att kassaflödet inledningsvis ofta är negativt och för att entreprenöriella projekt sällan lämpar sig för lån (se avsnitt 13.3.4). Externa investerare bidrar ofta även med viktig kunskap, nätverk osv. för att vidareutveckla innovationen.

Elert m.fl. (2022) och Stenkula och Wykman (2022) redovisar beräkningar av den effektiva beskattningen av en marginell investering för fåmansbolagsägare över tid. För det första visar beräkningarna att den effektiva beskattningen har minskat mycket sedan 1970/80-talet, särskilt för finansiering via nyemissioner. För det andra visar Stenkula och Wykman (2022) att nyemissioner kan vara relativt fördelaktiga för aktiva fåmansbolagsägare. Precis som för andra företag är finansiering med lånat kapital skattegynnadt, men finansiering av investeringar med nyemissioner ökar kapitalunderlaget i förhållande till värdet av investeringen⁷¹, vilket i sin tur innebär ett större gränsbelopp och gör att avkastning som annars skulle beskattas över gränsbeloppet som tjänst nu kan beskattas inom gränsbeloppet. Detta gör även att den effektiva beskattningen av finansiering via nyemission och finansiering via lån inte skiljer sig så mycket för fåmansföretagen under vissa förutsättningar.

Även Braunerhjelm och Henrekson (2023) redovisar beräkningar av den effektiva beskattningen av en marginell investering för olika ägare och för olika finansieringsformer (men inte för fåmansbolag specifikt). Även deras beräkningar visar att den effektiva beskattningen har minskat över tid, särskilt för nyemissioner. Vad gäller

⁷⁰ En större andel tas även ut till 30 procents beskattning över taken än inom gränsen för tjänstebeskattningen.

⁷¹ Det gäller för huvudregeln och i det fall investeringen deprecierar.

beskattningen av direktägande drar Braunerhjelm och Henrekson (2023) slutsatsen att flera förändringar, såsom sänkt bolagsskatt, den lägre inflationstakten, övergången från heltäckande till dual beskattning och slopande av förmögenhetsskatten, har bidragit till den drastiska minskningen i beskattning sedan 1970/80-talet. Vidare visar de att förändringen 2003, som innebar att vinster på andelar i dotterföretag och andra näringsbetingade andelar blev skattefria, har sänkt den effektiva beskattningen av direktägande än mer. Genom att äga andelar i exempelvis onoterade företag genom ett holdingbolag snarare än direkt har det, enligt Braunerhjelm och Henrekson (2023) blivit möjligt för individer att undvika eller skjuta upp beskattningen på obestämd tid. Skatt utgår då endast på den del som tas ut för privat konsumtion. Sammanfattningsvis menar Braunerhjelm och Henrekson (2023) att skattereformerna rörande beskattning av ägande kraftigt ökat incitamenten för grundare och investerare att engagera sig i och finansiera innovationsbaserat entreprenörskap.

Förutom finansiering behöver entreprenören även kompetent arbetskraft för att utveckla sitt projekt. En del av den entreprenöriella funktionen utförs av anställda som inte har ägandeskap i företaget, vilka ibland kallas *intraprenörer*. Dessa potentiella anställda har ofta goda alternativ på arbetsmarknaden och för entreprenören är det inledningsvis svårt att betala konkurrenskraftiga löner. Personaloptioner beskrivs som ett viktigt instrument för att knyta till sig specialistkompetens för ett nystartat och ungt företag. Dessa kan kompensera för både lägre jobbtrygghet och en lägre lön och skapa incitament för nyckelpersoner att bli kvar vid företaget under viktiga tillväxt- och utvecklingsfaser. Sedan 2018 har Sverige lättnader i beskattningen av personaloptioner. Syftet är att underlätta för unga företag med tillväxtambitioner som saknar tillräcklig tillgång till kapital att rekrytera och behålla personer som är viktiga för att företaget ska kunna växa (prop. 2021/22:25). Braunerhjelm och Henrekson (2023) menar att dessa regler är viktiga, men att ett problem är gränsen för företagets värde. Det får inte överstiga 280 miljoner kronor, vilket de menar är för lågt satt för lovande startups i tech-sektorn, för vilka den gränsen kan överstigas rätt snabbt efter ett par finansieringsrundor.

Investeraravdraget

Investeraravdraget infördes 2014 och är ett avdrag som kan göras av fysiska personer som investerar i företag av mindre storlek i samband med företagets bildande eller vid nyemission. Avdraget får göras för hälften av betalningen för andelarna i inkomstslaget kapital, vilket innebär en skattesänkning med 15 procent av det investerade beloppet. Avdraget får uppgå till högst 650 000 kronor per person och år (Finansdepartementet, 2023a). Syftet med avdraget är att underlätta för nystartade företag och tillväxtföretag att få tillgång till kapital. Motiven bakom avdraget är de mer begränsade möjligheter till finansiering som mindre och nystartade företag kan möta samt att skattesystemet missgynnar finansiering med eget kapital, vilket särskilt kan missgynna nya och tillväxtinriktade företag.

I en utvärdering av investeraravdraget finner Tillväxtanalys (2023) att avdraget inte framstår som effektivt givet målsättningen. Avdraget tenderar att styra kapital till företag med sämre tillväxtutsikter och den genomsnittlige externa investeraren har låg industri- och ledarerfarenhet och är troligen inte är en kompetent affärsängel. De som utnyttjar avdraget verkar, enligt rapporten, i större utsträckning höra till gruppen "family, friends and fools" eller vara personer med en anställning som huvudsaklig inkomst. Därtill verkar avdraget i stor utsträckning användas som avdrag på det minsta startkapitalet för bolag, snarare än att öka investeringarna.

En anledning till att avdraget inte träffar hela gruppen potentiella investerare, dvs. även mer kompetenta affärsänglar, kan vara att dessa personer i större utsträckning investerar via bolag. Investeringar via bolag är inte berättigade till investeraravdrag.

13.4.7 Forskningsavdraget – effektivt i teorin men krångligt i praktiken

Som nämns i kapitel 2 finns skäl för staten att stötta företagens FoU-verksamhet då sådan verksamhet ger upphov till spillover-effekter. Genom att det samhällsekonomiska värdet är större än värdet för företaget, är det sannolikt att företaget utan stöd skulle investera mindre i FoU än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Det finns även internationella konkurrensaspekter kring FoU-stöd i likhet med de som omgärdar bolagsskatten. Med internationellt

sett konkurrenskraftiga FoU-stöd kan länder locka till sig FoU-investeringar och därmed andra fördelar genom spillover-effekter.

Sverige har sedan 2014 ett forskningsavdrag, vilket innebär en nedsättning av arbetsgivaravgifterna för personer som bedriver systematiskt och kvalificerat forsknings- och utvecklingsarbete i kommersiellt syfte. Avdrag ska göras med högst 10 procent av underlaget för arbetsgivaravgifterna för en person som arbetar med forskning och utveckling. Utöver avdraget ska även den allmänna löneavgiften sättas ned med tio procentenheter. Det sammanlagda avdraget för samtliga personer som arbetar med forskning eller utveckling hos en arbetsgivare får inte överstiga 1,5 miljoner kronor per månad (Finansdepartementet, 2023a).

Flera EU-länder har stöd till FoU på skattesidan i form av patentboxar. En patentbox innebär att ett bolags intäkter från patent kan läggas i en box, där de beskattas lägre än andra intäkter. Boxar förväntas göra det mer intressant för forskningsintensiva företag att lägga vinster och aktivitet där.

Det finns flera fördelar med att en nedsättning av arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med FoU jämfört med en patentbox. Även företag som befinner sig i ett uppstarts- eller utvecklingsstadium och ännu inte är vinstdrivande kan tillgodogöra sig stöd genom nedsättningen. En patentbox gynnar framför allt företag i ett senare stadiet, när de blivit vinstdrivande. Som Hansson (2022) påpekar är det också i den tidiga fasen som det svenska skattesystemet är icke-neutralt. Dessutom är det sannolikt främst själva arbetet som skapar mervärde för ett land och inte var vinsterna läggs. Patentboxar riskerar att leda till ökad skatteplanering och skattekonkurrens. Det empiriska stödet för att de faktiskt leder till mer FoU är dessutom svagt (Griffth m.fl. 2014; Alstadsaeter m.fl., 2015). Resultat från en utvärdering av forskningsavdraget från Tillväxtanalys (2022) indikerar att det har lett till ökad rekrytering av forskare bland företag.

Forskningsavdraget har emellertid kritiserats av flera aktörer för att vara komplicerat. Svenskt näringsliv lyfter exempelvis att regelverket visat sig vara förenat med tolknings- och tillämpningsproblem som motverkar att incitamentet får avsedd effekt.⁷²

⁷² Se skrivelse från 2022, "Åtgärda skatteincitamentet för FoU".

13.4.8 Konsumtionsbeskattningen

Sveriges konsumtionsbeskattning består av punktskatter och mervärdesskatt. Punktskatterna är av en mer korrigerande karaktär, där tanken är att de ska korrigera felprissättningar där priset inte avspeglar den samhällsekonomiska kostnaden av produktionen eller konsumtionen. Punktskatter kan vara ineffektiva för att uppnå sitt syfte, vilket då skapar snedvridningar av konsumtions- och produktionsval samt gör att resurser läggs på exempelvis administration av skatten i stället för något potentiellt sett mer produktivt i onödan.

Mervärdesskatten (momsen) beskattar mervärdet i varje led av produktionen. Den som producerar en vara eller tjänst och säljer den vidare lägger moms på priset till köparen (utgående moms) och reducerar sin skatt med moms på insatsvarorna (ingående moms). Mervärdesskatten är generellt sett betraktad som en relativt effektiv skatt, då den faller på en bred och relativt okänslig skattebas (Sørensen 2010). Skatt på konsumtion kan visserligen betraktas som en indirekt skatt på arbete med effekter på arbetsutbud, enligt samma mekanismer som en direkt skatt på arbete. Mervärdesskatten faller dock även på personer som inte arbetar samt på förmögenhet, svartarbete, turism och gränshandel (t.ex. Bastani, 2021). Konsumtions-skatten påverkar inte heller skillnaden i beskattningen av arbete och kapital och påverkar därmed inte incitament till inkomstomvandling.

Det finns två problem som brukar nämnas relaterade till mervärdesskatten. Det ena är att en stor del av den privata konsumtionen är undantagen från moms och det andra är de olika skattesatserna på olika varor och tjänster (SOU 2006:90; Lundberg, 2017b; Lundberg, 2019, Blomquist, Brissle och Sandberg-Nilsson, 2019).

Undantag från moms, eller momsbefrielse, kan skapa problem i en produktionskedja. Även om ett företag som är undantaget moms inte lägger på moms på försäljningspriset avspeglar priset ändå den ingående moms som företaget inte får dra av. Momsen går då ändå vidare i produktionskedjan via priset och blir momsbelagt av ett efterföljande momsbelagt företag som då inte får dra av den ingående mervärdesskatten eftersom ingen sådan finns.⁷³ Detta, som kallas *dold moms*, kan leda till att den totala moms blir högre än om alla i produktionskedjan betalade in och drog av moms. Detta kan leda till snedvridningar, t.ex. i form av att företag föredrar att producera varor

⁷³ Se en tydlig framställning från Ekonomifakta ”Dold moms kan bli dyrt”, hämtad 2024-02-15.

och tjänster själva i stället för att köpa in dem, eller genom att ett högre pris till slutkonsument skapar snedvridningar i konsumtionsval (Bastani, 2021).

Sverige har tre olika momssatser för olika varor och tjänster: 6 procent, 12 procent och 25 procent, varav 25 procent är normen. Olika momssatser skapar olika snedvridningar, t.ex. för konsumentens val av varor och tjänster att konsumera samt företagens val av insatsvaror i produktion (t.ex. Bastani, 2021). Både de olika skattesatserna och undantagen leder till administrativa kostnader för företagen.

Momsen omfattas av EU:s mervärdesskattedirektiv, vilket sätter upp regler för vilka varor som måste beskattas och vilka varor som inte får det. Vidare måste standardsatsen för moms vara minst 15 procent och länderna får ha två nedsatta momssatser.

13.5 Hur kan skattesystemet förändras för att bli mer produktivitsfrämjande?

I föregående avsnitt beskrevs ett antal potentiella problem med skattesystemet ur produktivits- och tillväxtperspektiv. I detta avsnitt beskrivs Produktivitetskommissionens bedömningar av vilka inriktningar på förändringar eller andra åtgärder som skulle kunna övervägas för att åtgärda problemen.

13.5.1 Sänkt beskattning av höga arbetsinkomster

Bedömning: Den högsta marginals-katten på höga arbetsinkomster bör sänkas, både genom att slopa avtrappningen av jobbskatteavdraget och genom att sänka den statliga inkomstkatten.

Bedömning: En sänkning av den högsta marginals-katten motiverar en översyn av olika undantag i skattesystemet, såsom exempelvis expertskatten.

Sverige har bland de högsta marginals-katterna på höga inkomster i OECD.⁷⁴ Höga marginals-katter på höga arbetsinkomster minskar bl.a. individens drivkrafter att utbilda och vidareutbilda sig, anstränga

⁷⁴ Se t.ex. OECD (2023) och avsnitt 14.4.3.

sig och arbeta fler timmar. De höga marginalsatterna bidrar till höga skatteklilar, som i sin tur leder till ett ökat behov av andra undantag i skattesystemet, såsom expertskatten, för att locka globalt rörlig, högkvalificerad arbetskraft, och rot- och rutavdrag samt leder till en ökad spänning gentemot kapitalinkomstbeskattningen. Inkomstomvandling bland fåmansföretagsägare för att kunna ta ut lägre beskattad kapitalinkomst i stället för högre beskattad arbetsinkomst anses av många bedömare vara ett potentiellt problem såväl för fåmansföretagsreglernas legitimitet som för skattesystemets legitimitet i stort (se avsnitt 13.4.2).

Vad gäller fåmansföretagsreglerna i övrigt leder en högre tjänstebeskattning via en högre statlig inkomstskatt även till en högre beskattning av avkastning som överskjuter gränsbeloppet (den inkomstgräns inom vilken inkomst får beskattas som kapital för en aktiv fåmansföretagsägare), vilket leder till en högre beskattning av entreprenörer med hög avkastning på sina investeringar i förhållandet till företagare med lägre avkastning (se avsnitt 13.4.2).

Produktivitetskommissionens bedömning är att den högsta marginalsatten på arbetsinkomster bör sänkas, både genom att slopa avtrappningen av jobbskatteavdraget och genom att sänka den statliga inkomstskatten. Hur mycket den statliga inkomstskatten bör sänkas beror på möjlig finansiering och på ambitionerna på andra områden.

Samtidigt som en sänkning av marginalsatten för relativt höga inkomster bedöms vara en samhällsekonomiskt effektiv åtgärd minskar förändringen progressiviteten i skattesystemet och gynnar främst personer med relativt höga inkomster. Givet en viss politisk preferens för omfördelning via skattesystemet kan åtgärden därför behöva kombineras med andra, kompensatoriska åtgärder.

13.5.2 Enklare och lägre beskattning av förvärvsinkomster

Bedömning: Beskattningen av förvärvsinkomster bör förenklas och sannolikt sänkas för lägre inkomster.

- Ersätt grundavdraget, jobbskatteavdraget och förvärvsinkomst-avdraget med en reduktion eller ett avdrag som är högre för arbetsinkomst och för äldre personer.

- En sänkning av inkomstskatten på lägre inkomster bör övervägas tillsammans med andra möjliga åtgärder på utgiftssidan.

Förvärvsinkomstbeskattningen innehåller i dag flera olika avdrag och reduktioner. Produktivitetskommissionen anser att en viktig målsättning är att förenkla för individer och företag att bedöma de skattemässiga konsekvenserna av olika beslut. Även om effekterna inte bör överdrivas, kan det inte uteslutas att arbetsutbudseffekterna av exempelvis ett jobbskatteavdrag skulle öka om skattesystemet vore enklare utformat.

Flera av de förslag på skattereformer som presenterats de senaste åren inkluderar förslag om att ersätta dagens jobbskatteavdrag och grundavdrag med ett (generösare) avdrag (Eklund, 2020; Finanspolitiska rådet, 2020; Hansson, 2022).

Vad gäller olika inkomster anser Produktivitetskommissionen att avdraget bör vara större för arbetsinkomster, i likhet med dagens jobbskatteavdrag, för att skapa större incitament att arbeta. Givet den förväntade demografiska utvecklingen är det även önskvärt att fler arbetar längre upp i åldrarna, för att öka möjligheterna att finansiera det offentliga åtagandet. Att inte beskatta pensionsinkomster som arbetsinkomster hade i det perspektivet varit mer effektivt, men kan vara svårt i och med att många betraktar pension som arbetsinkomst. Det bör därför övervägas huruvida avdraget i likhet med dagens jobbskatteavdrag bör vara mer generöst för arbetsinkomster för personer som står i valet mellan att fortsätta arbeta eller helt gå i pension.

Även skattekillen i den lägre delen av inkomstfördelningen är relativt hög, särskilt om socialavgifterna räknas in (se t.ex. Hansson 2022 och avsnitt 13.4.3). Detta förväntas påverka både sysselsättningen och specialiseringen i ekonomin. Arbetsgivaravgifterna utgör en betydande andel av skattekillen, men generella sänkningar av dem, dvs. sänkningar som träffar hela löntagarkollektivet och inte vissa grupper av det, anses allmänt vara mindre effektivt än ett jobbskatteavdrag för att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten. Mer riktade sänkningar av arbetsgivaravgifterna mot grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden kan däremot vara mer effektiva än generella sänkningar. Det är dock relativt komplicerat att rikta nedläggningar mot grupper för vilka Skatteverket inte har någon objektiv information att tillgå. Sådana åtgärder kan därför vara mer effektivt administrerade på utgiftssidan.

Om och hur en sänkning av inkomstskatterna för relativt låga inkomster bör göras kommer i Produktivitetskommissionens huvudbetänkande att diskuteras utifrån finansieringsmöjligheter, eventuella förslag om förändringar av socialförsäkringssystemet, socialavgifter och hur potentiella förenklingar av förvärvsinkomstbeskattningen bör se ut.

13.5.3 Förändringar av fåmansföretagsreglerna?

Bedömning: För att upprätthålla förtroendet för det duala systemet och en relativt gynnsam beskattning av företagande bör beskattningen av fåmansföretagare förändras.

Det pågår en utredning av skattereglerna för fåmansföretag med syfte att förenkla regelverket samt att ytterligare främja entreprenörskap och underlätta ägarskiften. Produktivitetskommissionen anser att det finns starka skäl att avvakta resultatet av den innan mer skarpa slutsatser om inriktning dras.

Som beskrivs i avsnitt 13.4.6 anses företagsklimatet i Sverige med avseende på skattesystemet ha förbättrats mycket sedan början på 1990-talet. Förändringarna av skattereglerna för fåmansföretag har sannolikt spelat en viktig roll i sammanhanget. Återkommande påtalas emellertid problem med inkomstomvandling och skatteplanering och risken för att förtroendet för skattesystemet ska urholkas. Om problemen till slut bedöms så pass stora att regelverket förändras i en betydligt mindre generös inriktning, t.ex. genom att kapitalinkomst och arbetsinkomst återigen beskattas tillsammans, skulle det kunna innebära negativa effekter för entreprenörskap och företagande. Exempelvis kan en relativt hög utdelningsbeskattning leda till inlåsning av kapital i mer mogna företag i stället för att komma företag med större tillväxtpotential till del (se avsnitt 13.3.4). Systemet anses dessutom vara mycket komplext, vilket kan vara ett problem för företagandet och leda till att resurser läggs på att förstå systemet och vad som är mest förmånligt för den enskilde företagaren, i stället för på mer tillväxtfrämjande aktiviteter.

Det pågår en utredning om fåmansföretagsreglerna som ska presentera sitt betänkande i maj 2024, strax efter denna utrednings delbetänkande. Enligt direktiven ska den utredningen bl.a. förenkla

regelverket och ytterligare främja entreprenörskap.⁷⁵ Utredningen kommer att utgöra ett underlag för framtida eventuella förslag vad gäller fåmansföretagsreglerna. Produktivitetskommissionen anser därmed att det finns starka skäl att avvakta utredningens slutsatser innan kommissionen lägger fram förslag eller mer skarpa inriktningsförslag.

13.5.4 Mer förmånliga personaloptioner?

Bedömning: Skatteförmåner för personaloptioner bedöms kunna vara ett relativt effektivt sätt att stödja tillväxtinriktat entreprenörskap. Den omsättningsgräns som finns i dag kan dock utgöra ett hinder för snabbväxande företag och bör ses över.

Det kan finnas skäl för politiken att gynna entreprenörskap på grund av marknadsmisslyckanden. De lättnader i beskattningen av personaloptioner, som infördes i Sverige 2018, har lyfts fram som ett sätt att göra detta på (se t.ex. SOU 2016:23).

Ett grundproblem för lagstiftaren vad gäller att stötta entreprenörer är att det är inte möjligt att avgöra vem som är en potentiell entreprenör (se även diskussionen i avsnitt 13.4.2). Även om reglerna om lättnader i beskattningen av personaloptioner kan träffa fel och leda till inkomstomvandling gör sannolikt utformningen av dem att de mer effektivt riktas mot just entreprenörer än exempelvis mer generösa fåmansföretagsregler. Enligt reglerna har endast yngre företag möjlighet att använda dem och flera branscher som inte anses innovativa (eller som redan har statsstöd) är exkluderade. Vidare får optionen endast utnyttjas efter tidigast 3 år. För att en anställd ska acceptera en option om att köpa en andel av företaget i framtiden i stället för en högre lön, ev. i ett annat arbete, i dag krävs sannolikt att den anställde ändå tror att hen kommer att tjäna på bytet, dvs. en viss tillväxtpotential i företag bör ändå förväntas. Detta kan vidare betyda att det sker mer entreprenöriell självselektion in i personaloptionsprogrammet än vad som är fallet vad gäller fåmansföretagsreglerna.

Potentiella problem som har uppmärksamrats i förhållande till regelverket är exempelvis omsättningsgränsen, vilken gör att snabb-

⁷⁵ Dir. 2022:44, dir. 2023:10 och dir. 2023:128.

växande företag relativt snabbt kan växa ur reglerna (Braunerhjelm och Henrekson, 2023). Ett ytterligare problem är hur regelverket förhåller sig till fåmansföretagsreglerna. I dag kan anställda som erbjuds personaloptioner i ett företag komma att omfattas av det regelverket i och med att andelarna blir kvalificerade. Enligt ett tilläggsdirektiv till utredningen om förenkling av reglerna för fåmansföretag ska utredningen bl.a. analysera på vilket sätt fåmansföretagsreglerna kan ändras för att göra de särskilda bestämmelserna om lättnader i beskattningen av personaloptioner mer effektiva när det gäller att attrahera och behålla nyckelkompetens. Reglerna om personaloptioner omfattas även av statsstödsreglerna, vilket gör att det förhållandet bör utredas vidare.

Produktivitetskommissionen anser att det finns skäl att se över huruvida regelverket kan och bör göras mer generöst för att i högre grad riktas mot snabbväxande företag, men att det finns skäl att avvakta resultatet av utredningen.

13.5.5 Högre beskattning av vissa kapitalinkomster

Bedömning: Undantagen i kapitalbeskattningen bör ses över mot bakgrund av hur kapitalförsörjningen ser ut i dag.

- Kartlägg ISK och utred förändringar av systemet med avseende på onoterade andelar och förhållandet till fåmansföretagsreglerna.
- Överväg en höjning av avkastningsskatten på pensionskapital.
- Se över beskattningen av onoterade andelar i relation till fåmansföretagsreglerna och övrig företagsbeskattning.

Givet att undantag i kapitalbeskattningen kan påverka i vilka tillgångar individen investerar framstår det som angeläget att se över flera av undantagen i kapitalbeskattningen.

Investeringsparkonto (ISK) har blivit en mycket populär sparform sedan införandet 2012. Motiven vid införandet var att beskattningen skulle vara enklare samt att det skulle minska de inlåsnings-effekter som kapitalinkomstbeskattningen kan ge upphov till (prop. 2011/12:1.). Många bedömare menar att ISK är en skattegyn-

nad sparform. I den mån den är skattegynnad eller annorlunda på andra sätt som ökar dess popularitet kan de tillgångar som inte får placeras på ISK missgynnas. Detta gäller exempelvis onoterade andelar, vilket innebär att ISK riskerar att gynna mer passivt ägande relativt mer aktivt. Vidare överväger regeringen att införa en skattefri grundnivå i ISK och kapitalförsäkringar (Finansdepartementet 2023b), vilket skulle leda till att beskattningen av tillgångar på ISK och i kapitalförsäkringar minskar jämfört med i dag och i förhållande till andra former av sparande. En skattefri grundnivå skulle dessutom leda till progressivitet i denna del av kapitalbeskattningen. Förutom att detta ytterligare komplicerar kapitalbeskattningen riskerar progressivitet i sin tur att leda till ineffektiv skatteplanering (se avsnitt 13.4.2). Produktivitetskommissionen förordar en kartläggning av ISK och en utredning av dess effekter och förhållandet till onoterade andelar och 3:12-fåmansföretagsreglerna innan förändringar av ISK görs. En sådan utredning skulle även kunna diskutera huruvida det vore möjligt att tillåta onoterade andelar på ISK.

Avkastningsskatten på pensionskapital är låg relativt beskattningen av andra tillgångar, vilket gynnar passivt ägande via pensionsfonder. Det gör det även mer lönsamt att byta löneförmåner mot pensionsförmåner och kan därmed påverka arbetsutbudet negativt senare i livet. Produktivitetskommissionen anser därför att en höjning av avkastningsskatten bör övervägas.

Vad gäller beskattningen av avkastning på onoterade andelar generellt är anledningen till att de beskattas lägre (med 25 procent) att det kan finnas skäl att underlätta små och medelstora bolags försörjning med externt riskkapital, särskilt för de företag vars andelar inte är noterade på någon börs (prop. 2005/06:1). Dessutom finns marknadsmisslyckanden i form av asymmetrisk information och spillover-effekter relaterade till finansiering av innovativt entreprenörskap.

Den expertgrupp vars förslag låg till grund för de ändringar av fåmansföretagsreglerna som gjordes 2006 resonerade kring behovet av skattelättnader för onoterade andelar. De ansåg inte att det fanns tillräckliga samhällsekonomiska skäl för en lägre skatt. Att ge särskilda skattelättnader till företag enbart för att de är onoterade riskerade, enligt expertgruppen, att störa den marknadsmässiga prövningen av företag utifrån tillgänglig information och det resultat de uppnår, vilket i sin tur riskerar att leda till en samhällsekonomiskt ineffektiv

fördelning av riskkapitalet. Dessutom menade de att sådana lättnader innebar att ett företags övergång från att vara onoterat till noterat diskriminerades.

Resonemanget indikerar att det finns skäl att beskatta avkastningen på onoterade andelar på samma nivå som avkastningen på noterade. Det finns fler förslag om att likställa beskattningen på avkastning från andelar in noterade och onoterade bolag med utgångspunkt i mer enhetlig beskattning, t.ex. Eklund (2020) och Waldenström m.fl., (2018). Även Hansson (2022) likställer beskattningen på avkastning från andelar i noterade och onoterade bolag i två av de tre förslag till reformering av kapitalbeskattningen som hon presenterar. I det tredje förslaget har onoterade bolag en lägre beskattning med argumentet att dessa kapitalinkomster är känsliga för beskattning och dessutom har positiva externa effekter och därför bör beskattas lägre.

Produktivitetskommissionen anser att det i dagsläget kan finnas skäl för onoterade andelar att ha en lägre beskattning, om inte annat för att andelarna inte får inkluderas på investeringssparkonto. Detta komplicerar dock beskattningen och det mest önskvärda vore att se över både vilka tillgångar som kan inkluderas i ISK såväl som företagsbeskattningen i stort (se avsnitt 13.5.7).

Generellt sett bör förändringar inom kapitalbeskattningen även relateras till såväl hur kapitalförsörjningen och övrig företagsbeskattning ser ut som till andra möjliga åtgärder för att exempelvis korrigera för marknadsmisslyckanden. Produktivitetskommissionen avser därför att återkomma till flera delar av kapitalbeskattningen i huvudbetänkandet.

13.5.6 En mindre snedvridande företagsbeskattning?

Bedömning: En viktig åtgärd för att främja ökad produktivitet är att åtgärda skillnaden i skattemässig behandling av lånat och eget kapital. Detta kan göras på flera olika sätt, bl.a. genom sänkt bolagsskattesats, minskade ränteavdrag eller ett avdrag för eget kapital. Implementering av den globala minimiskattesatsen innebär emellertid begränsningar för förändringar som innebär sänkt effektiv beskattning för större multinationella företag. Dessutom pågår en utredning av effekter av den förändring av bolagsskatten

som gjordes 2019. Produktivitetskommissionen anser att det finns starka skäl att avvakta resultatet av den innan mer skarpa slutsatser om inriktning dras.

Bedömning: Hela företagsbeskattningen kan behöva ses över med avseende på neutralitet mellan olika företags- och finansieringsformer.

Bedömning: Det är viktigt att Sverige är med och påverkar de olika arbeten som sker inom bolagsbeskattningen internationellt samt att Sverige på ett bra sätt kan följa och analysera hur utvecklingen påverkar svenska intressen. Mot bakgrund av det betydande internationella samarbetet på området bör regeringen överväga att tillsätta en kontinuerligt verksam grupp med relevanta representanter.

I dag är räntor avdragsgilla för bolag, medan avkastning på eget kapital inte är det. Som nämndes i avsnitt 13.3.4 kan detta leda till ökad belåning och en negativ effekt på produktiviteten.

Det finns flera sätt att minska dessa snedvridningar. Ett sätt är att försöka neutralisera beskattningen på ägarnivå, genom att sänka beskattningen av utdelningar och kapitalvinster men inte av ränteinkomster. Detta skulle dock leda till en mindre enhetlig kapitalinkomstbeskattning än i dag. Sannolikt är det dessutom bättre att, i den mån det är möjligt, försöka åtgärda problemet där det uppstår, dvs. i och med avdragen på bolagsnivå. Ett sätt att göra detta på bolagsnivå skulle vara genom en s.k. ACE-modell. Med modellen ges avdrag för både räntor och utdelningar upp till normalavkastning plus avdrag för värdeminskning.⁷⁶ Ett tredje sätt skulle vara att minska ränteavdragen och ett fjärde sätt är att sänka bolagsskattesatsen.

En sänkt bolagsskatt ansågs länge vara ett viktigt verktyg för att förbättra ett lands konkurrensförmåga vad gäller att attrahera investeringar (se avsnitt 13.3.3). De senaste åren har flera länder sänkt sin bolagsskatt. Även om den även i dag betraktas som viktig, finns indikationer på att sambandet mellan bolagsskatten och investe-

⁷⁶ Flera länder i Europa använder sig av en ACE-modell, såsom Belgien, Italien, Lettland och Portugal. ACE har även diskuterats mycket i policydebatten under åren (t.ex. Sørensen, 2010; de Mooij, 2011). Se även Branzoli och Caiumi (2018) och Petutschnig och Rünger (2022) för utvärderingar. Ett av EU:s senare förslag på bolagsskatteområdet (DEBRA) syftar till att minska skillnaden i skattemässig behandling av eget och lånat kapital i linje med ett ACE.

ringar är svagare efter finanskrisen än vad det var innan (Hanappi m.fl., 2023). Dessutom har diskussionen på bolagsskatteområdet delvis skiftat fokus bort från sänkningar av bolagsskattesatsen de senaste åren. En viktig anledning är arbetet mot skatteplanering inom OECD och G20 som bl.a. har resulterat i EU-direktiv om begränsningar av ränteavdraget och om en global effektiv minimiskattesats för större multinationella företag. Implementeringen av det senare förväntas även minska konkurrensen med bolagsskatten mellan länder.

Den globala effektiva miniskatten utgör en viktig begränsning vad gäller åtgärder som leder till sänkt effektiv beskattning allt annat lika, såsom en sänkt bolagsskattesats eller ett ACE-avdrag. Sverige skulle potentiellt sett kunna ligga nära den effektiva minimiskattesatsen på 15 procent i dag. Även om det teoretiskt sett är möjligt att sänka bolagsskatten för företag som inte omfattas av den globala miniskatten, dvs. för alla utom för större multinationella företag, eller att stora multinationella bolag skulle betala tilläggsskatt p.g.a. att de får en lägre effektiv skattesats än 15 procent, skulle sådana lösningar göra skattesystemet mer komplext och öka de administrativa kostnaderna. Arbetet med riktlinjerna för den globala minibeskatningen är heller inte avslutat och regeringen gör bedömningen att det kommer att bli nödvändigt att återkomma med ytterligare lagstiftningsförslag framöver (prop. 2023/24:32, s. 131). Vidare bör effekter på ökade incitament till inkomstomvandling för fåmansbolagsägare tas med i bedömningen (avsnitt 13.4.2).

Den skattemässiga behandlingen av lånat och eget kapital var en av huvudfrågorna i Företagsskattekommittén (SOU 2014:40). Utredningen diskuterade för- och nackdelar med olika modeller, bl.a. en ACE, och landade i två förslag. Huvudförslaget var införandet av ett s.k. finansieringsavdrag, vilket skulle omfatta kostnader för både eget och lånat kapital. Det andra förslaget var en bolagsskattesänkning i kombination med en avdragsbegränsning som var mildare än i huvudförslaget.⁷⁷ Inget av förslagen infördes emellertid. I stället implementerades ett EU-direktiv 2019 som syftade till att minska aggressiv skatteplanering genom en begränsning av ränteavdragen.

⁷⁷ I båda förslagen får finansiella kostnader som motsvaras av finansiella intäkter dras av, men i det alternativa förslaget får avdrag även göras med högst 20 procent av företagets rörelseresultat (EBIT).

Ränteavdragsbegränsningen kombinerades med en sänkt bolagsskatt.⁷⁸

Vad gäller att åtgärda snedvridningen mellan eget och lånat kapital på bolagsnivå finns därmed många utestående frågor. Dessutom pågår just nu en utredning som bl.a. studerar effekten på Sveriges konkurrenskraft av de förändringar av bolagsskatten som gjordes 2019⁷⁹ och Produktivitetskommissionen anser därmed att det finns starka skäl att avvakta resultatet av den innan mer skarpa slutsatser om inriktning dras.

Produktivitetskommissionen anser även att det kan finnas skäl att se över hela företagsbeskattningen och vad som kan göras för att öka neutraliteten i systemet, både mellan olika typer av företag och mellan olika finansieringsformer. Detta mot bakgrund av de potentiella begränsningar som det internationella arbetet kan innebära och mot bakgrund dagens ägarbeskattning som framstår som relativt differentierad. Utöver de delar av ägarbeskattningen som beskrivits i olika avsnitt ovan finns även investeraravdraget, som syftar till att dels öka neutraliteten i beskattningen mellan eget och lånat kapital, dels att stötta innovativt entreprenörskap, men som inte framstår som särskilt effektivt i något avseende (avsnitt 13.4.6).

För Sveriges del kan det vara av större vikt att vara med och påverka utvecklingen på området internationellt än att nu börja sänka exempelvis bolagsskattesatsen. I sitt remissvar på implementeringen av tilläggsskattedirektivet skriver Svenskt näringsliv, mot bakgrund av den snabba implementering av direktivet om en global minimiskatt, att regeringen i ett tidigt skede borde ha skapat en ”permanent plattform” som hade gjort det möjligt för intressenter att förlöpande ge synpunkter till regeringen under hela processen på ett sammanhållet sätt. Mot bakgrund av det betydande internationella samarbetet på området anser Produktivitetskommissionen att det bör övervägas att tillsätta en kontinuerligt verksam grupp, med representanter från exempelvis näringslivet, Regeringskansliet och Skatteverket, för att följa och analysera utvecklingen.⁸⁰

⁷⁸ Förändringen var att ränteavdragen begränsades till 30 procent av EBITDA och att bolagsskattesatsen sänktes.

⁷⁹ Dir. 2023:107, dir. 2022:28 och dir. 2021:97.

⁸⁰ Se även avsnitt 6.6.9 på samma tema.

13.5.7 Förbättra FoU-avdraget

Bedömning: FoU-avdraget bedöms vara ett effektivt avdrag i teorin med en komplicerad ansökningsprocess i praktiken. Avdraget bör ses över i syfte att förbättra det, vilket också görs i en pågående utredning.

En nedsättning av arbetsgivaravgifterna för FoU framstår som en relativt effektiv åtgärd för att dels stödja företagens FoU-aktivitet, dels attrahera investeringar. Det kan även vara ett mer effektivt stöd för nystartade företag jämfört med stöd via exempelvis en patent-box, då även företag som inte går med vinst kan tillgodogöra sig stödet. Stödet har dock kritiserats för att vara svårtillämpat av olika skäl och en översyn av reglerna skulle därmed behöva göras.

Regeringen har tillsatt en utredning av både FoU-avdraget och den s.k. expertskatten.⁸¹ Avseende FoU-avdraget ska utredningen bl.a. analysera behovet av att utvidga socialavgiftslagens definitioner av forskning och utveckling för att de i högre utsträckning ska omfatta FoU-verksamhet som leder till positiva externa samhällsekonomiska effekter. Utredningen ska även utvärdera vilken betydelse avdraget haft som skatteincitament för FoU, om avdraget fått den effekt som avsågs vid införandet samt om storleken på avdraget behöver justeras för att det ska utgöra ett effektivt incitament för företag att öka investeringar i FoU och placera sin FoU-verksamhet i Sverige.

Utredningen ska redovisa uppdraget senast den 15 januari 2025. Produktivitetskommissionen anser därmed att det finns skäl att avvakta med ytterligare resonemang och bedömningar till kommissionens huvudbetänkande.

13.5.8 Förändrad bostadsbeskattning för ökad effektivitet och progressivitet

Bedömning: Den kommunala fastighetsavgiften bör göras om till en fastighetsskatt i linje med beskattningen av tillgångar på ett investeringssparkonto. Detta innebär att bostadstillgångar (småhus, ägarlägenheter och bostadsrätter) ingår i en form av box.

⁸¹ Dir. 2023:81.

Tillgångarna i boxen beskattas löpande och vid försäljning utgår ingen reavinstbeskattning. Vidare:

- Se över beskattningsunderlaget för ökad förutsägbarhet;
- Slopa taket i fastighetsskatten;
- Utvidga dagens begränsningsregel;
- Överväg månatlig inbetalning av fastighetsskatt;
- Sänk eller slopa stämpelskatten;
- Ränteavdraget bör vara i linje med en neutral kapitalbeskattning;
- Avskaffa fastighetsavgiften på hyresrätter.

Bedömning: Om fastighetsskatten inte görs om i linje med ISK bör åtminstone taket i den kommunala fastighetsavgiften slopas och stämpelskatten sänkas eller slopas.

Då fastighetsskatten anses vara en relativt effektiv skatt (se avsnitt 13.3.1) bör den, enligt optimal beskattningsteori, vara relativt hög. Sverige har i dag en relativt låg löpande fastighetsbeskattning jämfört med många andra länder (avsnitt 13.4.1) och även i förhållande till andra tillgångar. Ett ökat uttag från fastighetsskatt bedöms leda till ett mer effektivt skatteuttag och minskade snedvridningar mellan olika tillgångar. Ett ökat uttag bör främst åstadkommas genom att slopa taket i fastighetsskatten. Ett slopat tak skulle öka progressiviteten i systemet jämfört med i dag och göra beskattningen av bostäder av olika storlek och i olika lägen mer neutral.

Medan Sverige har en relativt låg löpande beskattning av boendevärdet har Sverige en relativt hög beskattning av reavinsten jämfört med andra länder (Englund, 2020). Då reavinstbeskattningen anses ge upphov till inlåsnings effekter på bostadsmarknaden finns möjlighet till räntefria uppskov. Möjligheten till uppskov flyttar emellertid beskattningen från inkomsttillfället och gör dessutom att skatteskulder byggs upp. Dessutom löser de endast delvis problemet med inlåsnings effekter då uppskoven helt eller delvis måste återföras när flytten sker till en bostad som är mindre värd än den nuvarande. Produktivitetskommissionen gör därmed bedömningen att en mer effektiv utformning av beskattningen skulle vara att minska tyngden

på reavinstbeskattningen och öka den på fastighetsskatten, något som lyfts fram av bl.a. Englund (2020) och Finanspolitiska rådet (2020).

Produktivitetskommissionen menar att detta borde göras i form av en boxmodell i linje med ISK med löpande beskattning av boendevärdet och ingen reavinstbeskattning. En sådan omläggning skulle även kunna vara fördelningsmässigt positiv då boendevärdet förefaller vara starkare korrelerat med inkomsten än kapitalvinstskatten på bostäder (Finanspolitiska rådet, 2018).

Oförutsägbarheten i fastighetstaxeringen anses av flera bedömare ha varit en viktig orsak till fastighetsskattens impopularitet (Waldenström, m.fl., 2018; Englund, 2020). I utformningen av basen för beskattning bör förutsägbarhet därmed vara en viktig utgångspunkt. Basen skulle t.ex. kunna beräknas utifrån en kombination av ränteläget och taxeringsvärdet, eventuellt med glidande medelvärden av de båda variablerna (Englund, 2020). Metoden bör leda till ett mer stabilt skatteunderlag över tid då ränta och huspriser (vanligtvis) rör sig i motsatt riktning. För att ytterligare öka stabiliteten i underlaget och minska risken för att en period av snabb ränteuppgång och minskad omsättning på bostadsmarknaden inte får för stort genomslag ett enskilt år, kan ett glidande medelvärde vara att föredra.

I dag finns en begränsningsregel som innebär att fastighetsskatten kan uppgå till högst fyra procent av inkomsten. Den gäller personer över 65 år och personer som har sjuk- och aktivitetsersättning. När taket i fastighetsavgiften tas bort kan fler personer med låg inkomst komma att betala mer i fastighetsskatt. För att personer med relativt låg inkomst inte ska påverkas oproportionerligt mycket bör därför begränsningsregeln utvidgas till att inkludera samtliga skattskyldiga.

Att göra om bostadsbeskattningen i linje med beskattningen av tillgångar på ett investeringssparkonto kommer att kräva övergångsregler. Inte minst med tanke på de stora uppskovsbelopp som finns i dag. Ett sätt skulle kunna vara att ha två parallella system, där individen automatiskt går in i det nya systemet vid köp av en ny bostad. Befintliga uppskov bör vidare räntebeläggas och skattas av inom en viss tidsperiod.

Stämpelskatten är en ren transaktionsskatt som ökar kostnaden som är förknippad med att flytta och minskar därmed rörligheten på

bostadsmarknaden. Produktivitetskommissionen anser därför att stämpelskatten bör sänkas eller, om möjligt, slopas.

Beroende på skattesatsen på fastighetsbeskattningen kan räntevadraget behöva justeras för att vara i linje med en mer neutral kapitalbeskattning.

Om bostadsbeskattningen inte görs om i linje med ISK anser Produktivitetskommissionen att taket i fastighetsskatten åtminstone bör slopas. Fastighetsskatten är i dag kraftigt regressiv och gynnar boende i stora hus i attraktiva områden. Att slopa taket skulle öka progressiviteten i skattesystemet. Detta skulle ev. kunna kompenseras med en lägre skattesats och med en utvidgad begränsningsregel till samtliga personer. En sådan förändring bedöms leda till en bättre fördelningsprofil i skattesystemet då boendevärde är positivt korrelerat med inkomst.

Ur neutralitetssynpunkt bör fastighetsavgiften för ägare av hyreshus sänkas eller, om möjligt, avskaffas då ägare av hyreshus dubbelbeskattas genom både rörelsebeskattning och fastighetsavgift (Englund, 2020).

13.5.9 Se över mervärdesskatten

Bedömning: Det bör utredas hur skattebasen för mervärdesskatten kan breddas och skattesatserna harmoniseras.

En breddning av skattebasen och en harmonisering av skattesatserna skulle förenkla systemet och leda till färre snedvridningar och mindre administrativt krångel. Många bedömare har förordat en momsreform genom basbreddning och färre skattesatser (t.ex. Lundberg, 2019; Eklund, 2020; Bastani, 2021). Produktionskommissionen instämmer i den bedömningen.

Vad gäller olika delar av mervärdessbeskattningen kan Produktivitetskommissionen återkomma på olika områden i huvudbetänkandet.

Referenser

- Acemoglu, D. och Johnson, S. (2023). *Power and Progress: Our 1000-Year Struggle Over Technology & Prosperity*, Public Affairs, New York, 2023.
- Acemoglu, D., Johnson, S. och Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*. Årg 91. Nr 5. S. 1369–1401.
- Adam, C., Knill, C. och Fernandez-i-Marín, X. (2017). Rule Growth and Government Effectiveness: Why It Takes the Capacity to Learn and Coordinate to Constrain Rule Growth. *Policy Sciences*. 50(2): 241–268.
- Aghion, P., Akcigit, U. och Howitt, P. (2015). Lessons from Schumpeterian Growth Theory. *American Economic Review*, 105 (5): 94–99.
- Aghion, P., Bergeaud A. och Van Reenen, J. (2021). *DP15743 The Impact of Regulation on Innovation*. CEPR Discussion Paper No. 15743. CEPR Press. Paris och London.
- Ahmad, N., Ribarsky, J. och Reinsdorf, M. (2017). *Can potential mismeasurement of the digital economy explain the post-crisis slowdown in GDP and productivity growth?*. OECD Statistics Working Papers 2017/09.
- Akcigit, U. och Ates, S. T. (2023). What happened to US Business Dynamism?. *Journal of Political Economy*. Årg 131. Nr 8.
- Akcigit, U., Baslandze, S. och Stantcheva, S. (2016). Taxation and the International Mobility of Inventors. *American Economic Review* 106 (10): 2930–81.

- Alstadsæter, A. och Jacob, M. (2012). *Income Shifting in Sweden. An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules*. Report to the Expert Group on Public Economics 2012:4.
- Alstadsæter, A., Barrios, S., Nicodème, G., Konieczny, A. och Vezzani, A. (2015). Patent Boxes Design, Patents Location and Local R&D. *Taxation Papers 57*. Directorate General Taxation and Customs Union. European Commission.
- Alvendal, K. (2024). *Ineffektivt stadsbyggande – erfarenheter av nuvarande lagar, regler och arbetssätt i praktiken*. Expertrapport till Produktivitetskommissionen.
- Andersson, Å. (2016). *Statsskuldens roll i ekonomin*. Riksgälden. Fokusrapport. Juni 2016.
- Andersson, C. och Häkkinen, I. (2005). *En utvärdering av personalförstärkningar i grundskolan*. IFAU Rapport 2005:6.
- Andersson, H., Hultkrantz, L., Nilsson, J-E. och Lindberg, G. (2018). Economic Analysis for Investment Priorities in Sweden's Transport Sector. *Journal of Benefit-Cost Analysis*. 9(1). S. 120–146.
- Andersson, J. (2019). Läkare lägger en dag i veckan på administration. *Läkartidningen* 30–32/2019.
- Andersson, M. och Eklund, J. (red.) (2018). *Navigera under osäkerhet. Entreprenörskap, innovationer och experimentell policy*. Swedish Economic Forum Report 2018.
- Andretta, C., Brunetti, I. and Rosso, A. (2021). *Productivity and Human Capital – The Italian case*. OECD Productivity Working Papers, 2021–25, OECD Publishing, Paris.
- Anjou, M. (2019). *Den ineffektiva byggbranschen. En förändringsagenda*. Ekerlids förlag.
- Apel, M. och Södersten, J. (1999). Personal Taxation and Investment Incentives in a Small Open Economy. *International Tax and Public Finance* 6(1). 79–88.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2023. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2023–2024*. Arbetsförmedlingen analys 2023:8.

- Arnek, M. (2014). *Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitsutveckling i offentlig sektor*. Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2014:7.
- Arnek, M., Melin, T. och Norrlid, A. (2016). *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2016:6.
- Arnold, J., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schwellnus, C. och Vartia, L. (2011a). Tax policy for economic recovery and growth. *Economic Journal*. 121(550). F59–F80.
- Arnold, J., Nicoletti, G. och Arnold, J. (2011b). Regulation, Resource Allocation and Productivity Growth. *Nordic Economic Policy Review*. Vol. 16. Nr 2.
- Aschauer, D. A. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics* 23. 177–200.
- Aschauer, D.A. (1990). Is government spending stimulative? *Contemporary Economic Policy* 8. 30–46.
- Atkinson review (2005). *Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*. Atkinson review: Final report.
- Autor, D., Dorn, D., Katz, L., Patterson, C. och Van Reenen, J. (2020). The fall of the labor share and the rise of superstar firms. *Quarterly Journal of Economics*. 135(2). S. 645–709.
- B. Guy Peters (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*. 1:1. 1–11. DOI: 10.1080/25741292.2018.1437946.
- Bajgar, M., Criscuolo, C. och Timmis, J. (2021). *Intangibles and industry concentration: Supersize me*. OECD Science, Technology and Industry Working Papers. Nr 2021/12. OECD Publishing. Paris.
- Baker, S. R., Bloom, N. och Davis, S. J. (2016). Measuring Economic Policy Uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics*. Årgång 131. Nummer 4. November 2016. S. 1593–1636.

- Baron, J. (2022). School Spending and Student Outcomes: Evidence from Revenue Limit Elections in Wisconsin. *American Economic Journal: Economic Policy*. Årgång 14. Nummer 1. S. 1–39.
- Bastani, S. och Selin, H. (2019). *Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. ESO 2019:3.
- Bastani, S. och Waldenström, D. (2020). How should capital be taxed?. *Journal of economic Surveys* 34(4): 812–46.
- Bastani, S. och Waldenström, D. (2023). Taxing the wealthy: the choice between wealth and capital income taxation. *Oxford Review of Economic Policy* 39(3): 604–616.
- Baumol, W. J och Bowen, W. G (1966). *Performing arts – the economic dilemma: a study of problems common to theatre, opera, music and dance*. Cambridge. Mass.: M.I.T. Press.
- Becker, B. och Jacob, M. (2011) *Payout Taxes and the Allocation of Investment*. NBER Working Paper Series. WP 17481.
- Bengtsson, I. (2020). *Bostadsbrist och kommunens roll i bostadsförsörjningen*. Real Estate Science, Department of Technology and Society. Lund University.
- Benner, M. och Schwaag Serger, S. (2023). *Ändra allt!? En högskolepolitik för vår tid*. SNS Förlag. Stockholm.
- Bergendahl, P-A., Hjeds Löfmark, M. och Lind, H. (2015). *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015 SOU 2015:48.
- Bergh, A. (2013). *Bygger besparingspolitiken på ett räknepel?*. Timbro.
- Bergman, M. (2023). *Dimensionering av högre utbildning – vem är det egentligen som styr?*. SNS Förlag. Stockholm.
- Bergman, M. och Nyberg S. (2021). *Konkurrens och prisbildning på den svenska bostadsmarknaden*. SNS Analys 81.
- Bernstein, S., Diamond, R., McQuade, T. och Pousada, B. (2022). *The Contribution of High-Skilled Immigrants to Innovation in the United States*. NBER Working Paper No. 30797.

- Best, M. C. och Kleven, H. J. (2018). Housing market responses to transaction taxes: evidence from notches and stimulus in the U.K.. *The Review of Economic Studies* 85(1). 157–193.
- Bijnens, G. och Dhyne, E. (2021). *The return on human (STEM) capital in Belgium*. OECD Productivity Working Papers. Nr 26.
- Björklund, A. och Lindahl, M. (2005). *Utbildning och ekonomisk utveckling - vad visar den empiriska forskningen om orsakssambanden?*. Rapport till Expertgruppen för studier i samhälls-ekonomi. 2005:1.
- Björklund, A., Fredriksson, P., Gustafsson, J. och Öckert, B. (2010). *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?*. IFAU. Rapport 2010:13.
- Blix, M. och Jordahl, H. (2021). *Privatizing Welfare Services. Lessons from the Swedish Experiment*. Oxford University Press. Oxford.
- Blix, M. och Jordahl, H. (2021). *Privatizing Welfare Services: Lessons from the Swedish Experiment*. Oxford University press.
- Blix, M. och Levay, C. (2018). *Operation digitalisering – en ESO-rapport om hälso- och sjukvården*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:6.
- Blomquist, E., Brissle, O. och Sandberg-Nilsson, A. (2019). *Reformera den svenska momsbasen: Dags att ifrågasätta undantagen*. Svenskt Näringsliv.
- Blomqvist, P. och Winblad, U. (2023). *Samverkan kring multisjuka äldre: lärdomar från praktik och forskning*. SNS Förlag. Stockholm.
- Bloom, N. och Van Reenen, J. (2007). Measuring and explaining management practices across firms and countries. *The Quarterly Journal of Economics*. 122(4). S. 1351–1408.
- Bloom, N., Eifert, B., Mahajan, A., McKenzie, D. och Roberts, J. (2013). Does management matter? Evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics*. 128(1). S. 1–51.
- Bloom, N., Jones, C. I., Van Reenen, J. och Webb, M. (2020). Are Ideas Getting Harder to Find? *American Economic Review*, 110 (4).

- Bloom, N., Sadun, R. och Van Reenen, J. (2012). *Americans do I.T. better: US multinationals and the productivity miracle*. NBER Working Paper Series. Working Paper 13085.
- Börjesson, M. (2019). *Kan investeringar i transportinfrastruktur öka produktivitet och sysselsättning?*. SNS Förlag. Stockholm.
- Börjesson, M., Isacson, I., Andersson, M., och Anderstig, C. (2019). Agglomeration, productivity and the role of transport system improvements. *Economics of Transportation*. 18 (2019): 27–39.
- Borota Milicevic, T. (2023). *Trends in GDP growth and its driving factors*. Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023. SOU 2023:86.
- Boverket (2013). *Bostadsbristen och hyressättningssystemet – ett kunskapsunderlag*. Marknadsrapport. November 2013.
- Boverket (2017). *En mer förutsägbar process – förenklad kontroll av serietillverkade hus*. Rapport 2017:23.
- Boverket (2018). *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn*. Rapport 2018:36.
- Boverket (2021). *Översyn av kriterierna för och anspråk på områden av riksintresse. Boverkets regeringsuppdrag att samordna fem myndigheters översyn av riksintresseanspråk*. Rapport 2021:14.
- Boverket (2023a). *Behov av bostadsbyggande 2023–2030*.
[https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/behov-2023/\[2024-03-13\]](https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/behov-2023/[2024-03-13]).
- Boverket (2023b). *Bostadsmarknadsenkäten 2023*.
[https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/\[2024-03-19\]](https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/[2024-03-19]).
- Boverket (2023c). *Läget på bostadsmarknaden i riket*.
[https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/\[2024-03-13\]](https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/[2024-03-13]).
- Boverket (2023d). *Överklagade beslut om lov och besked*. PBL Kunskapsbanken. [https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-lov-bygg/overklagade-forhandsbesked--lov/\[2023-11-28\]](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-lov-bygg/overklagade-forhandsbesked--lov/[2023-11-28]).

- Boverket (2023e). *Överklagade detaljplaner*. PBL Kunskapsbanken. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/overklagade-detaljplaner/> [2023-11-28].
- Boverket (2024). *Uppdrag att ta fram underlag för ökat småhusbyggande*. Rapport 2024:3.
- Bowles, S. (2016). *The Moral Economy: Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens*. Yale University Press.
- Bracken, R., Helle, S., Mörner Stein, C., och Wettergren, C. (2023). Ge barn med NPF en framtid att tro på. *Svenska Dagbladet*. 2023-11-17.
- Branzoli, N. och Caiumi, A. (2018). *How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? – Evidence from corporate tax returns*. European Commission. Taxation papers. WP n. 72.
- Braunerhjelm, P. och Henrekson, M. (2023). *Unleashing Society's Innovative Capacity – An Integrated Policy Framework*. Cham. CH: Springer. doi.org/10.1007/978-3-031-42756-5.
- Braunerhjelm, P. och Henreksson, M. (2016). *Från utbildning, forskning och innovation till växande företag och stigande välbefinnande*. Kapitel i McKelvey, M. och Zaring, O. (red.). *Sveriges entreprenöriella ekosystem. Företag, akademi, politik*. ESBRI.
- Braunerhjelm, P., Ding, D. och Thulin, P. (2020). Labour market mobility, knowledge diffusion and innovation. *European Economic Review*, 123 103386.
- Braunerhjelm, P., Eklund, K., Henrekson, M. (2013). En effektivare innovationspolitik. *Ekonomisk debatt*. Nr 3 2013. S. 27–38.
- Bringselius, L. (2023). Vi måste förenkla mer i förvaltningen. *Sydsvenskan*. 2023-03-06.
- Brommesson, D., Nordmark, S. och Ödalen, J. (2024). *Massuniversitetets utmaningar för kvaliteten på högre utbildning*. SNS Förlag. Stockholm.
- Brynjolfsson, E., Rock, D. och Syverson, C. (2019). *Artificial Intelligence and the Modern Productivity Paradox: A Clash of Expectations and Statistics*. I *The economics of artificial intelligence: An agenda*, Agrawal, A., Gans, J. och Goldfarb, A. (eds.), 23–27, Chicago: University of Chicago Press.

- Byggföretagen (2020). *Samspelet mellan infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande*.
<https://byggforetagen.se/app/uploads/2020/02/Samspelet-mellan-infrastrukturinvesteringar-och-bostadsbyggande.pdf>
[2024-03-26].
- Byggföretagen (2023). *Totala bygginvesteringar*.
<https://byggforetagen.se/statistik/bygginvesteringar/>
[2024-03-13].
- Calligaris, S., Criscuolo, C., Marcolin, L., (2018). *Mark-ups in the digital era (No. 10)*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers. Paris.
- Calmar Andersen, S., Knoth Humlum, M., Sejr Guul, T. (2017). *Modersmålsbaseret Undervisning. Modersmålsundervisning på 1. Klassetrin*. Faglig rapport 2017. TrygFondens Børneforskningscenter.
- Calomiris, C. W., Mamaysky, H. och Yang, R. (2003). *Measuring the Cost of Regulation: A Text-Based Approach*. NBER Working Paper. No. w26856.
- Calvino, F. och Criscuolo, C. (2019). Business dynamics and digitalisation.
- Caplan, B. (2018). *The Case Against Education. Why the Education System is a Waste of Time and Money*. Princeton University Press.
- Cars, G., Kalbro, T. och Lind, H. (2013). *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*. SNS Förlag. Stockholm.
- Cette, G., Fernald, J. och Mojon, B. (2016). The pre-Great Recession slowdown in productivity, *European Economic Review*, Elsevier, vol. 88(C), S. 3–20.
- Chen, W., Niebel, T. och Sam, M. (2016). Are intangibles more productive in ICT-intensive industries? *Evidence from EU countries, Telecommunications Policy*. Årg 40. Nr 5.
- Chetty, R. och Saez, E. S. (2005). Dividend taxes and corporate behavior: evidence from the 2003 dividend tax cut. *Quarterly Journal of Economics*. 120(3). 791–833.
- Chetty, R., Looney, A. and Kroft, K. (2009). Salience and taxation: Theory and evidence. *American Economic Review* 99 (4): 1145–77.

- Collin, E., Sandström, C. och Wennberg, K. (2021). Utvärderingar av näringspolitik – en intressekonflikt mellan myndigheter, konsultföretag, politik och skattebetalare?. *Ekonomisk debatt*. Nr 4 2021. S. 30–41.
- Cooper, H., Nye, B., Charlton, K., Lindsay, J., Greathouse, S. (1996). The Effects of Summer Vacation on Achievement Test Scores: A Narrative and Meta-Analytic Review. *Review of Educational Research*. Årgång 66. Nummer 3. S. 227–268.
- Corrado, C., Haskel, J. och Jona-Lasinio, C. (2017). Knowledge Spillovers, ICT and Productivity Growth, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 79, 4.
- Corrado, C., Hulten, C. och Sichel, D. (2006). *Intangible capital and economic growth*. NBER Working Paper 11948.
- Criscuolo, C., Gal, P., Leidecker, T. och Nicoletti, G. (2021). *The human side of productivity: Uncovering the role of skills and diversity for firm productivity*. OECD Productivity Working Papers, Nr 29. OECD Publishing, Paris.
- Dagens Arena (2021). *Reformera det finanspolitiska ramverket*. <https://www.dagensarena.se/opinion/lo-reformera-det-finanspolitiska-ramverket/> [2024-03-15].
- Dahlström, C., Lundberg, E. och Pronin, K. (2019). *Det statliga kommittéväsendets förändring 1990–2016*. SNS analys nr 59.
- Darpö, J. (2023). *Nordic Environmental Permitting Processes*. TemaNord 2023:522.
- De Loecker, J. och Eeckhout J. (2021). *Global market power*. PM.
- De Mooij, R. A. (2011). *Tax Biases to Debt Finance: Assessing the Problem, Finding Solutions*. IMF Staff Discussion Note, May 2011. International monetary fund. Fiscal affairs department.
- De Ridder, M. (2024). Market power and innovation in the intangible economy, *American Economic Review*. 114(1): 199–251.
- Deerfield, A. och Elert, N. (2022). *Entrepreneurship Theory and Practice*. IFN Working Paper. Nummer 1426.
- Diamond, P. A. (2009). Taxes and pensions. *Southern Economic Journal*, 76(1), 2–15.

- Dir. 2021:97. *En uppföljning av de nya skattereglerna för företagssektorn.*
- Dir. 2022:28. *Tilläggsdirektiv till utredningen En uppföljning av de nya skattereglerna för företagssektorn.*
- Dir. 2022:44. *Förenklade regler för utdelning och kapitalvinst på andelar i fåmansföretag.*
- Dir. 2022:74. *Fler vägar till arbetslivet.*
- Dir. 2023:10. *Tilläggsdirektiv till Kommittén om förenklad beskattning av ägare till fåmansföretag.*
- Dir. 2023:107. *Tilläggsdirektiv till 2021 års utredning om vissa internationella företagsskattefrågor.*
- Dir. 2023:109. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08).*
- Dir. 2023:111. *Utveckla lärar- och förskollärarytbildningarna.*
- Dir. 2023:114. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om fler vägar till arbetslivet (U 2022:03).*
- Dir. 2023:128. *Tilläggsdirektiv till Kommittén om förenklad beskattning av ägare till fåmansföretag.*
- Dir. 2023:153. *En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet.*
- Dir. 2023:154. *Varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan.*
- Dir. 2023:162. *Översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande.*
- Dir. 2023:173. *En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna.*
- Dir. 2023:174. *Mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det.*
- Dir. 2023:175. *Införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen.*
- Dir. 2023:177. *Samordnaren för en nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården.*
- Dir. 2023:178. *Stärkt konkurrenskraft för Arlanda flygplats genom ökad kapacitet och förbättrad tillgänglighet till och från flygplatsen.*
- Dir. 2023:31. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om fler vägar till arbetslivet (U 2022:03).*
- Dir. 2023:61. *En ordnad prövning av havsbaserad vindkraft.*

- Dir. 2023:72. *En minskad administrativ börda för forskollärare och lärare.*
- Dir. 2023:78. *Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken.*
- Dir. 2023:81. *Skatteregler som gynnar forskning och utveckling – en översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna.*
- Dir. 2023:95. *Likvärdiga betyg och meritvärden.*
- Dir. 2024:1. *En nationell samordnare för utbyggnad av kärnkraft.*
- Dobbins, L. och Jacob, M. (2016). Do corporate tax cuts increase investments? *Accounting and Business Research*. Vol. 46.
- Ds 2020:28. *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset.*
- Ds 2022:22. *Bättre konsekvensutredningar.*
- Ds 2023:28. *Nationell fysisk planering.*
- ECB (2021). *Key factors behind productivity trends in EU countries*. Occasional Paper Series. Nummer 268.
- Edin, P-O., Hansson, I. och Lodin, S. O. (2005). *Reformerad ägarbeskattning: effektivitet, prevention, legitimitet*. Finansdepartementet.
- Edmark, K. och Persson, L. (2022). *Resultat och betygsättning i gymnasiefriskolor*. SNS Analys 88.
- Edquist, H. (2010). Kan immateriella investeringar förklara den svenska produktivitsboomen under 1990-talet? *Ekonomisk debatt*, 2, 2010.
- Eklund, J. (2012). *Beräkningsstöd för konsekvensutredningar i samband med regelgivning – När bör konsekvensutredningar genomföras och vad ska de innehålla?*. Tillväxtanalys rapport 2012:03.
- Eklund, K. (2020). *Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2020:7.
- Eklund, P (2021). *Därför bygger Finland elnät dubbelt så snabbt. Tidningen Energi*.
<https://www.energi.se/artiklar/2021/december-2021/darfor-bygger-finland-elnat-dubbelt-sa-snabbt/> [2024-01-15].

- Ekonomistyrningsverket (2021). *Vilka utmaningar står myndigheterna inför? – problembeskrivningar i budgetunderlag 2022–2024*. PM. ESV dnr Å 2021-00120-2.
- Ekonomistyrningsverket (2023a). *Utfallet för statens budget – del av ESV:s underlag till årsredovisning för staten 2022*.
- Ekonomistyrningsverket (2023b). *Utgiftsöversyner – anpassar det offentliga åtagandet till nya behov och prioriteringar*. Rapport 2023:3.
- Ekonomistyrningsverket (2024). *Redovisning av uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring*. Rapport 2024:23.
- Ekström, G. (2019). *Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43) – En kortversion*. Balanskommissionen.
- Elert, N. och Henreksson, M. (2023). *The Profit Motive in the Classroom–Friend or Foe?*. IFN Working Paper. Nr 1468.
- Elert, N., Johansson, D., Stenkula, M. och Wykman, N. (2022). *The evolution of owner-entrepreneurs' taxation: Five tax regimes over a 160-year period*. IFN Working paper. Nr 1429.
- Eliasson, J. (2016). *Förbättrade metoder för samhällsekonomisk analys av kollektivtrafikinvesteringar*. CTS Working Paper 2016:6.
- Eliasson, J. (2023). *Tillbaka till framtiden – en nygammal infrastrukturplanering*, i Nyström J. (ed) (2023). *Vägval – fem tankar om framtidens planeringsmodell för Sveriges infrastruktur*. Svenskt Näringsliv. Pp 20–44.
- Eliasson, J. och Lundberg, M. (2012). *Do Cost–Benefit Analyses Influence Transport Investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010–21*. *Transport Reviews*, vol. 32, s. 29–48.
- Eliasson, K. och Westerlund, O. (2023). *Housing markets and geographical labour mobility to high productivity regions: The case of Stockholm*. *European Urban and Regional Studies*.
- Energimarknadsinspektionen (2023a). *Innovationscenter och regulatoriska sandlådor*. Ei R2023:03.
- Energimarknadsinspektionen (2023b). *Kortare ledtider för elnätutbyggnad. Utveckla arbetssätt och parallella processer*. Ei R2023:09.

- Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2017). *Kommunal tillstyrkan av vindkraft - Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2016*. EM 2016-4752.
- Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2021). *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*. ER 2021:2.
- Englund, P. (2015). Skattereformen 1991 – hur lyckad blev den?. *Ekonomisk debatt*. Nr 4 2019. S. 18–29.
- Englund, P. (2020). *En ny bostadsbeskattning*. Forskningsrapport. SNS.
- Erlingsson, G. Ó., Sandberg, K. och Bergh, A. (2023a). *Är reformer smittsamma? En forskningsöversikt om tröghet och förändring i kommunsektorn*. Kommuninvest forskningsberedning.
- Erlingsson, G. Ó., Solevid, M., Cederholm Lager, A. och Oscarsson, H. (2023b). *Röstdelning i ett nytt politiskt landskap*, S. 79–93 i Andersson, U., Öhberg, P., Carlander, A., Martinsson, J. och Theorin, N. (red). *Ovisshetens tid*. SOM-rapport nr 82.
- EU-kommissionen (2021). *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Better Regulation Guidelines*. Brussels. 3.11.2021. SWD(2021) 305 final.
- EU-kommissionen (2023a). *Appendix – Competitiveness check. Better regulation toolbox 2023*.
<https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/BRT-2023-Appendix-Competitiveness%20check.pdf>.
- EU-kommissionen (2023b). *Long-term competitiveness of the EU: looking beyond 2030. Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions*. Brussels. 16.3.2023 COM(2023)168 final.
- Europeiska investeringsbanken (2019). *Skill shortages and skill mismatch in europe: A review of the literature*. EIB Working Paper 2019:05.
- Eurostat (2023). *Housing in Europe –2023 interactive edition*.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2023#housing-cost> [2024-03-19].

- Eurydice (2022). *The Organisation of school time in Europe. Primary and general secondary education – 2022/2023*. Eurydice Facts and Figures.
- Evidens (2023). *Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker*. Rapport framtagen för Byggföretagen, Fastighetsägarna och Sveriges kommuner och regioner.
- Falck, S., Mattsson, P. och Westlund, H. (2020). *Productivity effects of knowledge transfers through inter-firm labour mobility*. Tillväxtanalys WP 2020:03.
- Farago, A., Hjalmarsson, E. och Kiss, T. (2023). Är skatten på investeringssparkonton för låg?. *Ekonomisk debatt*, Nr 6 2023. S. 5–15.
- Farhi, E. och Gourio, F. (2018). Accounting for macro-finance trends: Market power, intangibles, and risk premia. *Brookings Papers on Economic Activity, Brookings*.
- Fastighetsägarna (2017). *Yttrande över betänkandet ”Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra” (SOU 2017:65)*.
- Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, Germany (2022). *Regulatory Sandboxes – Enabling Innovation and Advancing Regulation, Current as at: September 2022*. https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/I/info-reallabore.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (2019). *Making space for innovation – the handbook for regulatory sandboxes*.
- Ferbe, A. (2024). *Förhindrar parternas kollektivavtal produktivitet i byggsektorn*. Expertrapport till Produktivitetskommissionen.
- Ferguson, S. och Forslid, R. (2020). *Flyget och företagen*. SNS Förlag. Stockholm.
- Finansdepartementet (2023a). *Beräkningskonventioner 2024*. Rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet.
- Finansdepartementet (2023b). *En skattefri grundnivå för sparande på investeringssparkonto och i kapitalförsäkring*. Finansdepartementet. Skatte- och tullavdelningen. Fi2023/03235.

- Finansministeriet. Danmark (2018). *Meld en regel: Hundredvis af regelforenklingsforslag skal blive til virkelighed*.
<https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2018/august/meld-en-regel-hundredvis-af-regelforenklingsforslag-skal-blive-til-virkelighed/#:~:text=Fakta%20om%20%27Meld%20en%20regel,forslag%20vurderes%20uden%20reelt%20indhold.>
- Finanspolitiska rådet (2018). *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2018*.
- Finanspolitiska rådet (2020). *Ett enklare och effektivare skattesystem*. Särskilda studier från Finanspolitiska rådet.
- Finanspolitiska rådet (2022). *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2022*.
- Finanspolitiska rådet (2023). *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2023*.
- Finanspolitiska rådet (2024). *Skrivelse till den parlamentariska kommittén som ser över målet för den offentliga sektorns finansiella sparande*.
- Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU38. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Finansutskottets betänkande 2016/17:FiU20.
- Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU49.
- Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU46.
- Fingleton, J. (2022). *Economic Regulation and Productivity*. Fingleton Insights. https://fingleton.com/wp-content/uploads/2022/12/Fingleton_RPI_Dec22.pdf [2024-03-26].
- Fischer, M., Karlsson, M. och Nilsson, T. (2020). *Långsiktiga effekter av mer undervisningstid*. SNS Analys. Nr 64.
- Flood, L., Nordblom, K. och Waldenström, D. (2013). *Dags för enkla skatter!*. Konjunkturrådets rapport 2013. SNS Förlag. Stockholm.
- Flyvbjerg, B. (2009). Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built and what we can do about it. *Oxford Review of Economic Policy*. 25(3). S. 344–367.

- Fölster, S. (2023) *Att lära av de bästa – en ny planeringsmodell från Oceanien*, i Nyström J. (ed) (2023). *Vägval – fem tankar om framtidens planeringsmodell för Sveriges infrastruktur*. Svenskt Näringsliv. Pp 74–88.
- Forsstedt, S. (2018). *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhälls-ekonomiska konsekvensanalyser*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:5.
- Frank, M. Z., Singh, R. och Wang, T. Y. (2010), *Personal income taxes and corporate Investment*. AFA 2010 Atlanta Meetings Paper. Atlanta. GA: 5th Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper.
- Fredriksson, P., Öckert, B. och Oosterbeek, H. (2012). Long-Term Effects of Class Size. *The Quarterly Journal of Economics*. Årg 128. Nr 1. S. 249–285.
- Fredriksson, P. och Öckert, B. (2008). Resources and Student Achievement – Evidence from a Swedish Policy Reform. *The Scandinavian Journal of Economics*. Årg 110. Nr 2. S. 277–296.
- Fredriksson, P., Sjögren, A., Vlachos, J. och Öckert, B. (2023). Försäkra inte vår kunskap om skolan. *Svenska Dagbladet*, 2023-11-30. www.svd.se/a/rlaOAe/nationalekonomer-forsamra-inte-var-kunskap-om-skolan [2023-12-19].
- Freeman, J., och Rossi, J. (2012) Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*. Årg 125. Nr 5. S. 1131–1211.
- Fregert, K. och Jonung, L. (2010). *Makroekonomi: teori, politik och institutioner*. Upplaga 3. Nr 2. S. 188–189. Studentlitteratur.
- Fridolfsson, I. (2023). *Hur svensk skola missar elever som inte lär sig läsa – en granskning av bedömningsstöden i svenska*. Näringslivets skolforum.
- Gal, P., Nicoletti, G., Renault, T., Sorbe, S. och Timiliotis, C. (2019). *Digitalisation and productivity: In search of the holy grail–Firm-level empirical evidence from EU countries*. OECD Economics Department Working Papers. Nr 1533. OECD Publishing. Paris.
- Goldin, I., Koutroumpis, P., Lafond, F. och Winkler, J. (2024). Why is productivity slowing down? *Journal of Economic Literature*. Årg 62. Nr 1.

- Gordon, R. J. (2016). *The rise and fall of American growth: The US standard of living since the civil war*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gordon, R. och Sarada (2018). How should taxes be designed to encourage entrepreneurship?, *Journal of Public Economics*, 166, 1–11.
- Gouveia, A.F. och Osterhold, C. (2018). *Fear the walking dead: Zombie firms, spillovers and exit barriers*. OECD Productivity Working Papers. Nr 13.
- Graham, J. R., Hanlon, M., Shevlin, T. J. och Shroff, N. (2017). Tax rates and corporate decision making. *Review of Financial Studies* 30 (9): 3128–75.
- Granath Hansson, Å. (2015). *Institutionella förutsättningar för bostadsbyggande - En jämförelse mellan Sverige och Tyskland*. Kungliga Tekniska Högskolan.
- Griffith, R., Miller, H. och O'Connell, M. (2014). Ownership of Intellectual Property and Corporate Taxation, *Journal of Public Economics*, 112, 12–23.
- Gunnes, T., Kirkebøen, L. J. och Rønning, M. (2013). Financial incentives and study duration in higher education. *Labour Economics*. Årg 25. December 2013. S. 1–11.
- Gustafsson, J., Sörlin, S. och Vlachos, J. (2016). *Policyidéer för svensk skola*. SNS Förlag, Stockholm.
- Gutiérrez, G., och Philippon T. (2017). Investmentless Growth: An Empirical Investigation. *Brookings Papers on Economic Activity*. S. 89–169.
- Gyourko, J. and Molloy, R. (2014). *Regulation and housing supply*. National bureau of economic research.
- Hægeland, T., Ervik, A., Foss Hansen, H., Hervik, A., Lommerud, K., Ringdal, O., Sahlin, K., Steinveg, B. och Stensaker, B. (2015). *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill. Nytt finansierings-system for universiteter og høyskoler*. Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8 april 2014.
- Halapuu, V. (2021). *Effekter av högre behörighetskrav till gymnasieskolans yrkesprogram*. IFAU. Rapport 2021:21.

- Hanappi, T. och Whyman, D. (2023a). *Tax and investment by multinational enterprises – an empirical analysis of tax sensitivities within and across jurisdictions*. OECD Taxation working papers. Nr 64.
- Hanappi, T., Millot, V. och Turban, S. (2023b). *How does corporate taxation affect business investment? Evidence from aggregate and firm-level data*. OECD Economics department working papers. Nr 1765.
- Hansson, Å. (2022). *Ett skattesystem för Sverige i en global värld*. Forskningsrapport. SNS Förlag. Stockholm.
- Hansson, Å. (2023). *Digitaliseringens konsekvenser för skattesystemet*. Entreprenörskapsforum.
- Hansson, P., Karpaty, P., Lindvert, M., Lundberg, L., Poldahl, A. och Yun, L. (2007). *Svenskt näringsliv i en globaliserad värld*. ITPS A2007.4.
- Hanushek, E. A. och Woessman, L. (2020). *Education, knowledge capital and economic growth*. i: Bradley, S. och Green, C. (2020). *The Economics of Education. A Comprehensive Overview*. Andra upplagan. Academic Press. Cambridge. S. 171–182.
- Hanushek, E. A. och Woessmann, L. (2015). *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*. MIT Press. Cambridge. MA.
- Harju, J., Koivisto, A. och Matikka, T. (2022). *Do corporate tax cuts boost small firms?* SNS Research brief 83.
- Harrigan, James, Reshef, Ariell och Toubal, Farid (2023). *Techies and firm level productivity*. CEPR Discussion Paper. Nr 18183.
- Harris, D. H. (2023). *How Free Market Logic Fails in Schooling – and What It Means for the Role of Government*. EdWorkingPaper. Nr 23-866.
- Hart, O., Shleifer, A. och Vishny, R.W. (1997). *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*. *Quarterly Journal of Economics*. Årg 112. Nr 4. S. 1127–1161.
- Hartman, L. (2010). *Slutsatser. I: Harman, L (red) Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag. Stockholm.
- Haskel, J. och Westlake, S. (2017). *Capitalism without Capital: The Rise of the Intangible Economy*. Princeton University Press.

- Haskel, J. och Westlake, S. (2022a). *What Does the Growth of Intangible Capital Mean for Competition Policy?*. ICLE White Paper 2022-03-07.
- Haskel, J. och Westlake, S. (2022b). *Restarting the Future: How to Fix the Intangible Economy*. Princeton University Press.
- Hauschildt, K., Gwosć, C., Schirmer, H. och Wartenbergh-Cras, F. (2021). *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. EUROSTUDENT VII Synopsis of Indicators 2018–2021*. Wbv Media GmbH & Co. KG. Bielefeld.
- Heller Sahlgren, G. (2022a). *Kunskapsskolans återkomst*. Timbro.
- Heller Sahlgren, G. (2022b). *Stora skillnader i skolkvalitet. En geografisk kartläggning av förädlingsvärden i matematik*. Svenskt Näringsliv.
- Heller Sahlgren, G. (2023a). *Independent-School Competition and Sweden's Performance in TIMSS*. IFN Working Paper. Nr 1472.
- Heller Sahlgren, G. (2023b). *En av världens mest likvärdiga grundskolor*. ECEPR.
- Heller Sahlgren, G. och Jordahl, H. (2023). Test scores and economic growth: update and extension. *Applied Economics Letters*. DOI: 10.1080/13504851.2023.2168604.
- Henrekson, M. (2022a). Ägarbeskattning, kontrolläggande och marknadsnotering av svenska företag. *Ekonomisk Debatt*. 50(2). 58–70.
- Henrekson, M. (2022b). Skippa ständiga omtentor. *Svenska Dagbladet*. 2022-12-17.
- Henrekson, M. och Sanandaji, T. (2014a) *Kapitalskatter och företagande*. i Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. Slutbetänkande av Företagsskattekommittén. Bilaga 4.
- Henrekson, M. och Sanandaji, T. (2014b). *Företagandets förutsättningar – en ESO-rapport om den svenska företagsbeskattningen*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2014:3.
- Henrekson, M., Johansson, D. och Karlsson, J. (2024). To be or not to be: The entrepreneur in neo-Schumpeterian growth theory. *Entrepreneurship Theory and Practice*. Årg 48. Nr 1.
- Henreksson, M. och Jävervall, S. (2016). *Svenska skolresultat rasar – vad vet vi?*. IVA.

- Hermansson, C. och Song, H-S. (2024). *Produktiviteten i bygg- och anläggningssektorn. Orsaker, åtgärder och konsekvenser*. Forskningsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Herndon, T., Ash, M. och Pollin, R. (2013). *Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff*. Working paper 322. Political Economy Research Institute.
- Heyman, F., Norbäck, P.-J. och Persson, L. (2015). *The turn-around of the Swedish economy: Lessons from large business sector reforms*. World Bank Research Observer. Årg 34. Nr 2.
- Högskoleverket (2003). *Etableringen på arbetsmarknaden*. Högskoleverkets rapportserie. 2003:7.
- Holmlund, H. (2020). *Vad kan den nationalekonomiska forskningen lära oss om framgångsfaktorer i skolan?*. IFAU. Rapport 2020:10.
- Holmlund, H. och Nybom, M. (2023). *Utbildning och social rörlighet*. IFAU. Rapport 2023:13.
- Hsieh, C-T. och Moretti, E. (2019). Housing Constraints and Spatial Misallocation. *American Economic Journal: Macroeconomics*. Årg 11. Nr 2. April 2019.
- Hultkrantz, L. (2013). *Vet vi om transportinvesteringar är lönsamma?*. Kap. 5 i Brännlund, R., Holst Volden, G., Hultkrantz, L., Karlström, U., Nyström, J., Jansson, J.O. & Vredin, A. *Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:5.
- Hultkrantz, L. (2019). *Företagande långt från storstäderna: Vilken betydelse har flyg, bredband och annan infrastruktur?* I Wennberg, K. (ed.). *Entreprenörskap för en levande landsbygd. 15 texter om landsbygdsutveckling och entreprenörskap i Norrland*. S. 61–80. Växjö: Familjen Kamprads stiftelse.
- Hultkrantz, L. (2022). *Investeringar i infrastruktur och tillväxt*. Fores. Policypapper april 2022.
- Hultkrantz, L. och Svensson, M. (2015). Ekonomiska utvärderingar i svensk offentlig sektor – likheter och skillnader. *Ekonomisk debatt*. Nr 3 2015. S. 40–50.
- IFAU (2014). *Examenspremier till vissa lärare*. Remissvar. Dnr: 95/2014.

- Imert, N., Bietenbeck, J., Mattisson, L. och Weinhardt, F. (2023). *Autonomous schools, achievement and segregation*. Centre for Economic Performance. Discussion Paper. Nr 1968.
- Infra 4.0 (2023). *Framtidens gröna, innovativa och konkurrenskraftiga infrastruktur*.
- Initiativet Bygg I Tid, Byggföretagen och Fastighetsägarna (2023). *Nationellt Ledtidsindex. Kommuner med effektiva plan- och bygglovsprocesser*.
<https://byggforetagen.se/app/uploads/2023/08/Nationellt-Ledtidsindex-2023.pdf> [2024-03-19].
- Integritetsskyddsmyndigheten (2023). *Regulatorisk sandlåda om dataskydd*.
<https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/delta-i-var-regulatoriska-sandlada-om-dataskydd/>.
- Ivarsson Westberg, A. (2019). *En förenklad och effektivare administration? Lärdomar från ett följeforskningsprojekt*. Rapport till Sveriges kommuner och landsting.
- Jacob, M. (2020). *Did the Changes in 3:12 Rules Foster Entrepreneurship? – Empirical Evidence and Discussion of Alternatives*. Underlagsrapport till SOU 2020:46. Jämlikhetskommissionen. Se jamlikhetskommissionen.se.
- Jagrén, L. och Lööf, T. (2023) *Minskat regelkrångel och ökad skattenytta*. Kommissionen för skattenytta.
- Jakobsen, K., Jakobsen, K., Kleven, H. och Zucman, G. (2020). Wealth taxation and wealth accumulation: theory and evidence from Denmark. *Quarterly Journal of Economics*, 135(1), 329–388.
- Jakobsen, K., Kleven, H., Kolsrud, J., Landais, C. och Muñoz, M. (2024). *Taxing top wealth: migration responses and their aggregate economic implications*. NBER WP 32153.
- Jansson, S. och Linusson, S. (2023). Småpartispärren öppnar för politiskt fiffel. *Dagens Nyheter*. 2023-09-09.
- Järliden Bergström, Å. P., Palme, M. och Persson, M. (2010). *Beskattningsav privat pensionssparande*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:2.

- Jeppson, H. (2024). *Arbetslivskriminalitet – ett hot mot tillväxt?* Expertrapport till Produktivitetskommissionen. AnsvarSäkerhet AB.
- Joensen, J. S. och Mattana, E. (2021). *Student Aid Design, Academic Achievement, and Labor Market Behavior: Grants or Loans?*. <https://ssrn.com/abstract=3028295> [2023-11-26].
- Johansson, Å., Skeie, Ö. B., Sorbe, S. och Menon, C. (2016). *Tax planning by multinational firms: firm-level evidence from a cross-country database*. Economic departments working papers. Nr 1355.
- Johansson, D. (2023). Entreprenören i neo-schumpeteriansk tillväxtteori. *Ekonomisk debatt*, Nr 6 2023.
- Johansson, G. och Nyström, J. (2022). *Norska Nye Veier – en unik organisationsform för vägbyggande*. InfraSweden2030.
- Johansson, M. och Katz, K. (2007). *Underutnyttjad utbildning och lönegapet mellan kvinnor och män*. IFAU. Rapport 2007:11.
- Jones, C. (2002). *Introduction to Economic Growth*, 2:a upplagan. W.W. Norton och Company. New York.
- Jussila Hammes, J. och Nerhagen, L. (2023a). Ex ante eller ex post – när bör Sverige bedöma EU-lagstiftningens konsekvenser?. *Ekonomisk Debatt*. Nr 6 2023. S. 39–51.
- Jussila Hammes, J. och Nerhagen, L. (2023b). *Policy diffusion, environmental federalism and economic efficiency – how culture and institutions influence the implementation of EU legislation in two Nordic countries*. VTI Working Paper 2023:8.
- Jussila-Hammes, J. och Nilsson, J-E. (2017). *The allocation of transport infrastructure in Swedish municipalities: Welfare maximisation, political economy or both?*. Mimeo. Dept. of Transport Economics. VTI.
- Kalbro, T. och Lind, H. (2017). *Bygg mer för fler! – en ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2017:2.
- Kastberg, G. (2014). *Valfrihet i vård, skola och omsorg – en uppdatering av kunskapsläget*. Rapport av Kastberg, G. till Sveriges kommuner och landsting.

- Kautz, T., Heckman, J. J., Diris, R., ter Weel, B. och Borghans, L. (2015). *Fostering and Measuring Skills: Improving Cognitive and Non-cognitive Skills to Promote Lifetime Success*. OECD Working Paper Series. Nr 110.
- Kjöllér, H. (2023). I vården använder vi resurser som bratsen vaskar champagne i Båstad, *Dagens Nyheter*, 2023-09-27. <https://www.dn.se/ledare/hanne-kjoller-i-varden-anvander-vi-resurser-som-bratsen-vaskar-champagne-i-bastad/>.
- Kleimann, D., Poitiers, N., Sapir, A., Tagliapietra, S., Véron, N., Veugelers, R. och Zettelmeyer, J. (2023). *How Europe should answer the US Inflation Reduction Act*, Policy Contribution 04/2023. Bruegel.
- Kleven, H. J., Landais, C., Saez, E. och Schultz, E. (2014). Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners' Tax Scheme in Denmark. *Quarterly Journal of Economics*. 129 (1): 333–78.
- Kleven, H., Landais, C., Muñoz, M. och Stantcheva, S. (2020). Taxation and migration: Evidence och policy implications. *Journal of Economic Perspectives*, Årg 34. Nr 2.
- Komet (2019). *Försök för teknologisk innovation*. Komet beskriver. 2019:09.
- Komet (2020a). *Försök!*. Komet beskriver. 2020:23.
- Konjunkturinstitutet (2013). *Samhällsekonomiska effekter av sänkt bolagsskatt*. Specialstudie Nr 38.
- Konjunkturinstitutet (2015). *Produktivitetsutvecklingen i Sverige*.
- Konjunkturinstitutet (2018). *Produktivitetsutveckling i offentlig sektor*. Fördjupning till konjunkturläge 2018.
- Konjunkturinstitutet (2019a). *BNP per capita – en historisk jämförelse med åren framöver*. Konjunkturläget oktober 2019, Fördjupning.
- Konjunkturinstitutet (2019b). *Konjunkturläget oktober 2019*.
- Konjunkturinstitutet (2019c). *Lönebildningsrapporten 2019*.
- Konjunkturinstitutet (2022). *Lönebildningsrapporten 2022*.
- Konjunkturinstitutet (2023). *Miljö, ekonomi och politik 2023. Fördelningseffekter av miljö- och klimatpolitik*.

- Konkurrensverket (2015). *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*. Rapport 2015:5.
- Konkurrensverket (2018). *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet. En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*. Rapport 2018:7.
- Konkurrensverket (2021). *Konkurrensen i byggmaterialindustrin – Redovisning av regeringsuppdrag att utreda och kartlägga konkurrensen i svensk byggmaterialindustri*. Rapport 2021:4.
- Krüger, N. (2012). *Does infrastructure really cause growth? The time scale dependent causality nexus between infrastructure investments and GDP*. Working papers in Transport Economics. 2012:15. CTS – Centre for Transport Studies, Stockholm
- Kungliga Vetenskapsakademien (2004). *Finn Kydland and Edward Prescott's Contribution to Dynamic Macroeconomics: The Time Consistency of Economic Policy and the Driving Forces Behind Business Cycles*. Advanced information on the Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel.
- Kungliga Vetenskapsakademien (2016). *Oliver Hart and Bengt Holmström: Contract Theory – Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2016*.
- Lappi, E. och Pettersson, L. (2022). *Regelbördans betydelse för tillväxt och arbetslöshet*. Svenskt Näringsliv.
- Lappi, E., Norbäck, J. och Persson, L. (2024). *Produktiviteten och produktivitetsutveckling i Sverige: Internationell jämförelse och reformmöjligheter*. Expertrapport till Produktivitetskommissionen.
- le Grand, C., Szulkin, R., Tibajev, A. och Tåhlin, M. (2013). *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*. Underlagsrapport nr 12 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).
- Lind, H. (2016). Varför byggs det inte mer? En översikt av tänkbara incitamentsproblem. *Ekonomisk debatt*. Nr 4 2016. Årg 44.
- Lind, H. (2017). *Bättre möjligheter för små fastighetsutvecklare – radikala förändringar av regler och praxis är nödvändiga*. Trä- och möbelföretagen. Rapport november 2017.

- Lind, H. (2020). Varför är det ständiga produktivitetsproblem i byggsektorn?. *Ekonomisk debatt*. Nr 3 2020. Årg 48.
- Lindhahl, E. (2007). *Comparing teachers' assessments and national test results – evidence from Sweden*. IFAU. Working Paper 2007:24.
- Lindgren, E. (2019). *Strandskydd och riksintressen – och mark till bostäder*. Fores. Stockholm.
- Lindqvist, E. (2014). *Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2014:8.
- Lööv, T. (2016). *Systematisk utvärdering. Politiskt ansvarstagande för effektivare regler*. Näringslivets Regelnämnd.
- Lundahl, C., Hultén, M., Klapp, A. och Mickwitz, L. (2015). *Betygens geografi. Forskning om betyg och summativa bedömningar i Sverige och internationell*. Delrapport från SKOLFORSK-projektet. Vetenskapsrådet.
- Lundberg, J. (2017a). Inte självklart att ISK är skattegynnade. *Ekonomisk debatt*. Nr. 8 2017. S. 63–65.
- Lundberg, J. (2017b). *Kommunernas momsundantag*. Timbro.
- Lundberg, J. (2019a). *Framtidens skatter: En reform för tillväxt och enkelhet*. Timbro.
- Lundberg, J. (2019b). Så subventionerar staten höga kommunalskatter. *Ekonomisk Debatt*. Årg 47. Nr 1.
- Lundberg, S. (2018). *Non-Cognitive Skills as Human Capital*. Kapitel i Hulten, C. R. och Ramey, V. A. (red.) (2018). *Education, Skills, and Technical Change: Implications for Future US GDP Growth*. University of Chicago Press.
- Lundberg, S., Arve, M., Bergman M. A. och Henriksson, L. (2022). *Offentlig upphandling – i gränslandet mellan ekonomi och juridik*. Konjunkturrådets rapport 2022. SNS Förlag.
- Lundborg, P. och Skedinger, P. (1998). Capital gains taxation and residence mobility in Sweden. *Journal of Public Economics* 67(3). S. 399–419.
- Lundvall, H. (2023). *Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan*. Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023. SOU 2023:86.

- McKinsey & Company (2017). *Reinventing construction: a route to higher productivity*. McKinsey Global Institute.
- Medelius-Bredhe, L., Viklund, A., Höhler, M., Lindehag, J., Berglund, C. och Brandsma, E. (2021). *Förslag till åtgärder för att säkerställa utbyggnaden av elnätet*. Mail till regeringen. <https://www.vattenfalleldistribution.se/globalassets/vattenfalleldistribution/om-elnetet/teknikvalet/forslag-till-atgarder-for-att-sakerstalla-utbyggnaden-av-elnetet.pdf> [2023-11-24].
- Menon Economics (2023). *Evaluerings av omorganisering av vegsektoren ved introduksjonen av et veiselskap*. Menon-publikasjon. Nr 159/2023.
- Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2021/22:MJU28.
- Mokyr, J., Vickers, C. och Ziebarth, N-L. (2015). Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is this time different?. *Journal of Economic Perspectives*. Årg 29. Nr 3. (Summer 2015), S. 31–50.
- Molander, P. (1992). *Statsskulden och budgetprocessen*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. DS 1992:126.
- Molander, P. (2017). *Dags för omprövning – en ESO rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1.
- Mood, C. och Jonsson, J. O. (2023). *Karriärer och barriärer – en ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:8.
- Morikawa, M. (2023). Compliance costs and productivity: an approach from working hours. *Journal of Regulatory Economics*, Springer. Årg 63. Nr 3. S. 117–137.
- Mörk, E., Erlingsson, G. Ó. och Persson, L. (2019). *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport 2019. SNS Förlag. Stockholm.
- Mouter, N. (2018). A critical assessment of discounting policies for transport cost-benefit analysis in five European practices. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*. 18(4). 389–412.

- Mukherjee, A., Singh, M. och Žaldokas, A. (2017). Do corporate taxes hinder innovation? *Journal of Financial Economics*. Årg 124. Nr 1. S. 195–221.
- Munkhammar, V. (2024). Tunga instansen ger grönt ljus för underskottsmål. *Dagens Industri*. 2024-03-11.
- Myndigheten för digital förvaltning (2019). *Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI*. Delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF. Myndigheten för digital förvaltning.
- Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Uppdrag att främja offentlig förvaltnings förmåga att använda artificiell intelligens*. Myndigheten för digital förvaltning.
- Näringsdepartementet, Regeringskansliet (2008). *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet*. 2008-06-13.
- Naturvårdsverket (2023). *Uppdrag att analysera statistik för miljötillståndsprövningen under 2022. Redovisning av regeringsuppdrag KN2023/03355*. Ärendenummer NV-10889-22.
- Nilsson, J-E. och Jäderholm, B. (2021). *Bias – what bias? Understanding cost escalation in seven infrastructure construction projects*. Working paper. VTI.
- Nilsson, J-E. (1991). Investment decisions in a public bureaucracy – a case study of Swedish road planning practices, *Journal of Transport Economics and Policy*, Årg 25. S. 163–175.
- Nilsson, J-E., Bergman, M., Mandell, S., Nyström, J. och Pyddoke, R. (2012). Vart tar pengarna vägen? – Om behovet av bättre uppföljning för ökad effektivitet i offentlig sektor, *Ekonomisk debatt*, Årg 40. Nr 1.
- Nilsson, J-E., Nyström, J., Ridderstedt, I., Salomonsson, J. och Johansson, O. (2019). *Kontraktet styr – översikt av kvantitativa produktivitetsstudier gällande byggande av transportinfrastruktur*. VTI.
- Norbäck, P-J. och Persson, L. (2023) *Hur påverkar regulatoriska sandlådor konkurrensen?*. Uppdragsforskningsrapport 2023:4. Konkurrensverket.
- Norbäck, P-J., Persson L. och Vlachos, J. (2009). Cross-border acquisitions and taxes: Efficiency and tax revenues. *Canadian Journal of Economics*, 42(4), 1473–1500.

- Nyström, J. (2021) *Drivkrafter för anläggningssektorns företagsinvesteringar i FoU - en kartläggning av Holland, Finland och Belgien*. Trafikverket.
- Nyström, J., Nilsson, J-E. och Lind, H. (2014). *Degrees of freedom in road construction*. CTS Working Paper 2014:20. Centre for Transport Studies. Stockholm.
- OECD (2003). *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*. OECD Economics Department Working Papers.
- OECD (2004). *The Economic Impact of ICT: Measurement, Evidence and Implications*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2010). *Better Regulation in Europe: Sweden 2010*. Better Regulation in Europe. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2015). *The Future of Productivity*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2017a). *Regulation, institutions and productivity: New macroeconomic evidence from OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers.
- OECD (2017b). *Budgeting in Sweden*. OECD Journal on Budgeting. 2016/2.
- OECD (2019a). *How does socio-economic status influence entry into tertiary education?*. Education indicators in focus. Nr 69.
- OECD (2019b). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2020). *Regulatory Impact Assessment*. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2021a). *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*. OECD Publishing. Paris. <https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en>.
- OECD (2021b). *Regulatory Policy Outlook 2021*.
- OECD (2021c). *Bridging the gap in the financing of intangibles to support productivity: Background paper*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2022a). *Best practices for spending reviews*. OECD journal on budgeting. År 2022. Nr 1.
- OECD (2022b). *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*. OECD Publishing. Paris.

- OECD (2022c). *OECD Going Digital Toolkit*. Theme3: Productivity.
- OECD (2023a). *Taxing Wages 2023: Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD Countries*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023b). *Digital government index*. OECD Public Governance Policy Papers.
- OECD (2023c). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023d). *Housing Sector Country Snapshot: Sweden*
<https://www.oecd.org/housing/policy-toolkit/country-snapshots/housing-policy-sweden.pdf>.
- OECD (2023e). *OECD Economic Surveys: Sweden 2023*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023f). *Public governance monitor of Sweden*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris.
- OECD/APO (2022). *Identifying the main drivers of productivity growth: A literature review*. OECD Publishing, Paris.
- Olofsson, J., och Wadensjö, E. (2020). *Vuxenutbildning för arbetsmarknaden*. Underlagsrapport till SOU 2020:30, Utredningen om en moderniserad arbetsrätt.
- Olovsson, C. (2008). *Överskottsmålet och finansieringen av den framtida välfärden – rapport till Finansdepartementet*. Institutet för internationell ekonomi. Stockholms universitet.
- Persson, L., Edmark, K., Norbäck, P.-J. och Prawitz, E. (2024). *Näringslivets produktivitetsutveckling*. Konjunkturrådets rapport 2024. SNS Förlag, Stockholm.
- Petutschnig, M. (2017). "Future orientation and taxes: Evidence from big data". *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* 29. (1):14–31.
- Petutschnig, M. och Rünger, S. (2022). The Effect of an Allowance for Corporate Equity on Capital Structure: Evidence From Austria. *Public Finance Review*. Årg 50(5). S. 597–642.
- Pilat, D. (2023). *The Rise of Pro-Productivity Institutions: A Review of Analysis and Policy Recommendations*. Productivity Insights Paper Nr 015. The Productivity Institute.
- Prop. 2017/18:245. *Nya skatteregler för företagssektorn*.
- Prop. 1993:94:229. *Strandskydd*.

- Prop. 2005/06:40. *Reformerade beskattningsregler för ägare i fåmansföretag.*
- Prop. 2005/06:80. *Reformerad hyressättning.*
- Prop. 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007.*
- Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.* Regeringens proposition.
- Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012.*
- Prop. 2013/14:126. *En enklare planprocess.*
- Prop. 2020/21:37. *Skattereduktion för förvärvsinkomster och utvidgad tidsgräns för expertskatt.*
- Prop. 2021/22:110. *Höjd omsättningsgräns för befrielse från mervärdesskatt.*
- Prop. 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.*
- Prop. 2021/22:161. *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän.*
- Prop. 2021/22:168. *En ökad differentiering av strandskyddet.*
- Prop. 2021/22:210. *Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft.*
- Prop. 2021/22:25. *Utvidgade regler om lättnad i beskattningen av personaloptioner i vissa fall.*
- Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024.*
- Prop. 2023/24:32. *Tilläggsskatt för företag i stora koncerner.*
- Prop. 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*
- Prot. 2021/22:131. Onsdagen den 15 juni. *Riksdagens protokoll – § 8 Ett mer likvärdigt skolval.*
- Rådet för främjande av kommunala analyser (2022a). *Produktivitet i regioner – En rapport om kostnader och volymer inom hälso- och sjukvården.*
- Rådet för främjande av kommunala analyser (2022b). *Effektivitet i kommuner 2022.*
- Rajan, R., och Zingales, L. (1998). Financial dependence and growth, *American Economic Review*. 88(3). S. 559–586.

- Ramböll (2014). *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar*. Arena idé.
- Ramsberg, F. (2016). *När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). 2016:7.
- Reformkommissionen (2022). *Nye Reformveje 1*.
- Reformkommissionen (2023). *Nye Reformveje 2*.
- Regelrådet (2022). *Granskningen i siffror*.
<https://www.regelradet.se/granskningen-i-siffror/>.
- Regeringens skrivelse 2017/18:207. *Ramverket för finanspolitiken*.
- Regeringens skrivelse 2021/22:241. *Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*.
- Regeringens skrivelse 2021/22:3. *En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga*.
- Regeringskansliet (2014). *Examenspremier till vissa lärare*. Promemoria. U2014/4064/SF.
- Regeringskansliet (2015). *Förslag om utbildningsgaranti i gymnasieskolan*. Remisspromemoria. U2015/03607/GV.
- Regeringskansliet (2018). *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*. Lagrådsremiss. U2018/00617/GV.
- Regeringskansliet (2023). *En nationell samordnare för fler kvalitativa vårdplatser inom den sociala barn- och ungdomsvården*. Bilaga till beslut vid regeringssammanträde 2023-12-07.
- Rehnberg, C. (2019). *Vem vårdar bäst? – En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2019:8.
- Reinhart, C. M. och Rogoff, K. S. (2010a). *Growth in a time of debt*. Working paper 15639. National Bureau of Economic Research.
- Reinhart, C. M. och Rogoff, K. S. (2010b). *Growth in a time of debt*. American Economic Review. 100(2): 573–578.
- Riksgälden (2017). *Remissvar – Finansiering av infrastruktur med privat kapital? (SOU 2017:13)*.
- Riksrevisionen (2004). *Förändringar inom kommittéväsendet*. RiR 2004:2.

- Riksrevisionen (2007). *Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag*. RiR 2007:12.
- Riksrevisionen (2009). *Jobbskatteavdraget*. RiR 2009:20.
- Riksrevisionen (2012a). *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* RiR 2012:21.
- Riksrevisionen (2012b). *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?* RiR 2012:14.
- Riksrevisionen (2013). *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande*. RiR 2013:21.
- Riksrevisionen (2014). *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* RiR 2014:25.
- Riksrevisionen (2017a). *Tingsrätters effektivitet och produktion*. RiR 2017:6.
- Riksrevisionen (2017b). *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut*. RiR 2017:25.
- Riksrevisionen (2017c). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.
- Riksrevisionen (2018a). *Trafikverkets stöd till forskning och innovation – beslutsunderlag, avtal och uppföljning*. RiR 2018:16.
- Riksrevisionen (2018b). *Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt?* RiR 2018:30.
- Riksrevisionen (2018c). *Räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser – är kostnadsmåtten tillförlitliga?* RiR 2018:7.
- Riksrevisionen (2019a). *Att tänka efter före – statens planering av höghastighetsjärnväg*. RiR 2019:31.
- Riksrevisionen (2019b). *Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat*. RiR 2019:24.
- Riksrevisionen (2020a). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*. RiR 2020:22.
- Riksrevisionen (2020b). *Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser*. RiR 2020:17.
- Riksrevisionen (2020c). *Effektiviteten vid kriminalvårdens anstalter*. RiR 2020:16.

- Riksrevisionen (2020d). *Konsumentskydd vid köp av nyproducerade bostadsrätter*. RiR 2020:3.
- Riksrevisionen (2020e). *Utgiftstaket – olika roll i olika tider*. RiR 2020:28
- Riksrevisionen (2020f). *Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen?*. RiR 2020:11.
- Riksrevisionen (2021a). *Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden*. RiR 2021:9.
- Riksrevisionen (2021b). *Riksrevisorns årliga rapport*.
- Riksrevisionen (2021c). *Kostnadskontroll i infrastruktur-investeringar*. RiR 2021:22.
- Riksrevisionen (2022a). *På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer*. RiR 2022:15.
- Riksrevisionen (2022b). *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*. RiR 2022:2.
- Riksrevisionen (2022c). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.
- Riksrevisionen (2022d). *Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag*. RiR 2022:1.
- Riksrevisionen (2023a). *Regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet – både brådskande och viktig*. RiR 2023:8.
- Riksrevisionen (2023b). *Digitala tjänster till privatpersoner*. RiR 2023:6.
- Rodrik, D. (2005). *Growth strategies*. I Aghion, P. och Durlauf, S. N, (red.). *Handbook of Economic Growth*. Årg 1A. Kap. 14.
- Roine, J. (2023). *Därför är ojämlikheten viktig: om rika, fattiga och alla däremellan*. Volante.
- Romer, P. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*. Årg 94. Nr 5.
- Ronnle, E. (2017). A novel approach to economic evaluation of infrastructure? Examining the benefit analysis in the Swedish high-speed rail project. *Case Studies on Transport Policy*. Årg 5. S. 492–498.

- Ruin, P. (2023). Massiv kritik – nu tvingas Skolverket se över sitt kartläggningsmaterial. *Grundskolläraren*. 2023-11-24. www.vilarare.se/grundskollararen/skolverket/massiv-kritik--nu-tvingas-skolverket-se-over-sitt-kartlaggningsmaterial/ [2024-01-17].
- SCB (2013). *Den internationella undersökningen av vuxnas färdigheter*. Tema utbildning. Rapport 2013:2.
- SCB (2014). *Flest ör är finns i Norrbotten*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/strandnara-markanvandning/pong/statistiknyhet/kust-strander-och-oar-2013/> [2024-03-13].
- SCB (2018a). *Vanligt att arbeta under studierna i Sverige*. Artikel. www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2018/vanligt-att-arbeta-under-studierna-i-sverige/ [2024-02-14].
- SCB (2018b). *Volymberäkningar för offentlig produktion*. I: Sveriges ekonomi: statistiskt perspektiv. Nr 3.
- SCB (2023a). *Befolkningsstatistik*. Databas. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/ [2024-03-26].
- SCB (2023b). *Boende i Sverige*. www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/boende-i-sverige/ [2024-03-19].
- SCB (2023c). *Lägsta kostnaden per elev på många år. Kostnader för utbildningsväsendet 2007–2022*. Statistiknyhet från SCB. 2023-11-27.
- SCB (2023d). *Genomströmning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2021/22*. Statistiska meddelanden. UF 20 SM 2303.
- SCB (2023e). *Kostnader och intäkter för kommuner efter region och verksamhetsområde. År 2011–2022*. Databas. www.statistikdatabasen.scb.se [2024-02-12].
- SCB (2023f). *Befolkningsprognos för Sverige*. www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningsprognos-for-sverige/ [2024-03-27].
- SCB (2024a). *Sveriges BNP*. www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/samhallets-ekonomi/bnp-i-sverige/ [2024-02-06].

- SCB (2024b). *Trender och Prognoser 2023. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040.*
- SCB (2024c). *Historiskt lågt barnafödande och lägsta folkökningen på 22 år.* www.scb.se/pressmeddelande/historiskt-lagt-barnafodande-och-lagsta-folkokningen-pa-22-ar/ [2024-03-19].
- SCB (2024d). *Minskad byggtakt under 2023.* www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/bygglov-nybyggnad-och-ombyggnad/pong/statistiknyhet/paborjad-nybyggnation-av-bostadslagenheter-2023-preliminara-uppgifter/ [2024-03-26].
- SCB (2024e). *Nästan 5,2 miljoner bostäder i landet.* www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/bostadsbestand/pong/statistiknyhet/bostadsbestandet-31-december-2022/ [2024-03-27].
- Schmidt, K. (1997). Managerial Incentives and Product Market Competition, *The Review of Economic Studies*. Årg 62 (2). S. 191–213.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle.* Harvard University Press.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy.* Harper and Brothers.
- Scocco, S., Andersson, L-F. och Lindberg, P. (2020). *En granskning av direktiven till utredningen om fri hyressättning i nyproduktion. Bostad2030.*
- Selin, H. (2021). *3:12-reglernas roll i skattesystemet. Igår, idag och i framtiden.* Forskningsrapport. SNS Förlag, Stockholm.
- Själlandske Nyheder (2022). *Stor kampagne skal fjerne bøvlg og unødigt bureaukrati.* 2022-12-16 <https://www.sn.dk/odsherred-kommune/stor-kampagne-skal-fjerne-boevlg-og-unoedigt-bureaukrati/>.
- Sjögren, A. och Vlachos, J. (2022). Dags att välja skola! *Ekonomisk Debatt*. Årg 50. Nr 3.

- Skatteverket (2024). *Kvalificerad andel*. Rättslig vägledning 2024. www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.1/331731.html [2024-03-26].
- Skolinspektionen (2022). *Delredovisning II av regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*. Diarienummer: 2018:8016.
- Skolinspektionen (2023a). *Framställan om ändring i skollagen*. Dnr 2023:8387.
- Skolinspektionen (2023b). *Det specialpedagogiska arbetet för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2022:8799.
- Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*.
- Skolverket (2015). *Bidrag till skolans utveckling – Fokus på: Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014*.
- Skolverket (2018). *Engelskspråkig undervisning. En kartläggning och utvärdering av engelskspråkig undervisning i svensk gymnasieskola*. Rapport 465.
- Skolverket (2019). *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9*. Rapport 475.
- Skolverket (2020a). *TIMSS 2019. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Internationella studier 2020:8.
- Skolverket (2020b). *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Rapport 2020:7.
- Skolverket (2020c). *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*. Rapport 2020:3.
- Skolverket (2021). *Uppföljning av obligatoriska kartläggningsmaterial i förskoleklass och bedömningsstöd i årskurs 1*. Rapport 2021:8.
- Skolverket (2022). *Uppföljning av gymnasieskolan 2022*. Rapport 2022:7.

- Skolverket (2023a). *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. Dnr 2022:2932.
- Skolverket (2023b). *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2023*. Dnr 2023:1798.
- Skolverket (2023c). *PISA 2022. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*. Internationella studier.
- Skolverket (2023d). *Särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2022/23*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2023e). *PIRLS 2021. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*. Internationella studier.
- Skolverket (2023f). *ICCS 2022. Kunskaper, attityder och engagemang i medborgar-, demokrati- och samhällsfrågor hos årskurs 8-elever i ett internationellt perspektiv*. Internationella studier.
- Skolverket (2023g). *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2022*. Beskrivande statistik. Dnr 2023:2410.
- Skolverket (2024). *Till högskolan från gymnasieskolan. Studenternas prestationer det första studieåret*. Skolverket. Dnr 2023:468.
- SKR (2021). *Hur ger statsbidragen bäst effekt? Om de riktade och generella statsbidragen*.
- SKR (2022a). *Välfärdens kompetensförsörjning – personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*.
- SKR (2022b). *Välfärdens kompetensförsörjning*.
<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/valfardenskompetensforsorjning.68208.html> [2024-03-19].
- SKR (2023a). *Öppna jämförelser inom detaljplaneområdet 2022*.
<https://skr.se/skr/tjanster/statistik/oppnajokomforelser/planlaggningochtidsatgang.11728.html> [2024-03-19].
- SKR (2023b). *Ekonomirapporten*. Oktober 2023.
- SKR (2024a). *Regionernas köp av verksamhet*.
<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/kopavverksamhet/regionernaskopavverksamhet.35891.html> [2024-02-06].
- SKR (2024b). *Kommunernas köp av verksamhet*.
<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/kopavverksamhet/kommunernaskopavverksamhet.35844.html> [2024-02-06].

- Södersten (2014). *Bolagsbeskattningens incitamentseffekter*. Bilaga 7 i SOU 2014:40. *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet*. Slutbetänkande av Företagsskattekommittén.
- Södertörns högskola (2021) *Primärvården tyngd av pappersarbete*. www.forskning.se/2021/06/15/primarvarden-administration/ [2024-03-15].
- Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*. Årg 70. Nr 1.
- Solow, R. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics*. Årg 39. Nr 3.
- Sørensen, P. B. (2010). *Swedish tax policy: recent trends and future challenges*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:4.
- Sørensen, P. B., Dalgaard, C-J., Gjersing, A., Nikolaisen, H. Raaschou-Nielsen, A. Schröder, P., Rose Skaksen, J., Sloth, B. och Sørensen, A. (2013). *Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?*. Arbejdsnotat 1. Underlagsrapport till den danska produktivitetskommissionen.
- SOU 1991:82. *Drivkrafter för produktivitet och välbstånd*. Produktivitetsdelegationens betänkande.
- SOU 1992:24. *Avreglerad bostadsmarknad*.
- SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommissionens förslag*. Betänkande av Ekonomikommissionen.
- SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*.
- SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning*.
- SOU 2006:90. *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt*. Slutbetänkande av Mervärdesskattesatsutredningen.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande av Styrutredningen.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2008:14. *Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest?* Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008.
- SOU 2009:17. *Kommunal kompetenskatalog En problemorientering*. Grundlagsutredningens rapport XV.

- SOU 2009:28. *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt*. Betänkande av Studiesociala kommittén.
- SOU 2010:88. *Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*. Bilaga 1–4 till Långtidsutredningen 2011.
- SOU 2012:86. *Ökad bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler*. Delbetänkande av Bygghkravsutredningen.
- SOU 2014:14. *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning*. Betänkande av PBL-överklagandeutredningen.
- SOU 2014:40. *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet*. Slutbetänkande av Företagsskattekommittén.
- SOU 2014:59. *Bostadsförsörjning och riksintressen*. Delbetänkande av Riksintresseutredningen.
- SOU 2015:104. *Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande*. Betänkande av Långtidsutredningen.
- SOU 2015:105. *Plats för fler som bygger mer*. Betänkande av Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande.
- SOU 2015:109. *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering av byggande*. Betänkande av Planprocessutredningen.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*. Slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden.
- SOU 2015:33. *Uppgiftslämnarservice för företagen*. Betänkande från Uppgiftslämnarutredningen.
- SOU 2015:42. *Koll på anläggningen*. Delbetänkande av utredningen om järnvägens organisation.
- SOU 2015:43. *Vägar till ett effektivare miljöarbete*. Slutbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.
- SOU 2015:59. *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*. Slutbetänkande av Bostadsplaneringskommittén.
- SOU 2015:99. *Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser*. Slutbetänkande av Riksintresseutredningen.
- SOU 2016:23. *Beskattning av incitamentsprogram*. Betänkande av Utredningen om skatteregler för incitamentsprogram.

- SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden!*. Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande.
- SOU 2016:75. *Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag*. Betänkande av Utredningen om Översyn av 3:12-reglerna.
- SOU 2017:47. *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa*. Kommissionen för jämlik hälsa.
- SOU 2017:78. *En sammanhållen budgetprocess*. Betänkande av kommittén om en tydligare budgetprocess.
- SOU 2018:29. *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande*. Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019.
- SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Huvudbetänkande från Tillitsdelegationen.
- SOU 2018:79. *Analys och utvärdering för effektiv styrning*. Betänkande av Analys- och utvärderingsutredningen.
- SOU 2019:18. *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*. Betänkande av Utredningen om modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer.
- SOU 2019:30. *Moderna tillståndsprocesser för elnät*. Betänkande av Nätkoncessionsutredningen.
- SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.
- SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Betänkande av Tillitsdelegationen.
- SOU 2019:6. *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut).
- SOU 2019:65. *Långtidsutredningen 2019. Huvudbetänkande*. Huvudbetänkande av Långtidsutredningen 2019.
- SOU 2019:68. *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*. Slutbetänkande av kommittén för modernare byggregler.

- SOU 2019:69. *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Slutbetänkande av Valideringsdelegationen.
- SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Betänkande av Utredningen om en mer likvärdig skola.
- SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Betänkande av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola.
- SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Betänkande av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen.
- SOU 2020:43. *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*. Betänkande av Betygsutredningen 2018.
- SOU 2020:75. *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet*. Slutbetänkande av Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet.
- SOU 2020:78. *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strand-skydd*. Betänkande av Utredningen om översyn av strand-skyddet.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärds-uppdraget*. Slutbetänkande av Kommunutredningen.
- SOU 2021:1. *Riksintressen i Hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur*. Betänkande av utredningen om ökade förutsättningar för hållbara investeringsprojekt i framtidens hälso- och sjukvård.
- SOU 2021:21. *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*. Delbetänkande av Klimaträttsutredningen.
- SOU 2021:50. *Fri hyressättning vid nyproduktion*. Betänkande av utredningen om fri hyressättning vid nyproduktion.
- SOU 2021:53. *En rättssäker vindkraftsprövning*. Betänkande av Utredningen en rättssäker vindkraftsprövning.
- SOU 2021:60. *Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen*. Betänkande av Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag.

- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin – volym 2.*
- SOU 2022:21. *Rätt för klimatet.* Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen.
- SOU 2022:33. *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen.* Betänkande av Miljöprövningsutredningen.
- SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.* Betänkande av Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan.
- SOU 2022:59. *Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn.* Delbetänkande av Försöksverksamhetskommittén.
- SOU 2022:61. *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid.* Betänkande av Utredningen om utökad rätt till fritidshem.
- SOU 2022:68. *Förnya taktiken i takt med tekniken – förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning.* Slutbetänkande av Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet).
- SOU 2023:18. *Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften.* Slutbetänkande av Utredningen om stärkta incitament för utbyggd vindkraft.
- SOU 2023:21. *Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar.* Delbetänkande av Skolinformationsutredningen.
- SOU 2023:74. *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk.* Delbetänkande av Fiske- och vattenbruksutredningen.
- SOU 2023:85. *Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering.* Huvudbetänkande av Långtidsutredningen 2023.
- SOU 2023:94. *Förändring genom försök. Försöksverksamhet i den kommunala sektorn.* Slutbetänkande av Försöksverksamhetskommittén.
- SOU 2023:96. *En reform för datadelning.* Betänkande av Utredningen om interoperabilitet vid datadelning.
- SOU 2024:11. *Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet.* Betänkande av Regeringsprövningsutredningen.

- Spencer, B. (2021). *Hur bör konsumtion beskattas?*. Forskningsrapport. SNS Förlag, Stockholm.
- Statskontoret (2009). *Sega gubbar? En uppföljning av Byggekommisionens betänkande "Skärpning gubbar!"*. Statskontoret 2009:6.
- Statskontoret (2014). *Nationella samordnare – statlig styrning i otraditionella former?*.
- Statskontoret (2015). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?*.
- Statskontoret (2019). *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor – En fördjupad analys av 12 myndigheters delaktighetsarbete*. Rapport 2019:11.
- Statskontoret (2020). *En innovativ och samverkande förvaltning – 10 år med det förvaltningspolitiska målet*.
- Statskontoret (2021a). *Perspektiv på omprövning*.
- Statskontoret (2021b). *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*. Statskontoret 2021:11.
- Statskontoret (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten – En studie av hur statliga myndigheter kan arbeta för att effektivisera sin ärendehandläggning*.
- Statskontoret (2023a). *Enklare för företag? Uppföljning av myndigheternas tillämpning av förordning (2018:1264) om inhämtande av uppgifter från företag*. Rapport 2023:10.
- Statskontoret (2023b). *Statsförvaltningen i korthet*.
- Statskontoret (2023c). *Att styra de självstyrande En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. 2023:7.
- Statskontoret (2023d). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*.
- Statskontoret (2023e). *Myndighetsanalys av myndigheten för digital förvaltning*. 2023:18.
- Statskontoret (2024). *Fakta om statsförvaltningen*. www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen [2024-03-11].
- Stenkula, M. och Wykman, N. (2022). *The taxation of closely held firms: The Achilles heel of the dual income tax system reconsidered*. IFN working paper. Nr 1434.

- Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*. 2 (1), s. 3–21.
- Strålsäkerhetsmyndigheten (2023). *Utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft (delredovisning)*. SSM 2022-6007.
- Strannegård, L. (2023). Glädjebetygen kan tvinga oss att införa antagningsprov, *Dagens Nyheter*, 2023-05-11.
- Svefa AB (2023). *Utredning – Svensk och EU-rättslig lagstiftning som påverkas av ett avskaffande av bygglovsplikt på fastighet bildad för bostadsändamål*. Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Svenska kraftnät (2023). *Remissvar angående rapporten Kortare ledtider för elnätsutbyggnad – Utveckla arbetssätt och parallella processer (KN2023/03008)*. 2023/2453.
- Svenskt Näringsliv (2018). *Erfarenheter från Danmarks ramverk för forskning och högre utbildning*. Svenskt Näringslivs skuggutredning till den statliga Styr- och resursutredningen.
- Svenskt Näringsliv (2020). *Stärkt position i EU genom ökad delaktighet*.
- Svenskt Näringsliv (2021a). *Remissmöte: Förenklningar för mikro-företag och modernisering av bokföringslagen*. SOU 2021:60. www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/4p8h1k_pm-regelforenklingsutredningpdf_1178107.html/PM+Regelf%25C3%25B6renklingsutredning.pdf.
- Svenskt näringsliv (2021b). *Förbättra entreprenörsskatten – En rapport om behovet av att förbättra och förenkla 3:12-reglerna*.
- Svenskt Näringsliv (2021c). *En miljöprövning för omställning och nya möjligheter*. Förslag till regler för en mer effektiv och rättssäker miljöprövning.
- Svenskt näringsliv (2022a). *Skatten på investeringar – En internationell kartläggning av kapitalinkomstskatten*.
- Svenskt Näringsliv (2022b). *Håller svensk högre utbildning måttet när det kommer till kvalitet och relevans? En jämförande analys av svensk högre utbildning ur ett kompetensförsörjningsperspektiv*. Juni 2022.

- Svenskt Näringsliv (2022c). *Lätta på regelbördan – Så kan lägre regelkostnader för företagen ge ökad tillväxt och lägre arbetslöshet*.
- Svenskt näringsliv (2023a). *Hur underhållsskulden på Sveriges vägar och järnvägar påverkar näringslivet*.
- Svenskt Näringsliv (2023b). *Reformer för ökad produktivitet och tillväxt*.
- Svenskt Näringsliv (2023c). *Utbildning för arbetsmarknaden eller för arbetslöshet? Konsekvenser av den högre utbildningens bristande matchning mot arbetsmarknadens behov*. December 2023.
- Sveriges Allmännyttan (2023). *Allmännyttan och bostadsbyggandet - Marknadsrapport augusti 2023 – Tema Markens pris*.
- Sveriges Ingenjörer (2023). *Minskade resurser till utbildning hotar Sveriges ställning som ledande ingenjörsländ*. Juni 2023.
- Swedenborg, B. (2021). Reformatorn Assar Lindbeck – Lindbeck-kommissionen och dess uppföljare. *Ekonomisk debatt*. Nr 2 2021. Årg 49. S. 107–116.
- Syverson, C. (2011). What determines productivity?. *Journal of Economic Literature*. 49 (2): S. 326–365.
- Tenfält, T. (2022). Låga krav i de nationella proven oroar forskare. *Grundskolläraren*. 2022-01-18.
<https://www.vilarare.se/grundskollararen/nationella-prov/laga-krav-i-nationella-proven-oroar-forskare/> [2024-01-17].
- Thoreson, K. (2011). Att beräkna det goda samhället. Samhälls-ekonomiska analyser och gränslandet expertis-politik inom transportområdet. Linköping Studies in Arts and Science. Nr 538.
- Tillväxtanalys (2010). *Regelbördan och ekonomisk utveckling – en forskningsöversikt*. Rapport 2010:07.
- Tillväxtanalys (2012). *Regelbörda och växande företag – Sverige i internationell jämförelse*. Rapport 2012:06.
- Tillväxtanalys (2014). *Dimensioneringsmekanismer i högre utbildning – Några internationella exempel*. Kortrapport. Dnr 2014/040.
- Tillväxtanalys (2014b). *Hur driver IKT produktivitet och tillväxt? Analyser av kvantitativa data*. PM 2014:17.

- Tillväxtanalys (2016a). *Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer. Ledtider efter reformerna*. PM 2016:13.
- Tillväxtanalys (2016b). *Tillstånd och miljöprövning för att få öppna gruvor – en internationell utblick*. PM 2016:05.
- Tillväxtanalys (2018). *The effects of immigration on economic growth – a literature study*. PM 2018:07.
- Tillväxtanalys (2019). *Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar*. PM 2019:15.
- Tillväxtanalys (2020). *Den tredje generationens innovationspolitik. Kunskapsöversikt och problematisering*. PM 2020:12.
- Tillväxtanalys (2020b). *Utländska uppköp – en genväg till högre produktivitet och expansion i mindre företag?*. PM 2020:06.
- Tillväxtanalys (2021). *Produktivitetstillväxt och dess drivkrafter*. Rapport 2021:09.
- Tillväxtanalys (2022). *En effektutvärdering av forskaravdraget*. WP 2022:01.
- Tillväxtanalys (2022). *Produktivitetsspridning och digitaliseringens roll*. Rapport 2022:08.
- Tillväxtanalys (2023a). *Snabb innovation – långsam anpassning av regelverket – En fallstudie av drönare och sparkcyklar*. Rapport 2023:16.
- Tillväxtanalys (2023b). *Utvärdering av investeraravdraget*. WP 2023:01.
- Tillväxtanalys (2024). *Arbetskrafts- och kompetensbrist – En kunskapsöversikt*. Rapport 2024:01.
- Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö (2023). *Malmö. En stad, två berättelser*. Slutrapport maj 2023.
- Tillväxtverket (2018). *Förenkla för företagen*. Rapport 0248. Nummer 5 i serien om Företagens villkor och verklighet.
- Tillväxtverket (2022a). *Förslag och genomförda åtgärder för att konsekvensutredningarnas kvalitet ska höjas*.
- Tillväxtverket (2022b). *Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2021*.
- Tillväxtverket (2023a). *Företagens villkor och verklighet 2023 – Huvudrapport*.

- Tillväxtverket (2023b). *Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2022*.
- Tillväxtverket (2023c). *Företagens villkor och verklighet*.
<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/statistikochanalys/varaundersokningar/foretagensvillkorochverklighet.3631.html>.
- Tobin, J. (1969). A General Equilibrium Approach to Monetary Theory. *Journal of Money, Credit and Banking*, Årg 1. Nr 1. S. 15–29.
- Trafikverket (2014). *Trafikverkets årsredovisning för 2013*.
Trafikverket (2014:053).
- Trafikverket (2021). *Samhällsekonomiska analyser av vidmakt-hållande*. Underlagsrapport till Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033.
- Trafikverket (2022). *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*.
- Trafikverket (2024). *Luftfart*. Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037.
- Trafikverket (2024). *Trafikverkets årsredovisning 2023*. Trafikverket (2024:021).
- Trebbi, F. och Zhang, M. B. (2023). *The Cost of Regulatory Compliance in the United States*. NBER Working Paper. Nr 30691.
- TT-AFP (2020). Storbritannien kovänder om virusbetyg. *Svenska Dagbladet*. 2020-08-17. www.svd.se/a/GGzQpJ/storbritannien-kovander-om-virusbetyg [2023-12-18].
- Tyrefors Hinnerich, B. och Vlachos, J. (2017). The impact of upper-secondary voucher school attendance on student achievement. Swedish evidence using external and internal evaluations, *Labour Economics*, Årg 47. Augusti 2017. S. 1–14.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2024a). *Resultattilskud*. Hemsida. <https://ufm.dk/uddannelse/institutioner-og-drift/okonomi/tilskud/aktivitetstilskud/resultattilskud> [2024-02-07].

- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2024b). *Den ledighedsbaserede dimensionering*.
www.ufm.dk/uddannelse/institutioner-og-drift/styring-af-uddannelsesudbud/dimensionering/ledighedsbaseret-dimensionering [2024-02-07].
- Uddén Sonnegård, E. (2024). *Anställningsskydd och produktivitet*. Forskningsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Universitets- och högskolerådet (2019). *Regeringsuppdrag – utreda en modell med högre krav för särskild behörighet*. Dnr 1.1.1-00919-2018.
- Universitets- och högskolerådet (2021). *Regeringsuppdrag. Uppdrag att utreda krav på betyg C i undervisningsämnena som särskild behörighet till ämneslärarutbildningen*. Dnr 1.1.1-00653-2020.
- Universitetskanslersämbetet (2013). *Social bakgrund och genomströmning i högskolan. En studie av långa och medellånga yrkesexamensprogram*. Rapport 2013:4.
- Universitetskanslersämbetet (2017a). *Tidiga avhopp från högskolan. Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen*. Rapport 2017:17.
- Universitetskanslersämbetet (2017b). *Lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation*. Statistisk analys. 2017-01-23 / 1.
- Universitetskanslersämbetet (2020). *Social snedrekrytering till högskolan i historiskt perspektiv – statistisk uppföljning av medborgare som föddes 1956–1993*. Rapport 2020:18.
- Universitetskanslersämbetet (2022). *Universitets och högskolors arbete med att främja och bredda rekryteringen till högre utbildning. Tematisk utvärdering, del 1*. Dnr 411-00545-19.
- Universitetskanslersämbetet (2023a). *Högskolan i siffror*. Databas. <https://www.uka.se/vara-resultat/statistik/hogskolan-i-siffror> [2024-01-26].
- Universitetskanslersämbetet (2023b). *Lärarutbildningarna: Studenter och examinerade 2011/12–2021/22*. Dnr 51-00140-23.
- Universitetskanslersämbetet (2023c). *Sökbeteende bidrar till den sociala snedrekryteringen till högskolan*. Rapport 2023:24.

- Universitetskanslersämbetet (2023d). *Andel examinerade inom normalstudietid 2022/23*. Databas. <https://www.uka.se/vara-resultat/statistik/hogskolan-i-siffror> [2024-02-12].
- Van Ark, B. (2022). *Making public sector productivity practical*. The Productivity Institute. Alliance Manchester Business School. University of Manchester.
- Vård- och omsorgsanalys (2022). *Nationell uppföljning av hälso- och sjukvården 2022*. PM 2022:3.
- Vårdanalys (2014). *VIP i vården? – om utmaningar i vården av personer med kronisk sjukdom*.
- Viden på Tvärs. www.vpt.dk. Dansk webbsida med metodstöd för regelförenkling i offentliga verksamheter.
- Vlachos, J. (2018). *Trust based evaluation in a market oriented school system*. Research Papers in Economics. Stockholm University. Department of Economics. Nr 2018:1.
- Vogiazides, L. (2023). *Etablering på arbetsmarknaden efter studier i högskolan: Grundnivå och avancerad nivå 2019/20*. UKÄ – Publikationer och Beslut. DOI: <https://doi.org/10.53340/uka.31>.
- Waldenström, D., Bastani, S. och Hansson, Å. (2018). *Kapitalbeskattningens förutsättningar*. Konjunkturrådets rapport 2018. SNS Förlag. Stockholm.
- Waxholm, C., Holgersson, S., och Dolmén, L. (2008). *Polisens sätt att genomföra och redovisa LAU-tester – En explorativ studie av polisens trafiksäkerhetsarbete*. Finansierad av skyltfonden. Vägverket.
- Westberg, O. (2018). Avskaffa gemensamma valdagen för att stärka svensk demokrati. *Dagens Nyheter*. 2018-09-09.
- Westlund, H. och Wilhelmsson, M. (2022). *Valuating the negative externality of wind turbines: traditional hedonic and difference-in-difference approaches*. KTH. Working Paper 2022:6.
- Wetterberg, G. (2023). Inför en särskild valdag för vård-skola-omsorg, *Expressen*, 2023-07-07.
- Wikinarium/WSP (2023). *Järnvägslyftet – kostnadseffektiva åtgärder med effekt inom 10 år*. Omtag svensk järnväg.
- Woolmann, T. och Tabakovic, H. (2018). *Revolving doors and regulatory capture*. VoxEU column. CEPR.

- World Economic Forum (2020). *Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries are Performing on the Road to Recovery*.
- Xing, J. (2012). Tax structure and growth: How robust is the empirical evidence?, *Economic letters*, Årg 117, S. 379–382.
- Yagan, D. (2015). Capital tax reform and the real economy: The effects of the 2003 dividend tax cut. *American Economic Review*. 105(12), 3531–3563.

Kommittédirektiv 2023:58

Högre produktivitetstillväxt

Beslut vid regeringssammanträde den 20 april 2023

Sammanfattning

En kommitté för högre produktivitetstillväxt – en produktivitetskommission – ska analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten och lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet och öka produktiviteten i den offentliga sektorn. Syftet är att uppnå en högre tillväxt och en mer kostnadseffektiv offentlig sektor.

Kommissionen ska bl.a.

- analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten i ett land generellt och identifiera hinder mot och möjligheter till att höja produktivitetstillväxten i Sverige,
- lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet och därigenom höja den ekonomiska tillväxten,
- identifiera hinder mot och möjligheter till att öka produktiviteten i den offentliga sektorn och lämna förslag för att uppnå detta.

Uppdraget ska delredovisas senast den 1 maj 2024 och slutredovisas senast den 1 oktober 2025.

Definitioner av produktivitet

Produktivitet kan beskrivas som effektiviteten i produktionen, och är ett mått på hur mycket värde som skapas i förhållande till insatserna. Det finns olika sätt att mäta produktivitet. Ett vanligt mått är arbetsproduktivitet, som definieras som hur mycket ekonomiskt värde, mätt som bruttonationalprodukt (BNP) eller förädlingsvärde, som skapas per arbetad timme. På lång sikt är det ökningen i arbetsproduktivitet – att varje arbetad timme kan producera fler eller bättre varor och tjänster – som möjliggör tillväxt i BNP per capita och stigande real-löner.

Utvecklingen i arbetsproduktivitet kan förklaras av mängden och kvaliteten på kapitalet (kapitalintensitet), nivån på humankapitalet och totalfaktorproduktivitet (den del av utvecklingen som inte beror på förändringar i de två andra faktorerna). På lång sikt är förändringen av totalfaktorproduktiviteten avgörande för utvecklingen av arbetsproduktiviteten. Alternativa mått på produktivitet sätter det ekonomiska värdet som produceras i relation till andra produktionsfaktorer. Ett sådant exempel som är relevant för att följa samhällsutvecklingen är materiell produktivitet som mäter förädlingsvärde per konsumerad naturresurs.

Uppdraget att analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten

Tillväxten i arbetsproduktivitet har historiskt sett varierat mycket mellan länder och tidsperioder. Den svenska produktivitetstillväxten under 1970- och 1980-talen var svag i jämförelse med tillväxten under 1960-talet. Denna trend bröts under 1990-talet. Möjliga förklaringar som lyfts fram är bl.a. genomförandet av reformer som förbättrade incitamenten på arbetsmarknaden, ett mer effektivt skattesystem, införandet av rörlig växelkurs och Sveriges inträde i EU. En annan viktig förklaring som lyfts fram är produktivitetsökningar till följd av digitalisering och automatisering. Sverige hade, i likhet med många andra länder i västvärlden, under perioden 1995–2007 en stark tillväxt i arbetsproduktivitet på i genomsnitt 2,7 procent per år (Konjunkturinstitutet, Lönebildningsrapporten 2022).

Produktivitetstillväxten är känslig för svängningar i konjunkturen, bl.a. eftersom en minskad efterfrågan leder till ett försämrat resurs-

utnyttjande bland företag. I samband med finanskrisen 2008 föll också produktiviteten i Sverige under två år. När en lågkonjunktur avtar och efterfrågan stiger förväntas normalt produktiviteten återgå till nivån före störningen. Efter finanskrisen har dock produktivitetstillväxten varit svag. År 2010–2020 var Sveriges tillväxt i arbetsproduktivitet i genomsnitt 0,9 procent per år (Konjunkturinstitutet, Lönebildningsrapporten 2022). En liknande utveckling kan observeras i stora delar av västvärlden, vilket har uppmärksammats av internationella organisationer som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken. Konjunkturinstitutet bedömer att finanskrisen permanent försvagat produktivitetstillväxten eftersom denna inte återhämtat sig (Lönebildningsrapporten 2015). Enligt myndigheten tyder detta på att det finns strukturella problem i ekonomin som förhindrar en starkare produktivitetstillväxt. Konjunkturinstitutets prognoser indikerar en fortsatt svag produktivitetstillväxt under perioden 2023–2030. Det senaste decenniet har det även skett omvärldsförändringar som kan påverka förutsättningarna för produktivitetstillväxt, t.ex. geopolitiska skiften, problem leveranskedjor och ökade krav på hållbarhet.

Produktivitetsutvecklingen i ett land kan även studeras för enskilda branscher, företag eller för olika delar av landet. Det finns betydande skillnader i produktivitetstillväxten mellan olika branscher (Konjunkturinstitutet, Lönebildningsrapporten 2022). Vidare finns det skillnader mellan olika företag inom samma bransch. Skillnaderna i produktivitet mellan de mest produktiva och de minst produktiva företagen i Sverige har ökat över tid sedan slutet av 1990-talet (Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, rapport 2022:8). Förutsättningarna för produktivitetstillväxt varierar också mellan olika delar av landet, bl.a. till följd av näringslivets lokaliseringsmönster och av skillnader i tätortsstruktur och demografi (Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, rapport 2020:06).

Produktivitetstillväxten är avgörande för ökningen av det materiella välbståndet och därför behöver orsakerna till den svaga produktivitetstillväxten och vad som kan göras för att höja den förstås.

Kommissionen ska därför

- sammanställa och analysera vad internationell forskning säger om vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten i ett land generellt och vilken typ av reformer som kan höja produktivitetstillväxten,

- analysera orsakerna till att produktivitetstillväxten i näringslivet i Sverige och västvärlden varit betydligt svagare efter finanskrisen 2008 än under perioden innan samt analysera hur Sverige har stått sig jämfört med andra länder, och
- identifiera ytterligare hinder mot och möjligheter till att höja produktivitetstillväxten i näringslivet i Sverige.

Kommissionen ska i analysen använda sig av arbetsproduktivitet som ett mått på produktivitet. Utöver detta kan kommissionen använda sig av andra mått på produktivitet.

Kommissionen ska i analysen utgå från befintlig kunskap, t.ex. från akademisk forskning och arbetet som har gjorts av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och Konjunkturinstitutet samt av internationella organisationer som OECD, IMF och Världsbanken. Kommissionen ska även tillvarata kunskap från produktivitetskommissioner i andra länder, bl.a. de i Danmark, Norge och Storbritannien. Därutöver ska kommissionen vid behov genomföra fördjupade analyser inom områden där kommissionen bedömer att det finns mervärde av ny kunskap.

Uppdraget att lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet

Som tidigare nämnts kan tillväxten i arbetsproduktivitet i näringslivet sägas bero på tre faktorer.

Den första faktorn är kapitalintensiteten, dvs. hur mycket kapital som används och av vilken kvalitet kapitalet är. Kapital kan vara såväl fysiskt som immateriellt. Immateriellt kapital, såsom patent, design och databaser, har fått en allt större betydelse över tid. Näringslivets tillgång till finansiering är viktig för att uppnå en hög produktivitetstillväxt. Det kräver i sin tur ett gott investeringsklimat med bl.a. goda möjligheter till avkastning för den som tagit en stor risk.

Den andra faktorn är nivån på humankapitalet, dvs. människors färdigheter, kunskaper, talanger och utbildning. För detta har utbildningssystemets kvalitet, inriktning och dimensionering stor betydelse, men även möjligheten till ett kontinuerligt lärande under livet spelar roll. Även villkoren för kvalificerad arbetskraftsinvandring har betydelse för nivån på humankapitalet, genom att företag får möjlighet

att anställa kvalificerad personal från andra länder. Vidare påverkas företagens möjligheter att dra nytta av humankapitalet av arbetsrättsliga regler, och hur effektiv matchningen på arbetsmarknaden är. Dessa faktorer har stor betydelse för företags förutsättningar att kunna hitta kompetens och att ställa om och anpassa verksamheten efter nya omständigheter. En väl fungerande arbetsmarknad förutsätter i sin tur bl.a. goda kommunikationer och en fungerande och flexibel bostadsmarknad, där människor enkelt kan flytta för att ta ett nytt jobb eller påbörja studier. De ekonomiska incitament individer möter genom exempelvis skattesystemet har också betydelse för deras val att t.ex. vidareutbilda sig, byta jobb eller starta företag.

Den tredje faktorn är totalfaktorproduktivitet, dvs. den del av produktivitetstillväxten som inte kan tillskrivas produktionsfaktorerna arbete och kapital. Teknisk utveckling är en viktig faktor för att öka totalfaktorproduktiviteten. Teknisk utveckling kan ske till följd av innovationer som omsätts i nya varor, tjänster och produktionsprocesser. Begreppet teknisk utveckling ska här ses i bred bemärkelse. Det kan t.ex. också handla om bättre ledarskap och högre effektivitet i organisationsstrukturer. För att främja en hög innovationstakt i näringslivet är det viktigt med ett högt omvandlingstryck och en väl fungerande konkurrens mellan företag. För detta har konkurrenslagstiftningens utformning och tillämpning stor betydelse. Ett särskilt problem finns inom sektorer som inte är utsatta för internationell konkurrens i samma utsträckning som andra, eller av andra skäl inte har en väl fungerande konkurrens. För att uppnå en hög innovationstakt i näringslivet är det också viktigt att entreprenörskap främjas. Vidare kan forskning, både direkt och på längre sikt, omsättas i innovationer och därmed bidra till en hög innovationstakt. För att företagen ska kunna följa med i omvandlingen måste näringslivets villkor vara goda och regelbördan för företagen inte för betungande. Även för detta har skattesystemets utformning en central betydelse. Internationell handel bidrar till en ökad totalfaktorproduktivitet bl.a. genom att öka konkurrensen och genom att ge tillgång till kvalitativ import och ökad export. En ökad totalfaktorproduktivitet kan också åstadkommas genom exempelvis investeringar i fysisk och digital infrastruktur.

Kommissionen ska därför

- analysera behovet av reformer för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet inom områdena kapitalbildning och investeringsklimat, utbildning och forskning, arbetsmarknad, bostadsmarknad,

teknisk utveckling och innovation, konkurrens, näringslivets villkor samt fysisk och digital infrastruktur,

- analysera om det finns andra områden där det finns ett behov av reformer för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet, och
- lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet.

Kommissionen ska inom ramen för uppdraget använda sig av arbetsproduktivitet som en definition av produktivitet. Därutöver kan kommissionen använda sig av andra definitioner av produktivitet. Förslagen ska i sin helhet syfta till att höja den ekonomiska tillväxten, främja ett högt arbetsutbud, och öka den samhällsekonomiska effektiviteten.

Kommissionen kan inom ramen för detta uppdrag lämna alla typer av förslag, bl.a. sådana som påverkar såväl statens inkomster som utgifter. Förslagen kan exempelvis avse ändrade regler eller en ändrad styrning eller organisering av statliga myndigheter, kommuner och regioner. Kommissionen ska dock inte lämna författningsförslag.

Uppdraget att lämna förslag för att öka produktiviteten i den offentliga sektorn

En femtedel av värdet på de varor och tjänster som utgör Sveriges BNP består av tjänster som produceras av den offentliga sektorn. Kommuner och regioner står för huvuddelen med ca 14 procent av BNP, medan staten står för ca 6 procent av BNP. En betydande del av de offentligt finansierade välfärdstjänsterna utförs av privata utförare. Förutsättningarna för produktivitetstillväxt i den offentliga sektorn skiljer sig från den privata sektorn. Statliga myndigheter, kommuner och regioner leds och finansieras på andra sätt än företag i näringslivet. Den offentliga sektorn är som regel inte konkurrensutsatt på en fri marknad. Inom många områden, såsom skola, primärvård och äldreomsorg, finns det dock antingen valfrihetssystem eller offentlig upphandling som i olika grad innebär inslag av fungerande marknadsmekanismer. Inom andra områden, såsom myndighetsutövning, saknas marknadsmekanismer helt. Det omvandlingstryck som näringslivet möter till följd av konkurrens mellan företag finns därför i varierande grad för de tjänster som produceras eller finansieras av den offentliga sektorn.

Det är vidare svårt att på ett meningsfullt sätt mäta produktiviteten i den offentliga sektorn. Till skillnad från i näringslivet prissätts inte de tjänster som den offentliga sektorn producerar på marknaden och det saknas därför ofta ett mått på vilket värde som de skapar. En relevant definition av produktivitet i offentlig sektor är i stället relationen mellan å ena sidan volymer och kvalitet för de tjänster som tillhandahålls och å andra sidan kostnaderna för att producera dessa. Högre produktivitet kan alltså åstadkommas antingen genom att producera fler eller bättre tjänster för en given kostnad, eller genom att producera samma mängd tjänster med oförändrad kvalitet för en lägre kostnad. I praktiken är dock kvaliteten på tjänsterna ofta svår att mäta.

Många av de offentliga välfärdstjänsterna, som utbildning, hälso- och sjukvård samt omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning, är till sin natur personalkrävande. Historiskt sett har inte produktiviteten för denna typ av tjänster kunnat öka till följd av mer kapital eller genom teknologisk utveckling i samma utsträckning som inom tillverkningssektorn. I takt med stigande löner i sektorer med ökande produktivitet måste lönerna höjas även i välfärdssektorn för att denna ska förmå attrahera arbetskraft. Samtidigt skapar den förbättrade levnadsstandarden ökade förväntningar på kvaliteten i välfärdstjänsterna. Om produktiviteten inte ökar i välfärdssektor när det dock inte möjligt för den offentliga att över tid möta de stigande förväntningarna utan höjda skatter eller minskningar av andra utgifter. Inom hälso- och sjukvården bidrar vidare medicinska framsteg till att allt fler sjukdomar kan botas eller lindras, men ofta till mycket höga kostnader och med ett ökat kostnadstryck som följd. Även det faktum att vi lever längre, och att en allt större andel av befolkningen är äldre, bidrar till att kostnadstrycket inom den offentliga sektorn ökar.

Samtidigt finns det variation i produktivitet och effektivitet mellan och inom kommuner, regioner och myndigheter som indikerar att produktivitetsökningar är möjliga inom den offentliga sektorn. Exempelvis visar en studie från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) att det finns indikationer på skillnader i effektiviteten inom grund- och gymnasieskolan samt inom äldreomsorgen. Skillnader i relationen mellan resultat och kostnader mellan kommuner kan inte förklaras av skillnader i mätbara strukturella förutsättningar mellan kommuner (se ESO 2016:6). Vidare finns det indikationer på skillnader i produktivitet inom hälso- och sjukvården mellan regioner (Produktivitet i regioner – en rapport om kostnader och volymer

inom hälso- och sjukvården, Rådet för främjande av kommunala analyser, 2021). Ett annat exempel är att Riksrevisionen i samband med en granskning av tingsrätterna funnit att det finns betydande skillnader i effektivitet mellan de olika tingsrätterna (RiR 2017:6). I en granskning av Kriminalvårdens effektivitet och produktivitet har Riksrevisionen även visat att effektiviteten skiljer sig åt mellan olika anstalter (RiR 2020:16).

Förutsättningarna för att öka produktiviteten kan skilja sig åt mellan olika offentliga tjänster. Därtill kan möjligheten till produktivitetsökningar för samma tjänst skilja sig åt mellan olika delar av landet, t.ex. till följd av skillnader i befolkningstäthet och bosättningsmönster (SOU 2020:8).

Mot bakgrund av det som redovisats ovan är det angeläget att öka produktiviteten i den offentliga sektorn.

Kommissionen ska därför

- analysera vilka hinder och möjligheter det finns för att uppnå en högre produktivitet i den offentliga sektorn, och
- lämna förslag för att öka produktiviteten i den offentliga sektorn.

Uppdraget omfattar såväl de tjänster som produceras av offentlig sektor som välfärdstjänster som finansieras av offentlig sektor men utförs av privata utförare. Utgångspunkten för förslagen ska vara att produktiviteten ska ökas så att det produceras fler eller bättre varor och tjänster för en given kostnad, alternativt samma mängd av varor och tjänster med oförändrad kvalitet för en lägre kostnad.

Kommissionen kan även inom ramen för detta uppdrag lämna alla typer av förslag, bl.a. sådana som påverkar såväl statens inkomster som utgifter. Förslagen kan exempelvis avse ändrade regler eller en ändrad styrning eller organisering av statliga myndigheter, kommuner och regioner. Kommissionen ska dock inte heller i denna del lämna författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag kommissionen lämnar ska ha sin grund i en samhällsekonomisk analys av problemen med den nuvarande ordningen och en analys av de samhällsekonomiska effekterna av olika alternativ, inklusive alternativet att bibehålla den nuvarande ordningen (det s.k. nollalternativet).

tivet). Omfattningen av analyserna ska anpassas efter förslagens karaktär och ska kvantifieras i den utsträckning och i de delar det är möjligt. Kommissionen ska redovisa de alternativa förslag som har övervägts, och om kommissionen väljer att inte gå vidare med ett förslag ska skälen till detta anges. De antaganden som legat till grund för valet av förslag ska redovisas.

Kommissionen ska vidare ta ställning till hur effekterna av de föreslagna åtgärderna på bästa sätt ska kunna utvärderas.

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska de förslag på finansieringar som utredningen lämnar bidra till en helhet som främjar produktivitetstillväxt i näringslivet och högre produktivitet i den offentliga sektorn.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommissionen ska vid utförandet av sitt arbete inhämta synpunkter från forskare, företrädare för näringslivet, arbetsmarknadens parter, kommuner, regioner, berörda statliga myndigheter och relevanta civilsamhällesorganisationer.

Kommissionen ska löpande hålla Regeringskansliet informerat om sitt arbete.

En delredovisning av uppdraget ska lämnas senast den 1 maj 2024. I delredovisningen ska kommissionen presentera förslag som kommissionen bedömer är tillräckligt väl utredda för att kunna tas vidare, och där ingen ytterligare analys från kommissionens sida bedöms vara nödvändig. Kommissionen ska i delredovisningen även redogöra för sitt arbete med uppdraget att analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 oktober 2025.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbstånd. [29]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

- Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]
- En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]
- En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]
- En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag.
Allmänhetens insyn i enskilda aktörer
inom skolväsendet. [28]