

Fler möjligheter till ökat välbefinnande

Slutbetänkande av Produktivitetskommissionen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:96

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 2025

ISBN 978-91-525-1359-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-1360-6 (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. Produktivitetskommissionen lämnade ett delbetänkande den 29 april 2024.

Fil. dr., f.d. riksgäldsdirektören Hans Lindblad förordnades att fr.o.m. den 20 april 2023 vara ordförande för kommissionen. 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, Handelns forskningsinstitut, professorn Robin Teigland, Chalmers Tekniska högskola och dåvarande generaldirektören för Inspektionen för vård och omsorg (IVO) Sofia Wallström, fr.o.m. den 1 oktober 2024 VD för Läkemedelsindustriföreningen (Lif). I samband med att Hans Lindblad 2024 utsågs till svensk ledamot i Europeiska revisionsrätten förordnades generaldirektören Clas Olsson att fr.o.m. den 1 juni 2024 vara ordförande för kommissionen.

Som experter i kommissionen förordnades fr.o.m. den 16 maj 2023 departementsrådet Henrik Hammar, departementsrådet Karine Jabet Raoufinia och departementssekreteraren Anton Ringström, samtliga från Finansdepartementet. Henrik Hammar ersattes den 7 april 2025 av kanslirådet Andreas Högberg. Anton Ringström ersattes den 5 augusti 2024 av departementssekreteraren Linnéa Englund Davidsson. Linnéa Englund Davidsson ersattes den 1 oktober 2024 av departementssekreteraren Samuel Lindgren.

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 t.o.m. den 28 maj 2024. 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 t.o.m. den 30 juni 2024. Sakkunnige ekonomen Emanuel Welander anställdes som utredningssekreterare fr.o.m. den 12 augusti. Departementssekreteraren Mattias Windahl anställdes som utredningssekreterare fr.o.m. den 1 september 2024. Även praktikanten Stella Wiklund har deltagit i arbetet.

Härmed överlämnas Produktivitetskommissionens slutbetänkande *Fler möjligheter till ökat välbefinnande* (SOU 2025:96). Kommissionens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i september 2025

Clas Olsson
Anna Sjögren
Lars Hultkrantz
Lars Persson
Niklas Elert
Robin Teigland
Sofia Wallström

Kristian Seth
Maria Gustafsson
Karl Malmqvist
Erik Ronnle
Emanuel Welander
Mattias Windahl

Innehåll

1	Sammanfattande analys och inriktning	19
1.1	Inledning	19
1.2	Produktivitetstillväxtens drivkrafter och utveckling	21
1.3	Möjligheter och utmaningar i dagens ekonomi	23
1.4	Inriktning och förslag.....	27
1.4.1	Generella slutsatser.....	27
1.4.2	Delbetänkandet (SOU 2024:29) – sammanfattning av inriktning och förslag	31
1.4.3	Slutbetänkandet – sammanfattning av inriktning och förslag	34
1.5	Konsekvenser och finansiering	43
	Sammanfattning av förslag och bedömningar i slutbetänkandet...	47
	Summary – Analysis and direction	63
2	Kommissionens uppdrag och arbete	93
2.1	Bakgrund	93
2.2	Genomförande	94
2.3	Slutbetänkandets disposition och struktur	94
3	Teknisk utveckling, forskning och innovation	97
3.1	Inledning	97

3.2	Statens roll	99
3.2.1	Vikten av kunskap, spridning av kunskap och ett dynamiskt näringsliv.....	99
3.2.2	Marknadsmisslyckanden och effekter av statlig intervention	101
3.2.3	Viktiga faktorer för företagens investeringar i FoU och innovation.....	104
3.3	Forskning.....	106
3.3.1	Svensk forskning presterar väl men kan bli bättre	106
3.3.2	Forskningsproduktiviteten har gått ner globalt..	107
3.3.3	Forskning inom lärosäten har både för- och nackdelar.....	107
3.3.4	Forskningsinstitutionerna premierar inte nödvändigtvis banbrytande forskning	108
3.4	Forskning och innovation i näringslivet	110
3.4.1	Företag som investerar i forskning, utveckling och innovation.....	110
3.4.2	Oro kring kompetensförsörjningen	113
3.4.3	Kopplingen mellan näringslivet och akademi skulle kunna vara ännu starkare	114
3.4.4	FoU-subventionerna till företag är relativt små med mer tyngd mot direkta stöd	117
3.4.5	Immaterialrätt – en konkurrensfördel för Sverige?	122
3.4.6	Angående företagsdynamiken	125
3.5	Bedömningar och förslag	128
3.5.1	Satsa på forskning och kompetensförsörjning framför riktade stöd till företag	128
3.5.2	Tydligare rollfördelning och starkare drivkrafter för lärosäten.....	132
3.5.3	Större institutionell mångfald	133
3.5.4	Starkare koppling mellan akademi och näringsliv	140
3.5.5	Innovation vid lärosäten	143
3.5.6	Ett bättre system för företagsfrämjande.....	146
3.5.7	Breda och förenkla FoU-avdraget	148

3.5.8	Samhällsekonomiskt effektiva krisstöd.....	150
3.5.9	Förbättra förutsättningarna för entreprenörskap.....	153
3.6	Konsekvenser	160
3.6.1	Offentligfinansiella konsekvenser.....	160
3.6.2	Övriga konsekvenser.....	162
4	Digitalisering och AI	163
4.1	Inledning	163
4.2	Den offentliga sektorns roll	164
4.2.1	Stor risk för regleringsmisslyckanden med riktade stöd	165
4.2.2	Komplementära investeringar snarare än teknik.....	166
4.2.3	Offentlig sektors digitalisering släpar efter	167
4.3	Lägesbeskrivning.....	168
4.3.1	Ett bra utgångsläge, men långsam spridning.....	168
4.3.2	Osäkerhet kring kunskap.....	170
4.3.3	Betydande osäkerhet kring regler för användning av AI.....	170
4.3.4	Data behöver struktureras och tillgängliggöras...	172
4.3.5	Utvecklingen av mobil kommunikation behöver framför allt öka på användarsidan	173
4.3.6	Takten i digitaliseringen av offentlig sektor behöver öka.....	174
4.4	Bedömningar och förslag.....	177
4.4.1	Öka kompetensen och spridningen av tekniken	177
4.4.2	Tillgängliggör svenska data	180
4.4.3	Minska osäkerheten kring datahantering.....	185
4.4.4	Förbättra den digitala infrastrukturen i offentlig sektor	187
4.4.5	Stärk förmågan till digital innovation i offentlig sektor	191
4.4.6	De institutionella förutsättningarna för AI-utvecklingen bör utvärderas.....	194

4.5	Förslag Produktivitetskommissionen valt att inte gå vidare med.....	196
4.5.1	Kompetensavdrag och utvidgat FoU-avdrag	196
4.6	Konsekvenser.....	197
4.6.1	Offentligfinansiella konsekvenser.....	197
4.6.2	Övriga konsekvenser	199
5	Arbetsmarknad och kompetensförsörjning	201
5.1	Inledning.....	201
5.1.1	Humankapital och produktivitet	201
5.1.2	Humankapitalets kvalitet.....	202
5.1.3	Matchningens betydelse	202
5.2	Nulägesbeskrivning	204
5.2.1	Arbetskraften förändras	204
5.2.2	Kraven på kompetens ökar kontinuerligt	205
5.2.3	AI och digitaliserings påverkan på arbetsmarknaden	209
5.2.4	Pågår en polarisering på svensk arbetsmarknad?	210
5.2.5	Lönespridningen har ökat något men relativlönerna är anmärkningsvärt stabila över tid.....	211
5.2.6	Den svenska arbetsmarknadsmodellen kan bli mer flexibel	213
5.2.7	Utbildning för ökad produktivitet.....	213
5.2.8	Outnyttjad potential.....	215
5.2.9	Produktivitetskommissionens slutsatser	217
5.3	Bedömningar och förslag	219
5.3.1	Underlätta högkvalificerad arbetskraftsinvandring	219
5.3.2	Lönebildningen bör bli mer flexibel.....	224
5.3.3	Sänk den statliga inkomstskatten.....	226
5.3.4	Mer ändamålsenliga och effektivare utbildningsval	229
5.3.5	Stärk de nationella yrkesprogrammen på gymnasial nivå.....	232

5.3.6	STEM och möjligheten att göra kloka utbildningsval.....	233
5.3.7	Stärkta förutsättningar i klassrummet.....	235
5.3.8	Ett mer träffsäkert omställningsstudiestöd	237
5.3.9	Utvärdera verksamheten inom omställningsavtalen	240
5.3.10	Stärk arbetsmarknadsutbildningen	241
5.3.11	En förändrad föräldraförsäkring.....	244
5.4	Områden kommissionen valt att inte gå vidare med förslag inom	246
5.4.1	Arbetsstidsförkortning.....	246
5.4.2	Distansarbete	247
5.5	Konsekvenser	248
5.5.1	Offentligfinansiella konsekvenser	248
5.5.2	Övriga konsekvenser.....	248
6	Kapitalförsörjning	251
6.1	Inledning	251
6.1.1	Välfungerande kapitalmarknader är avgörande för produktivitetstillväxten	251
6.2	Analys	255
6.2.1	Läget i dag	255
6.2.2	Identifierade hinder och möjligheter	258
6.3	Bedömningar och förslag.....	267
6.3.1	Vårda den svenska riskkapitalmarknaden	267
6.3.2	En mer likvid räntemarknad	268
6.3.3	Konkurrensen på bankmarknaden.....	270
6.3.4	Ett bra investeringsklimat och välintegrerade globala marknader.....	272
6.4	Konsekvensanalys	276
6.4.1	Offentligfinansiella konsekvenser	276
6.4.2	Övriga konsekvenser.....	276
7	Konkurrens och handel	277
7.1	Inledning	277

7.2	Konkurrens har betydelse för produktiviteten.....	278
7.3	Konkurrensen i Sverige	279
7.4	Internationell handel	281
7.4.1	Handel och öppenhet mot omvärlden är viktigt för Sveriges produktivitetstillväxt.....	281
7.4.2	Lägesbeskrivning	283
7.4.3	Euron	287
7.5	Bedömningar och förslag	291
7.5.1	En stärkt koncentrationsprövning	291
7.5.2	En översyn av processfrågor.....	294
7.5.3	Ett nytt konkurrensverktyg	295
7.5.4	Stärkt regelverk mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.....	298
7.5.5	Fortsätt verka för öppenhet, frihandel och en bättre inre marknad.....	299
7.6	Konsekvenser.....	302
7.6.1	Offentligfinansiella konsekvenser.....	302
7.6.2	Övriga konsekvenser	303
8	Klimat- och industripolitik	305
8.1	Inledning	305
8.2	Betydelse för produktiviteten.....	307
8.2.1	Klimatets påverkan på produktiviteten.....	307
8.2.2	Klimatpolitikens och den gröna omställningens påverkan på produktiviteten.....	308
8.2.3	Behovet av statliga interventioner på klimatområdet	311
8.2.4	Industripolitik och produktivitet.....	312
8.2.5	Motiv för industripolitiska stöd.....	313
8.2.6	Risker och svårigheter med industripolitiska stöd.....	316
8.2.7	Alternativ till selektiva företagsstöd	319
8.2.8	Industripolitiska stöd i EU	320
8.3	Bedömningar och förslag	322
8.3.1	Statens roll och vikten av goda ramvillkor	322

8.3.2	Kostnadseffektivitet bör vara en bärande princip	324
8.3.3	Prissättning av utsläpp av växthusgaser.....	327
8.3.4	De svenska nationella klimatmålen skapar otydlighet och försvårar kostnadseffektivitet.....	331
8.3.5	Hantera fördelningseffekter med ordinarie system.....	332
8.3.6	Offentlig upphandling är sällan ett effektivt verktyg för grön omställning.....	333
8.3.7	Riktade industripolitiska stöd bör undvikas.....	335
8.3.8	Nya stöd ska föregås av en ordentlig analys	335
8.3.9	Stödets utformning bör bygga på tydliga principer	338
8.3.10	Se över befintliga stöd och strukturer.....	340
8.3.11	Sveriges agerande i EU	342
8.4	Konsekvenser	345
8.4.1	Offentligfinansiella konsekvenser	345
8.4.2	Övriga konsekvenser.....	346
9	Energiförsörjning	349
9.1	Inledning	349
9.2	Nulägesbeskrivning och problemanalys.....	352
9.2.1	Utbyggnaden av det svenska elsystemet	352
9.2.2	Utvecklingen under 2020-talet	354
9.2.3	Scenarier visar stor ökning av elanvändningen framöver – men utvecklingen är osäker	356
9.2.4	Utbyggnad av elsystemet sker normalt inte utan statliga interventioner – men elmarknadsmodellen fungerar i grunden väl och bör värnas	358
9.2.5	Staten har en viktig roll även i framtiden	359
9.2.6	Energifrågan ur ett industripolitiskt perspektiv.....	362
9.2.7	Effektivare användning av befintlig infrastruktur.....	363
9.3	Produktivitetskommissionens slutsatser.....	364

9.4	Bedömningar och förslag	366
9.4.1	Energipolitiken bör vara långsiktig	366
9.4.2	Målsättningarna för energipolitiken bör vara övergripande och stabila över tid	366
9.4.3	Inför en trestegsprincip för ett mer samhällsekonomiskt effektivt elsystem	367
9.4.4	Genomför förslagen i utredningen om översyn av regleringen på el- och naturgasområdena	368
9.4.5	En ändamålsenlig utbyggnad av elsystemet bör kunna genomföras med statligt stöd	370
9.5	Konsekvenser	374
9.5.1	Offentligfinansiella konsekvenser	374
9.5.2	Övriga konsekvenser	374
10	Bostadsmarknaden	377
10.1	Inledning	377
10.1.1	Bostadsmarknadens koppling till produktivitetstillväxten	377
10.2	Läget på den svenska bostadsmarknaden	378
10.2.1	Bostadsbrist?	378
10.2.2	Segregation	384
10.2.3	Den svenska hyresregleringen	385
10.3	Ineffektivt utnyttjande av beståndet m.m.	386
10.3.1	En dåligt fungerande hyresmarknad	386
10.3.2	Skattemässig snedvridning mellan boendeformer	389
10.3.3	Sammanfattning av problembilden	390
10.4	Bedömningar och förslag	391
10.4.1	En reformerad hyresmarknad	391
10.4.2	Vikten av neutral beskattning	395
10.4.3	Främja neutralitet i val av bostadsort	396
10.5	Konsekvensanalys	397
10.5.1	Offentligfinansiella konsekvenser	397
10.5.2	Övriga konsekvenser	398

11	Kriminalitet och tillit	401
11.1	Inledning	401
11.2	Kriminalitet, produktivitet och effektivitet	401
11.2.1	Kriminalitet påverkar produktivitet på flera sätt	401
11.2.2	Brottslighet, tillit och produktivitet	403
11.2.3	Kriminell ekonomi, brott mot företag och brott med företag som brottsverktyg	405
11.2.4	Välfärds kriminalitet och oseriösa aktörer	410
11.2.5	Infiltration och möjliggörare	416
11.2.6	Viktiga utgångspunkter för en stärkt effektivitet	417
11.3	Bedömningar och förslag	422
11.3.1	Förändrat perspektiv kring privata utförares lämplighet	422
11.3.2	Revidera eller upphäv lagen om valfrihetssystem	423
11.3.3	Tillståndsplikt och uppgiftslämnandeskyldighet	424
11.3.4	Samla, dela och tillgängliggöra information	427
11.3.5	Offentlighetsprincip för offentligt finansierad välfärd	430
11.3.6	Lägre krav för uteslutning och lättare att säga upp avtal	430
11.3.7	Skärpta krav och möjlighet att ta ut avgifter för kontroll	431
11.3.8	Insatser mot korruption och möjliggörare	433
11.3.9	Motverka användandet av bolag som brottsverktyg	434
11.3.10	Skärpt miljöstraffrätt och insatser mot avfallsbrott	435
11.3.11	Förändra systemet med personlig assistans	437
11.3.12	Samarbete om arbetslivskriminalitet och näringsförbud	438
11.3.13	Bättre utvärdering av kriminalpolitiken	439
11.4	Konsekvenser	440

12	Produktivitet i offentlig sektor	443
12.1	Inledning	443
12.1.1	Offentlig sektor är viktig för produktivitetens utvecklingen på flera sätt	443
12.1.2	Förutsättningarna skiljer sig åt mellan offentlig och privat sektor	444
12.1.3	Det är svårt att mäta produktiviteten i offentlig sektor	446
12.2	Fokusområden i slutbetänkandet	448
13	Kommunsektorn	449
13.1	Inledning	449
13.2	Produktivitet, demografi och styrning	449
13.2.1	Produktivitet och effektivitet i kommunsektorn	449
13.2.2	En förändrad demografi innebär förändrade förutsättningar för kommunsektorn	452
13.2.3	Statens styrning är omfattande samt i vissa delar oförutsägbar och otydlig	455
13.3	Bedömningar och förslag	458
13.3.1	En garantimodell för kommunsektorns finansiering	459
13.3.2	Bättre redovisning för förbättrad tydlighet	460
13.3.3	Metoder för att kunna mäta produktivitetens utvecklingen	462
13.3.4	Statsbidragsportal och sektorsbidrag	463
13.3.5	Kommunala bolag och dold mervärdesskatt	465
13.3.6	Beredskap för kommunsammanläggningar och mellankommunal samverkan	467
13.4	Konsekvenser	469
14	Administration i offentlig sektor	471
14.1	Inledning	471

14.2	Nulägesbeskrivning	473
14.2.1	Administrationn tränger undan kärnverksamheten.....	473
14.2.2	Målen med verksamheten blir fler och otydligare	477
14.2.3	Decentralisering och helhetsperspektiv förstärker utvecklingen	479
14.2.4	En mittokrati tar form?.....	480
14.2.5	Offentliga organisationers fokus riskerar att förflyttas	481
14.3	Bedömningar och förslag.....	481
14.3.1	Minska perspektivträngseln	481
14.3.2	Rapportering och uppföljning bör ske mer sällan	483
14.3.3	Se över myndighetsföreskrifters detaljeringsgrad.....	484
14.3.4	Begränsa alltför omfattande organisatorisk samverkan.....	485
14.3.5	Renodla sak- och förvaltningsanslag inom högre utbildning och forskning	486
14.4	Konsekvenser	487
15	Offentlig upphandling	489
15.1	Inledning	489
15.2	Bakgrund	489
15.2.1	Regelverket försvårar för affärsmässiga inköp.....	490
15.2.2	Förbättringspotential i processer och organisation kring inköp.....	492
15.2.3	Inköpsprocessen kan bli mer digital.....	494
15.3	Bedömningar och förslag.....	495
15.3.1	Systematisk användning av erfarenheter	495
15.3.2	Bättre inköpsuppgifter	496
15.3.3	Bättre organisering av inköpsverksamheten	499
15.3.4	Stärkt nationellt upphandlingsstöd	500
15.3.5	Färre överprövningar och effektivare handläggning	503

15.3.6	Förändrade europeiska upphandlingsregler	505
15.4	Konsekvenser.....	506
15.4.1	Offentligfinansiella konsekvenser.....	506
15.4.2	Övriga konsekvenser	509
16	Konkurrens inom välfärdssektorn.....	511
16.1	Inledning	511
16.2	Bakgrund.....	512
16.3	Blandade resultat och erfarenheter	514
16.3.1	Äldre- och individomsorg	516
16.3.2	Vård.....	519
16.3.3	Utbildning	520
16.3.4	Arbetsmarknadspolitik	522
16.3.5	Slutsatser.....	523
16.4	Bedömningar och förslag	525
16.4.1	Utvärdering och kontinuerlig omreglering	525
16.4.2	Höga krav för att delta på en kvasimarknad.....	527
16.4.3	Bygg in fler konkurrensfrämjande mekanismer ..	528
16.5	Konsekvenser.....	529
16.5.1	Offentligfinansiella konsekvenser.....	529
16.5.2	Övriga konsekvenser	529
17	Hälso- och sjukvård.....	531
17.1	Inledning	531
17.2	Produktivitet och effektivitet i hälso- och sjukvården.....	531
17.2.1	Flera faktorer påverkar befolkningens vårdbehov	535
17.2.2	Tillgänglighet och kompetensförsörjning	539
17.2.3	Omställningen till en stärkt primärvård behöver förverkligas.....	541
17.2.4	Risk för marknads- och regleringsmisslyckanden vid konkurrensutsättning	543
17.2.5	Medicinsk utveckling främjar effektivitet	549
17.2.6	Vårdens digitalisering.....	554

17.3	Bedömningar och förslag.....	556
17.3.1	Stärkt primärvård med tillräcklig resurstilldelning	557
17.3.2	Kravet på regionerna att tillämpa LOV tas bort	559
17.3.3	Ersättningssystem och beskrivningssystem.....	560
17.3.4	Remisskrav för akutvård på sjukhus.....	563
17.3.5	Strategiskt ansvar för kompetensförsörjning och vårdinfrastruktur	563
17.3.6	Skyldigheten att ersätta digital utomlänsvård enligt utomlänstaxan tas bort	565
17.3.7	Bättre kontroll över den utförda hälso- och sjukvården	567
17.3.8	Finansiering av förskrivningsläkemedel.....	568
17.3.9	Hälso- och sjukvårdens digitalisering	570
17.3.10	Vikten av prevention	571
17.3.11	Fasa ut lågvärdevård	573
17.4	Konsekvenser	574
17.4.1	Offentligfinansiella konsekvenser	574
17.4.2	Övriga konsekvenser.....	575

Referenser	577
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:58	643
Bilaga 2	Underlagsrapporter	653

1 Sammanfattande analys och inriktning

1.1 Inledning

Under en period på cirka tio år med start vid mitten av 1980-talet genomfördes en rad strukturella reformer i Sverige. Reformerna berörde bl.a. det finansiella systemet, skattesystemet, pensions-systemet och finans- och budgetpolitiken. Regleringar lättades upp på flera områden, som t.ex. kredit- och valutamarknaden, inom transportsektorn, på telekomområdet och ett antal andra produkt-marknader. Konkurrenslagstiftningen skärptes och flytande växelkurs, inflationsmål och självständighet för Riksbanken infördes. Därtill blev Sverige medlem i EU.

Åtgärderna genomfördes mot bakgrund av en period med låg genomsnittlig produktivitetstillväxt i Sverige på 1970- och 1980-talet, både jämfört med tidigare decennier och jämfört med andra länder under motsvarande period. Åtgärderna motiverades till stora delar även av den inhemska finanskrisen i början av 1990-talet.

Flera av reformerna baserades på förslag från Produktivitets-delegationen (SOU 1991:82) och Ekonomikommissionen (SOU 1993:16, även kallad Lindbeckkommissionen). Dessa utredningar arbetade utifrån en problembild som väsentligen skiljer sig från dagens situation. Även om Sverige på 1980-talet hade en betydande varuhandel med utlandet var vi i andra aspekter betydligt mindre integrerade med omvärlden. Vi stod utanför EU och den svenska ekonomin hade större inslag av offentlig produktion och statlig inblandning än många andra OECD-länder. Utredningarna konstaterade att betydande reformer behövdes för att få fart både på produktivitetstillväxten och antalet arbetade timmar i ekonomin.

Mycket inspiration gick vid den tiden att hämta från länder där mer marknadsbaserade system hade skapat förutsättningar för en

starkare ekonomisk utveckling. Produktivitsdelegationen 1991 föreslog en bred strategi med fokus på ökat omvandlingstryck genom förbättrad konkurrens och ökad internationalisering samt starkare drivkrafter för arbete och utbildning, sparande och investeringar. Flera av de förslagen genomfördes och Sverige kom där efter att i ökad utsträckning likna andra OECD-länder. Reformerna bidrog till den höga produktivitetstillväxten i Sverige under perioden 1995 till finanskrisen 2008–2009.¹

Ett nytt läge

Produktivitskommissionen delar den gängse bilden att reformerna på 1980- och 1990-talet var nödvändiga och avgörande för Sveriges därpå starka produktivitetstillväxt. De principer som låg bakom reformerna bör fortsatt värnas.

Sedan den globala finanskrisen 2008–2009 har produktivitetstillväxten emellertid legat på en betydligt lägre genomsnittlig nivå än åren före. Det är en situation som Sverige delar med många andra OECD-länder (se nedan och i delbetänkandet SOU 2024:29). En skillnad mot i början av 1990-talet är dock att Sverige nu inte på samma sätt sticker ut på systemnivå jämfört med andra OECD-länder. Möjligheten att ta efter andra framgångsrika länders system och strukturella reformer är således mindre i dag än vad den var då. I stället krävs en genomgripande analys av alla områden med betydelse för produktiviteten.

Ekonomi och samhället är i ständig förändring och nya reformbehov uppstår successivt. På vissa områden är det omvärldsutvecklingen som kan sägas hinna i kapp och kanske förbi de offentliga strukturerna, vilka då måste anpassas. På andra håll kan man konstatera att systemen inte fått avsedda effekter, eftersom de inte varit tillräckligt väl konstruerade från början. Brister i utformningen måste åtgärdas för att skapa långsiktig hållbarhet. Ibland kan dagens utmaningar ha uppstått som en kombination av dessa båda fenomen. I avsnitt 1.3 nedan beskrivs ett antal av dagens ekonomiska och samhälleliga utmaningar.

¹ Se Produktivitskommissionens delbetänkande, SOU 2024:29.

1.2 Produktivitetstillväxtens drivkrafter och utveckling

Som bakgrund till Produktivitetskommissionens inriktning och förslag följer här en genomgång av produktivitetstillväxtens drivkrafter och utveckling. Det är en sammanfattning och delvis komplettering av den längre redogörelse som gjordes i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29).

Det finns flera mått på produktivitet. Det vanligaste är *arbetsproduktivitet*, vilket också är det mått som Produktivitetskommissionen i enlighet med direktiven utgår från. Arbetsproduktivitet definieras i regel som bruttonationalprodukt (BNP) per arbetad timme eller förädlingsvärde per arbetad timme. En ekonomis samlade BNP kan i sin tur definieras som arbetsproduktiviteten per timme multiplicerad med det totala antalet arbetade timmar. Av de två komponenterna timmar och produktivitet är produktiviteten den absolut viktigaste för ett lands välståndsutveckling.²

Produktivitetstillväxten har varit den drivande faktorn bakom Sveriges BNP-tillväxt sedan flera decennier tillbaka, och styr på sikt hur reallönerna utvecklas. En högre produktivitet möjliggör ett högre välstånd vid ett givet antal arbetade timmar eller ett minskat antal timmar vid en given nivå på välståndet. På så sätt kan produktivitetstillväxt kompensera för att andelen av befolkningen i arbetsför ålder sjunker, en utveckling som förväntas utifrån den demografiska trenden. En högre produktivitetstillväxt kan även innebära ett mer effektivt utnyttjande av exempelvis naturresurser.

En grundläggande drivkraft bakom produktivitetstillväxt är strukturuomvandling, dvs. att ekonomins resurser ständigt flyttar till mer produktiva företag som har eller använder nya bättre idéer och innovationer för produkter, tjänster eller verksamheter. Flera faktorer är viktiga för att den processen ska fortgå effektivt. En del av dessa kan företagen i relativt stor utsträckning påverka själva, t.ex. hur produktionsprocessen ska se ut och vilken typ av arbetskraft, maskiner eller annan teknik som ska användas i produktionen. Hit hör även kvaliteten på företagsledning, organisation och strategier.

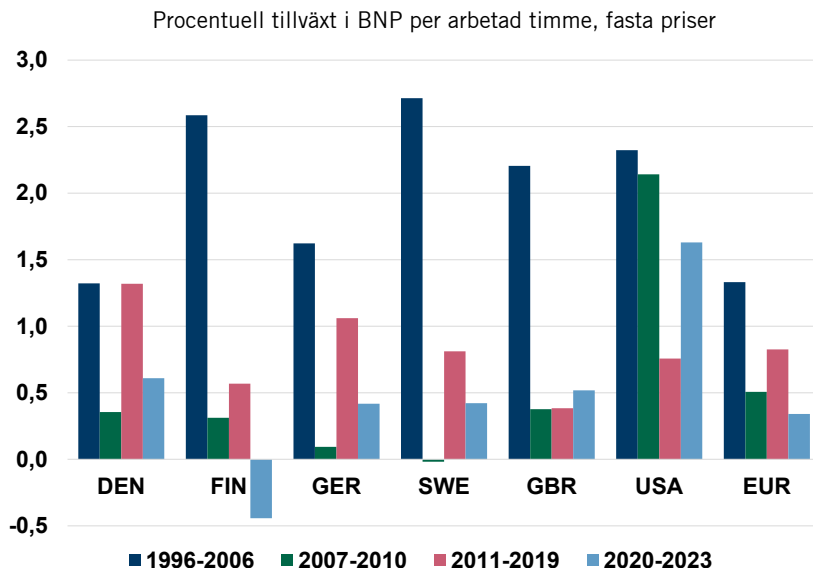
Exempel på faktorer som företagen inte själva kan påverka, men som är av vikt för hur de agerar och för vilka företag som ökar respektive minskar sin produktivitet, är informella och formella

² Se en mer utförlig genomgång och diskussion i delbetänkandet (SOU 2024:29).

institutioner och regler, såsom arbetsmarknads- och konkurrens- lagstiftning och ramvillkor för entreprenörskap och risktagande. Även tillgången till kapital och arbetskraft i företagets olika utvecklingsskeden hör till denna kategori. En hög nivå av tillit kan också minska transaktionskostnaderna i ekonomin och därmed bidra till en mer effektiv allokering av olika typer av resurser. Även öppenhet mot omvärlden i termer av handel och investeringar är en viktig faktor.

Figur 1.1 nedan visar den genomsnittliga årliga produktivitetstillväxten i Sverige, ett antal andra länder samt euroområdet under olika tidsperioder. Av figuren framgår att samtliga länder utom Danmark hade en högre tillväxt före finanskrisen än efter. Före finanskrisen (1996–2006) hade Sverige högst tillväxt av länderna i figuren. I den tidsperiod som inkluderar finanskrisen (2007–2010) minskade produktivitetstillväxten betydligt i samtliga länder i figuren utom i USA, där den återhämtade sig snabbare än i de andra länderna. De andra ländernas återhämtning skedde till större del i tidsperioden efter finanskrisen men före utbrottet av covid-19-pandemin (2011–2019), vilket sannolikt bidrar till att USA:s genomsnittliga produktivitetstillväxt är relativt sett lägre i den perioden. De senaste årens (2020–2023) produktivetsutveckling är lägre än i föregående period i samtliga länder, fränsett USA och Storbritannien. Perioden präglas av pandemin och den påföljande återhämtningen, energikrisen 2022 och en avtagande konjunktur under den senare delen av perioden. Det gör det är svårt att baserat på dessa data dra slutsatser om den långsiktiga produktivitetstillväxten.

Figur 1.1 Genomsnittlig årlig tillväxt i arbetsproduktivitet under olika tidsperioder



Anm.: OECD har uppskattat värden för USA 1996 och 1997. För Tyskland har OECD angett preliminära värden 2021–2023. EUR avser Euroområdet (20 länder).

Källa: OECD Productivity Database, egna beräkningar.

1.3 Möjligheter och utmaningar i dagens ekonomi

Sedan början av 1990-talet med Produktivitsdelegationen och Lindbeckkommissionen har ekonomin förändrats på flera sätt som påverkar förutsättningarna för produktivitetstillväxt. Vissa av de faktorer som påverkar produktivitetstillväxten är globala medan andra är mer specifika för Sverige. En global faktor som diskuterades i Produktivitskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29) är den ökande betydelsen av *immateriellt kapital*. Som också diskuterades i delbetänkandet bedöms denna utveckling medföra ett ökat förändringstryck på vissa institutioner, exempelvis konkurrens och beskattning, i syfte att förbättra förutsättningarna för produktivitetstillväxt.

Vidare har sektors- och branschsammanställningen i ekonomin förändrats sedan 1990-talet. *Tjänstesektorn* har ökat i betydelse i förhållande till andra sektorer, som tillverkningsindustrin, både i den inhemska ekonomin och i den internationella handeln. Utveck-

lingen verkar generellt sett följa inkomstutvecklingen, så till vida att rikare länder konsumerar mer tjänster. Även *digitaliseringen* har bidragit till förändringarna, exempelvis genom att fler delar av produktionskedjan nu köps in som tjänster som också handlas över större avstånd. Den förändrade branschstrukturen i ekonomin påkallar ett skifte av fokus bort från industrin och mot tjänster när förutsättningarna för produktivitet och välbefinnande studeras.

Ett ytterligare skifte sker med framväxten av en annan global företeelse som förväntas få stor betydelse för produktivitetens utvecklingen även i tjänstesektorn, nämligen *artificiell intelligens* (AI). Utvecklingen förväntas leda till en betydande strukturomvandling i ekonomin, vilket skapar ett förändringstryck på rådande institutionella förhållanden för att kunna realisera AI:s framtida produktivitetspotential. Det finns stor potential i digitaliseringen och utvecklingen av AI-verktyg för att höja produktiviteten både i det privata näringslivet och den offentliga sektorn och därmed kompensera för ett minskat antal arbetade timmar när andelen personer i arbetsför ålder minskar.

Globaliseringen med internationell handel samt arbetskraft och kapital som rör sig över landsgränser har varit viktig för den globala produktivitetens- och välbefinnandens utvecklingen. Globaliseringen har fört med sig ökade möjligheter till specialisering, spridning av ny teknik och idéer över landsgränserna samt ökade möjligheter att utveckla och kommersialisera innovationer genom bättre tillgång till arbetskraft och kapital. Sedan finanskrisen verkar globaliseringstakten ha avtagit. Utvecklingen ser inte heller ut att vända de närmaste åren; snarare tyder mycket på att världen går mot minskad globalisering. En utmaning framöver bedöms vara att hitta rätt balans mellan specialisering och effektivitet å ena sidan och resiliens och säkerhet å den andra.

Miljö- och klimatfrågor sätter fokus på hur politiken kan åstadkomma produktionsförändringar för att minska de negativa effekterna på miljö och klimat samt möjliggöra den tekniska utvecklingen som krävs för en fossilfri ekonomi. Fortsatt tillgång till naturkapital, såsom ekosystemtjänster i form av t.ex. biodiversitet, ren luft och vatten, är grundläggande för produktivitet och tillväxt. I delbetänkandet beskrivs hur produktivitetens utvecklingen kan ha överskattats historiskt, eftersom kostnader för förbrukade insatsvaror och klimat- och miljöpåverkan inte beaktats i tillräcklig utsträckning.

Frågorna har även gett upphov till en ny debatt kring industripolitik i både USA och Europa. Den *nya industripolitiken* är en utmaning för den globala produktivitetens utvecklingen, eftersom ökad användning av riktade statliga stöd riskerar att leda till snedvridningar i resursallokeringen och därmed lägre produktivitet.

En fråga relaterad till klimatet är *energisystemets* utveckling med fokus på fossilfri energitillförsel. Energitillgången är viktig för var olika investeringar görs samt för det tekniksprång som förväntas till följd av utvecklingen och användningen av AI-verktyg. Även om Sverige har ett gott utgångsläge är omställningen av energisystemet fortsatt en utmaning.

En annan internationell trend är ökande administrativa kostnader för företagen. Ursprunget till de kostnaderna är *ökad regelbörda, komplexitet i regelverk, ökade rapporteringskrav och omfattande tillståndsprocesser*. Området diskuterades utförligt i delbetänkandet (SOU 2024:29). Även om regleringar är nödvändiga och tydliga regler kan underlätta innovation på nya områden, riskerar otydliga och komplexa regelverk, liksom onödigt långdragna tillståndsprocesser, att hindra innovation och implementering av ny teknik. Utvecklingen kan dessutom leda till minskad företagsdynamik och entreprenörskap, eftersom små företag generellt sett har svårare att hantera komplexitet och administrativa kostnader. Varierande implementering av EU-direktiv i olika medlemsländer leder också till att det blir svårare för företag att dra nytta av storleken på EU:s inre marknad, vilket kan hämma innovation och företagsexpansion inom unionen.

En annan utveckling i både Sverige och omvärlden är den ökande betydelsen av *offentliga upphandlingar*. Syftet med offentliga upphandlingar är att öka transparensen, konkurrensen, kvaliteten och effektiviteten i leveransen av de varor och tjänster som den offentliga sektorn behöver men inte producerar själv. I ett europeiskt perspektiv ska upphandlingarna dessutom stärka en gemensam marknad genom att vara öppna för leverantörer inom hela EU. Det finns flera utmaningar med systemen, bl.a. kostnader till följd av överprövningar, krångliga och byråkratiska processer och brist på uppföljning. I och med den stora omfattningen av upphandlade varor och tjänster finns betydande potential till besparingar genom förbättringar av systemet.

En bekymmersam utveckling i Sverige är den påtagliga förekomsten av *kriminalitet*, *välfärdskriminalitet* och *organiserad brottslighet*. Den bedöms utgöra en betydande utmaning för Sveriges framtida produktivitetstillväxt, bl.a. eftersom kriminalitet kan försämra den kreativa förstörelseprocessen, skada sund konkurrens och seriöst företagande, påverka tilliten i samhället negativt, samt försämra effektiviteten i de offentligt finansierade välfärdstjänsterna.

En annan delvis Sverigespecifik utveckling rör systemen med *privata utförare av välfärdstjänster* i syfte att konkurrensutsätta och därmed effektivisera offentligfinansierade verksamheter. Resultaten av konkurrensutsättningen varierar mycket beroende på område. Utmaningar för beslutsfattarna är att styra de privata aktörernas verksamhet mot de målsättningar som gäller för den offentliga verksamheten samt säkerställa att produktivitetstillväxten stimuleras genom en kreativ förstörelseprocess där utförare med väl fungerande organisationsmodeller och innovativ förmåga kan växa.

Ytterligare en utmaning som Sverige brottas med är *bostadsmarknaden*, där regleringsmisslyckanden och skattesystemet bedöms hämma produktivitetstillväxten i byggsektorn och dynamiken på bostadsmarknaden. Att hyresregleringen leder till ett ineffektivt utnyttjande av bostadsbeståndet är väl känt och något som bl.a. även Lindbeckkommissionen uppmärksammat.

Slutligen kan det ökade fokuset på *geopolitik*, *beredskap* och *upprustningen av försvaret* innebära en ny utmaning för den ekonomiska politiken och produktivitetstillväxten. Skiftet av fokus bedöms kunna ha en påverkan på förutsättningarna för produktivitetstillväxten bl.a. via finans- och budgetpolitiken och via olika säkerhetspolitiskt motiverade begränsningar, t.ex. vad gäller internationell handel, investeringar och kompetensförsörjning. Produktivitetsskärpningen behandlar inte dessa frågor särskilt, men bedömer att de förslag som kommissionen lägger bör genomföras även mot bakgrund av denna utveckling. I grunden innebär ökad ekonomisk tillväxt också ökade möjligheter att hantera dessa frågor.

1.4 Inriktning och förslag

1.4.1 Generella slutsatser

Produktivitetskommissionen bedömer sammantaget att förutsättningarna för produktivitetstillväxt är jämförelsevis goda i Sverige. Ekonomin som helhet bedöms vara relativt dynamisk, vilket främjar den kreativa förstörelse som är nödvändig för en långsiktigt hög produktivitetstillväxt. Samtidigt bedömer Produktivitetskommissionen att det finns potential till förbättring på flera områden. Kommissionens slutsatser följer av analyser utifrån de fundamentala drivkrafterna för produktivitetstillväxt som beskrivits i tidigare avsnitt och i delbetänkandet. Det handlar om väl fungerande konkurrens och marknader, internationalisering, tillgång till kapital och arbetskraft, flexibilitet och omställningsförmåga. För offentlig sektor lyfts särskilt vikten av fokus på kärnverksamheten, men också förmågan att på ett bättre sätt ta tillvara de möjligheter som konkurrensutsättning av offentlig verksamhet kan medföra.

Produktivitetskommissionen bedömer att en inriktning med dessa förtecken skapar goda förutsättningar för en hög långsiktig produktivitetstillväxt och därmed ökat framtida välbstånd. Som konstateras i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29) liksom i flera motsvarande analyser i andra länder (se Pilat, 2023, för en sammanställning) råder det bred enighet om att ökad produktivitetstillväxt inte uppnås genom en eller ett fåtal specifika åtgärder på utvalda områden. Det handlar i stället om att arbeta brett och kontinuerligt identifiera och tillgodose reformbehov inom olika samhällsområden. Produktivitetskommissionen bedömer att detta är än mer giltigt för Sverige i dag än vad som var fallet på 1990-talet, då Sveriges ekonomi i högre grad skiljde sig från omvärlden.

Ekonomisk frihet och konkurrens

En central utgångspunkt för Produktivitetskommissionen är att produktivitetsutveckling primärt drivs av konkurrens och omvandlingstryck på effektiva marknader. För att främja produktivitetsutvecklingen bör politiken således säkerställa att marknadsmekanismerna får verka så effektivt som möjligt. Det handlar bl.a. om

att undanröja hinder och förenkla regler, främja tillgången till arbetskraft genom välfungerande utbildningssystem och arbetsmarknad liksom tillgången till kapital genom välfungerande kapitalmarknader. Sveriges välutvecklade aktie- och riskkapitalmarknader har varit centrala för vår produktivitetstillväxt. Ambitionen bör vara att utforma statliga system, skattevillkor och institutioner så neutralt som möjligt och undvika bransch- och företagsspecifika stöd. Den avgörande betydelsen av konkurrens, äganderätt, drivkrafter och incitament för produktivitetstillväxt har lyfts många gånger förr men förtjänar att slås fast igen.

Internationalisering och öppenhet för omvärlden

Ökad internationalisering var en starkt bidragande orsak till Sveriges goda produktivitetsutveckling från mitten av 1990-talet. Ett par viktiga milstolpar var EU-medlemskapet och avregleringen av valuta- och kapitalmarknaderna. Sverige är och bör fortsätta att vara ett land som är öppet inför omvärlden. En hög och stigande produktivitet kan inte uppnås på ett hållbart sätt genom handelshinder och selektiv industripolitik. Svenska företag behöver tillgång till internationella marknader för att sälja sina produkter, utbyta idéer och hitta högkvalificerad arbetskraft. Frihandel och internationell konkurrens är viktiga grundpelare som Sverige bör hålla fast vid, också när omvärlden delvis rör sig i motsatt riktning.

Flexibilitet och omställningsförmåga

Sverige har historiskt på ett framgångsrikt sätt kombinerat en produktivitetsdrivande strukturomvandlingspolitik med en god omställningsförmåga och sociala skyddsnät. En internationellt sett hög tillit, samförståndsanda och konstruktiva parter på arbetsmarknaden har i detta sammanhang varit en tillgång som bör värnas även framöver. Grundtrygghet via socialförsäkringssystem och en hög ambition vad gäller tillgång till både utbildning och omställningsmöjligheter är viktiga komponenter som, om de fungerar effektivt, skapar förutsättningar och acceptans för en snabb strukturomvandling.

Fokus på kärnverksamheten i offentlig sektor

Den offentliga verksamhetens arbete och resultat är av stor betydelse för produktiviteten i ekonomin. Faktorer som väl fungerande utbildningssystem, grundläggande infrastruktur och energiförsörjning, forskning, offentlig service samt lag och ordning är centrala förutsättningar för en dynamisk marknadsekonomi. Detsamma gäller stabila offentliga finanser och tydlighet i den ekonomiska politiken. Sammantaget bör den offentliga sektorns viktigaste uppgift ur produktivitetssynpunkt vara att garantera de institutioner som är nödvändiga för att marknadsekonomi ska kunna fungera effektivt.

Det är samtidigt viktigt att poängtera att flera av de verksamheter som offentlig sektor finansierar och driver ofta har annorlunda förutsättningar jämfört med den privata marknaden. Produktivitetskommissionen bedömer att beslutsfattarna i flera fall har underskattat riskerna med marknadsutsättning av offentligt finansierade välfärdstjänster och svårigheten att åstadkomma de kontroller och regelverk som krävs för att systemen ska fungera väl och för att utestänga kriminella och oseriösa aktörer. Det måste säkerställas att det offentliga har tillräckliga verktyg för att tillse att aktörerna agerar i linje med samhällsnyttan. Produktivitetskommissionen lyfter därför behovet av att tydligare reglera villkoren för privata aktörer inom välfärden. Det är även viktigt för att hushålla med skattebetalarnas pengar.

För att offentlig verksamhet ska fungera effektivt och med hög produktivitet är det nödvändigt med tydliga målsättningar. Kommissionen uppmärksammar risken för perspektivträngsel, dvs. att verksamheter inom offentlig sektor blir splittrade när man förväntas lösa alltför många olika typer av utmaningar och uppgifter parallellt, vid sidan av huvuduppgiften. Kommissionen ser ett starkt behov av att åter fokusera på kärnverksamheten, inte minst för att begränsa den ökande och kostsamma administrationen som följer av rapporteringskrav och liknande.

Vårda, utveckla och fokusera

Många delar av den svenska ekonomin fungerar väl och bidrar positivt till produktivitetstillväxten. Samtidigt är det viktigt att ständigt arbeta med förbättringar. Även om de viktigaste faktorerna bakom den sämre produktivitetstillväxten sedan finanskrisen sannolikt är av global karaktär, tyder allt på att landspecifika faktorer, såsom institutioner och regelverk, är fortsatt viktiga för produktivtetsutvecklingen. Därmed finns det en potential att genom nationella politiska beslut och ställningstaganden åstadkomma en upp-
växling av produktivitetstillväxten. Produktivitetskommissionens förslag syftar till detta.

Den generella inriktningen i förslagen handlar om att vårda och utveckla de institutioner och system som historiskt har bidragit till Sveriges välbefinnande samt att fokusera på kärnverksamheten i det offentliga åtagandet. Kommissionen föreslår ett tydligare fokus på evidensbaserat beslutsfattande och lyfter i delbetänkandet behovet av att stärka reformkapaciteten i Regeringskansliet. Även om många förslag har en mer systemvårdande karaktär krävs på vissa områden större förändringar för att säkerställa goda förutsättningar för produktivitetstillväxt och därmed ökat välbefinnande.

Vikten av långsiktighet samt tydlig rollfördelning och styrning

Produktivtetskommissionens förslag är i första hand inriktade på strukturella och långsiktiga åtgärder. Förslagen är främst avsedda att påverka ekonomins utbudssida i syfte att förbättra dess funktionssätt. De handlar således inte om stabiliseringspolitik och efterfrågestimulanser, även om sådana åtgärder kan samspela med och påverka de långsiktiga strukturerna. Särskilda krisstöd på arbetsmarknaden är ett exempel på det sistnämnda.

I delbetänkandet slogs också fast att offentliga åtgärder bör utformas utifrån tydliga principer om vem som bör göra vad, i både ekonomin i stort och i förvaltningen, dvs. en tydlig rollfördelning. En fundamental aspekt av detta är gränsen för det offentliga åtagandet i förhållande till marknaden. Ett analytiskt ramverk baserat på de grundläggande teorierna om marknads- och regleringsmisslyckanden löper som en röd tråd genom kommissionens arbete. Ibland behövs politiska interventioner för att korrigera marknadsmisslyckanden,

men detta måste ske utan att det skapas s.k. reglerings- eller politik-misslyckanden, som innebär att ingreppen gör mer skada än nytta (se kapitel 3 i delbetänkandet).

Det krävs även tydlighet och ett principiellt förhållningssätt gällande rollfördelningen mellan stat, region och kommun. Likaså bör man noga beakta den grundläggande ansvarsfördelningen inom staten, mellan t.ex. Regeringskansliet och myndigheterna, samt mellan den nationella nivån och EU-nivån. På vissa områden, t.ex. i frågor om kompetensutveckling och livslångt lärande, blir det nödvändigt att beakta rollfördelningen mellan individ, arbetsmarknadens parter och det offentliga. Otydlig rollfördelning och styrning utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv försvårar ansvarsutkrävande, skapar onödiga kostnader och försämrar förutsättningarna för god produktivitetsutveckling i både näringsliv och offentlig sektor.

Risken för s.k. perspektivträngsel som nämns ovan gäller inte bara offentlig sektor utan även andra områden som är föremål för politiska åtgärder. Det finns flera exempel där beslutsfattare försöker lösa en rad olika problem och tillgodose flera intressen genom ett och samma verktyg eller verksamhet. Det kan t.ex. handla om att ett monetärt stöd till företag motiveras med både närings-, regional-, innovations- och miljöpolitiska argument. Eller att företag och institutioner ska rapportera till EU eller svenska myndigheter utifrån en rad olika perspektiv. Även om vart och ett av rapporteringskraven har ett till synes gott syfte, riskerar helheten att leda till otydlighet i styrningen, minskad effektivitet, mindre resurser till kärnverksamheten och därmed till lägre produktivitet.

1.4.2 Delbetänkandet (SOU 2024:29) – sammanfattning av inriktning och förslag

I delbetänkandet behandlades ett antal av de områden som kommissionen bedömer som relevanta för att stärka produktivitetstillväxten. Ett särskilt fokus låg på den växande regelbördan, inklusive dess tillämpning i bl.a. tillståndprocesser och inom byggsektorn. Flera områden var sådana som tydligt ligger inom ramen för det offentliga åtagandet, men där det uppstått regleringsmisslyckanden p.g.a. överreglering kombinerat med att beslutsfattare på olika nivåer inte i tillräcklig utsträckning beaktat den bredare samhälls-

nyttan. Vissa förslag berörde hur det offentliga åtagandet utövas, dvs. vad som sker i mötet mellan det offentliga och samhället i övrigt, vilket kan ha stor påverkan på produktivitetstillväxten. Nedan följer en sammanfattning av förslagen.

Produktivitetskommissionen konstaterade inledningsvis att det *finanspolitiska ramverket* i Sverige bidrar till goda förutsättningar för produktivitetstillväxt. Välskötta offentliga finanser och låg offentlig skuldsättning ger en buffert för att hantera kriser, vilket främjar kontinuitet och stabilitet i finanspolitik och skattenivåer. Det bidrar positivt till investeringsklimatet. Ramverket skapar även ett effektiviseringsstryck för den offentliga sektorns förvaltning och tvingar fram kontinuerliga prioriteringar i statens budget.

Beträffande *regelbörda och förenkling* konstaterade Produktivitetskommissionen att 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. De kan utgöra hinder för innovation och användning av ny teknik, vilket hämmar produktivitetsutvecklingen. Kommissionen betonade vikten av breda samhällsekonomiska konsekvensanalyser innan beslut om nya regler fattas samt att alla lagar, förordningar och föreskrifter måste följas upp och utvärderas. Delbetänkandet innehåller även förslag om minskade rapporteringskrav och kortare handläggningstider.

Kommissionen lade även ett antal förslag med syfte att skapa snabba, förutsägbara, enhetliga, stabila och rättssäkra *tillståndprocesser*. Sådana är av stor betydelse för företagens möjligheter att investera och förändra verksamheten på ett sätt som bidrar till ekonomins dynamik och produktivitetstillväxt. Samhällsekonomiska helhetsbedömningar och att staten agerar samordnat och enhetligt är synnerligen viktigt.

Ett område som är särskilt tyngt av regelbörda och präglat av dålig produktivitetstillväxt är *byggsektorn*. Goda förutsättningar för byggande har betydelse för regionala arbetsmarknaders funktions sätt, vilket i sin tur påverkar produktivitetsutvecklingen. Byggsektorn utgör i sig även en väsentlig del av Sveriges BNP. I delbetänkandet konstaterade Produktivitetskommissionen att regleringsmisslyckanden och skattesystemet hämmar produktivitetsutvecklingen i byggsektorn och dynamiken på bostadsmarknaden. Kommissionen lämnade därför en mängd förslag med huvudsyftet att förenkla

byggregler, säkerställa en enhetlig tillämpning av dessa samt skapa en mer effektiv planprocess och en samhällsekonomiskt rationell fysisk planering.

Produktivitetskommissionen lade även ett antal förslag rörande *transportinfrastruktur*, vilket är en viktig drivkraft för ekonomisk utveckling. Även här lyftes vikten av att låta prioriteringarna styras av samhällsekonomisk nytta för att öka tillgängligheten och produktiviteten. Konkret innebär det ett ökat fokus på underhåll och reinvesteringar framför att anlägga helt nya banor och vägar. Därtill presenterades förslag för att öka effektiviteten i den statliga förvaltningen på området samt för att stärka ansvarsutkrävandet.

Utbildningssystemets kvalitet är avgörande för ett lands produktivtetsutveckling. Kommissionen lämnade i delbetänkandet ett antal förslag för bl.a. ökad likvärdighet i betygssystemet, att fler ska ges möjlighet läsa på ett gymnasialt yrkesprogram, stärkt insyn i friskolor samt fler tidiga insatser. Därtill föreslog kommissionen ökade frihetsgrader för lärosätena att utforma behörighetskrav, en mer arbetsmarknadsanpassad resurstilldelning i den högre utbildningen och åtgärder för en förbättrad genomströmning.

Delbetänkandet innehåller även ett övergripande kapitel om *offentlig sektor*, dess betydelse för ekonomins samlade produktivitet samt de särskilda utmaningar som finns vad gäller produktivitetstillväxt i sektorn som sådan. Ett antal förslag rörande bl.a. policyutveckling, ökad försöksverksamhet och särskilda utgiftsöversyner presenterades. Fler aspekter av de offentligt finansierade verksamheterna behandlas i detta slutbetänkande.

I ett kapitel om *kommunsektorn* lade Produktivitetskommissionen förslag om ett kommunal- och regionalekonomiskt råd som genom jämförelser och stöd ska bidra till ökat lärande och effektivitet. Kommuners och regioners agerande och produktion har stor betydelse för produktiviteten i näringslivet samtidigt som deras verksamheter i sig utgör en väsentlig del av Sveriges ekonomi. Kommissionen lämnade också förslag som syftar till att förbättra den statliga finansiella styrningen av kommunsektorn, främst genom en mer rationell användning av riktade statsbidrag. Kommunfrågorna återkommer i detta slutbetänkande.

Delbetänkandet innehåller även ett resonemang om *skattesystemet* utifrån ett produktivitetsspektiv. En internationell jämförelse av skatteuttaget och dess sammansättning visar att Sverige dels har en

relativt hög skattekvot, dels lägger jämförelsevis stor vikt vid potentiellt snedvridande skatter, såsom skatter relaterade till arbete. Samtidigt är skatteuttaget på fastigheter, som anses vara mindre snedvridande, relativt sett lågt. En slutsats är att ett skifte av skatteuttaget från arbetsinkomstrelaterade skattebaser till mindre rörliga baser, som fastigheter, skulle öka den samhällsekonomiska effektiviteten i skatteuttaget och därmed tillväxten. Kommissionen gjorde bedömningen att den högsta marginalskatten på höga inkomster bör sänkas. Vidare resonerade kommissionen bl.a. kring behovet av förenklingar och färre undantag, en mindre snedvridande företagsbeskattning, förmånligare personaloptioner, ett förbättrat FoU-avdrag, en översyn av mervärdesskatten samt eventuellt sänkt skatt på lägre inkomster.

1.4.3 Slutbetänkandet – sammanfattning av inriktning och förslag

Teknisk utveckling, forskning och innovation

Teknisk utveckling och innovation är de främsta drivkrafterna bakom den långsiktiga produktivitetsutvecklingen i ekonomin. Viktiga faktorer är bl.a. investeringar i FoU, spridning av kunskap och innovation, goda förutsättningar för innovativt entreprenörskap och en god företagsdynamik.

Produktivitetskommissionens bedömning är att Sverige presterar relativt bra på dessa områden och att det inte behövs någon radikal omläggning av politiken. Det som fungerar bra i dag bör därmed bevaras och det som fungerar mindre bra bör justeras.

Produktivitetskommissionen anser att politiken bör fokusera på de bredare ramvillkoren för innovativ verksamhet och inte på selektiva stöd till särskilda företag, branscher eller teknikområden. Till de ramvillkor som bedöms kunna förbättras hör bl.a. forskningen som utförs i offentlig regi, kopplingarna mellan näringsliv och akademi så att företagen kan dra nytta av forskningen samt företagens kompetensförsörjning. Åtgärder bör gå i riktning mot att öka kvaliteten på den offentligt finansierade forskningen och att uppmuntra mer banbrytande forskning. Därtill bör rörligheten mellan akademi och näringsliv öka och Sverige bör bli bättre på att ta tillvara den kunskap som utländska studenter kan bidra med till

svenska företag. Även förutsättningarna för entreprenörskap, både kopplat till forskningsresultat och i stort, kan förbättras i flera delar.

Digitalisering och AI

Den digitala revolutionen har på djupet förändrat hur ekonomier fungerar och hur värde skapas i både privata och offentliga organisationer. Det senaste steget i utvecklingen är framväxten av verktyg baserade på artificiell intelligens (AI). Den pågående digitaliseringen och införandet av AI-teknik gör att Sverige liksom omvärlden står inför en omfattande strukturomvandling, vilket aktualiserar frågan om vilken roll staten bör ha. Produktivitetskommissionen gör även här bedömningen att staten bör fokusera på att skapa goda ramvillkor. Dels för att individer, organisationer och företag ska kunna använda ny teknik i arbetet, dels för att underlätta framväxten av nya process- och produktinnovationer. Riktade stöd bör undvikas p.g.a. risken för regleringsmisslyckanden.

Digitalisering har också stor potential att öka den offentliga sektorns produktivitet. En oroande tendens på senare år är att Sverige tappar i internationella jämförelser av digitalisering i offentlig sektor. Produktivitetskommissionen bedömer att det krävs krafttag för att vända utvecklingen och lämnar bl.a. förslag på investeringar i digital infrastruktur, förändrad integritetslagstiftning, främjande av automatisering och stärkt innovationsförmåga.

Arbetsmarknad och kompetensförsörjning

Produktivitetskommissionen bedömer att den svenska arbetsmarknaden på det stora hela fungerar väl även om den har utmaningar i form av både kompetensbrist och arbetslöshet. Det bör därför skapas fler möjligheter för personer som saknar rätt kompetens att utbilda sig genom t.ex. vuxenutbildning, yrkesutbildning eller arbetsmarknadsutbildningar, så att den stora grupp som i dag står utanför arbetsmarknaden kan matchas med de lediga jobben. Det kommer även fortsatt att finnas ett behov av invandring av högkvalificerad arbetskraft.

Den svenska modellen har visat sig flexibel vid kriser och bidrar till stabilitet och god omställningsförmåga. Det är viktigt att an-

ställda har goda möjligheter till vidareutbildning och omskolning för att klara strukturomvandlingen och möta arbetsmarknadens förändrade behov. Produktivitetskommissionen bedömer att det svenska omställningssystemet kan bli ännu effektivare genom att resurserna tydligare fokuseras där behoven är som störst. Produktivitetskommissionen bedömer även att en flexiblare lönebildning kan förbättra matchningen på arbetsmarknaden om relativlönerna i högre utsträckning tillåts spegla förändringar i efterfrågan på arbetskraft. Kommissionen bedömer därtill att den statliga inkomstskatten bör sänkas. Detta för att förbättra incitamenten för utbildning, arbete och innovation, göra Sverige mer attraktivt för högkvalificerad arbetskraft samt minska skillnaden mot beskattning av kapital.

Kapitalförsörjning och investeringar

Välfungerande finansiella marknader är av central betydelse för produktivitetstillväxten. De gör så att kapital kanaliseras till företag, sektorer och investeringar med hög avkastningspotential, främjar strukturomvandling och understödjer tillväxt i nya och växande företag. Produktivitetskommissionen bedömer att den svenska kapitalmarknaden fungerar väl. Riskkapitalmarknaden är livskraftig, aktiemarknaden attraktiv och banksektorn stabil. Svenska hushåll kan spara i tillgångar med hög förväntad avkastning och företagets tillgång till finansiering är generellt god.

Det finns dock delmarknader och segment som fungerar sämre. Delar av obligationsmarknaden har t.ex. låg likviditet, vilket försvårar prissättning och kan skapa instabilitet. Nedstängningen av fysiska bankkontor påverkar små företags tillgång till kapital negativt och konkurrensen mellan banker borde förbättras.

Produktivitetskommissionen bedömer att en fortsatt utveckling mot mer integrerade europeiska kapitalmarknader är önskvärd. Integreringen får dock inte äventyra de välfungerande svenska marknaderna. Regelverk som rör utländska investeringar bör ses över och moderniseras i syfte att hitta en rimlig balans mellan å ena sidan låga transaktionskostnader och långsiktiga villkor och, å andra sidan, säkerhetspolitiska intressen och politisk handlingsfrihet.

Konkurrens och handel

Konkurrens är en central drivkraft för produktivitetstillväxt. Genom att erbjuda bättre produkter och processer kan mer produktiva företag ta marknadsandelar från mindre produktiva företag samt pressa etablerade företag att effektivisera och utvecklas, dvs. bli mer produktiva. Produktivitetskommissionens bedömning är att konkurrensen är relativt god i Sverige, men att det finns ett behov av att kontinuerligt följa upp och åtgärda konkurrensproblem på specifika marknader. Produktivitetskommissionen bedömer att man genom nya och förbättrade verktyg och processer kan göra konkurrenstillsynen mer effektiv.

En annan viktig faktor bakom omvandlingstrycket i den svenska ekonomin är den konkurrens som svenska företag möter på den internationella marknaden. Internationell handel främjar produktivitetstillväxt genom att det möjliggör ökad specialisering, teknikspridning och tillgång till bättre insatsvaror samt ger starkare incitament att investera i FoU. Mot bakgrund av den senaste tidens utveckling, där globalisering och frihandel stöter på ökat motstånd och fokus på säkerhet och resiliens ökar, vill Produktivitetskommissionen betona handelns stora betydelse för länders produktivitet utveckling och långsiktiga välbefinnande.

Klimat- och industripolitik

Både klimatförändringar och klimatpolitiska åtgärder kan påverka produktivitet utvecklingen. Produktivitetskommissionen anser att statliga interventioner krävs, dels för att möjliggöra en hållbar klimatomställning – genom fungerande energiförsörjning, bättre tillståndprocesser, samhällsplanering m.m. – dels för att säkerställa att de negativa externa effekterna av klimatpåverkande utsläpp återspeglas i priset på de varor och tjänster som företagen säljer. Bensin- och dieselskatten bör därför höjas och jordbrukets utsläpp begränsas mer.

Kostnadseffektivitet bör vara en vägledande princip vid utformning av klimatpolitiken. Av det följer bl.a. att de svenska nationella klimatomålen bör harmoniseras fullt ut med de EU-beslutade klimatomålen och att eventuella fördelningspolitiska kompensationer inte

bör utformas så att de minskar den avsedda effekten av klimatstyrmedel.

Produktivitetskommissionen har särskilt analyserat den s.k. gröna industripolitiken, eftersom den kan påverka resursfördelningen i ekonomin och därmed den samlade produktivitetstillväxten. För att minska risken för regleringsmisslyckanden bör riktade företagsstöd helst undvikas. Om de ändå ska ges bör beslutet föregås av en gedigen analys och stöden utformas med beaktande av neutralitet och transparens, begränsad risk för det offentliga samt möjlighet till kontinuerlig uppföljning.

Energiförsörjning

Tillförlitlig tillgång till energi till låg kostnad har varit en viktig faktor bakom Sveriges produktivitetsutveckling. På senare år har tillgången till fossilfri el gjort Sverige attraktivt för nya branscher med koppling till bl.a. digitalisering. Energitillgången är en faktor bakom flera industrietableringar som planeras på olika håll i landet. Om den befintliga industrin i Sverige ska ställas om till klimatneutralitet bedömer ansvariga myndigheter att det kommer att leda till ett kraftigt ökat elbehov, varför den redan starka kopplingen mellan ekonomisk utveckling och särskilt elanvändning återigen förefaller stärkas. Energipolitiken har kännetecknats av en stark politisering, vilket har lett till dåligt underbyggda beslut och tvära kast. Produktivitetskommissionen bedömer att en långsiktig blocköverskridande överenskommelse behövs för att skapa stabila och trovärdiga spelregler för elmarknaden. Det är viktigt att energipolitiken styrs utifrån samhällsekonomiska överväganden. Kommissionen bedömer även att en ändamålsenlig utbyggnad av energisystemet sannolikt inte kommer till stånd utan statliga stöd, varför regeringen bör gå vidare med planer på att utforma ändamålsenliga sådana stöd inom flera områden.

Bostadsmarknaden

En välfungerande bostadsmarknad är avgörande för arbetskraftens rörlighet, företags möjligheter att rekrytera och framväxten av produktiva kluster. Produktivitetskommissionen bedömer att

dagens hyressättningssystem bidrar till ett ineffektivt utnyttjande av det befintliga beståndet och försämrar matchningen på arbetsmarknaden. Systemet skapar också incitament för ombildningar och leder till att människor försöker kringgå regelverket. Regelverket är inte heller ett effektivt verktyg för att motverka segregation i olika dimensioner.

Produktivitetskommissionen föreslår att systemet för hyressättning omregleras och görs mer efterfrågebaserat, så att nuvarande och framtida hyresgästers preferenser ges större genomslag. En sådan omreglering bör ske gradvis och fortsatt garantera ett starkt besittningsskydd. De vinster som uppstår för fastighetsägare vid en sådan omreglering bör beskattas och stöd för betalningssvaga hushåll bör övervägas.

Liksom i delbetänkandet konstaterar Produktivitetskommissionen att dagens skatteregler missgynnar hyresrätten i förhållande till andra upplåtelseformer. Produktivitetskommissionen föreslår att ROT-avdraget avskaffas och att skattesystemets neutralitet mellan boendeformer stärks. För att öka utbudet av bostäder bedömer kommissionen att det behövs regelförenklingar avseende ny- och ombyggnation.

Kriminalitet och tillit

Kriminalitet och välfärds kriminalitet utgör allvarliga hot mot svensk produktivitetstillväxt. För företag kan det handla om direkta kostnader till följd av stölder och bedrägerier, men också om försämrade förutsättningar att driva företag när kriminella aktörers verksamhet sätter konkurrensen ur spel. Det är vanligt att kriminella aktörer använder bolag som ett brottsverktyg, bl.a. för att tvätta pengar och för att säkra inflödet av brottsvinster.

Produktivitetskommissionen bedömer att välfärds kriminalitet har blivit ett alltmer systemhotande problem. Det förekommer att privata utförare av bl.a. vård och omsorg bedriver bedräglig och patientfarlig verksamhet för att tillskansa sig offentliga medel. Ofta verkar dessa aktörer på konkurrensutsatta offentligfinansierade marknader; i vissa fall med kopplingar till den grova organiserade brottsligheten.

Produktivitetskommissionen lämnar ett antal förslag, bl.a. för att motverka användandet av bolag som brottsverktyg, för att mer effektivt kunna samla och dela information mellan olika aktörer, för att motverka välfärds kriminalitet och för att skärpa kraven på de aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet.

Kommunsektorn

I Produktivitetskommissionens delbetänkande berördes statens övergripande styrning av kommunsektorn. Kommissionen återkommer i detta slutbetänkande till vissa av de frågorna.

Det är svårt att mäta och uppskatta produktivitetsutvecklingen i kommunsektorn, bl.a. beroende på avsaknaden av adekvata produktivitetsmått. En grundläggande bedömning från Produktivitetskommissionen är att olika verksamheter har olika stor potential för produktivitetstillväxt. För tjänster präglade av direktkontakt mellan mottagare och utförare finns ofta ett samband mellan kvalitet och personalintensitet som delvis gör effektiviseringar svårare. Potentialen för produktivitetstillväxt bedöms vara större i de teknik- och kunskapsintensiva delarna av välfärdsproduktionen.

Goda ekonomiska planeringsförutsättningar är avgörande för ett effektivt resursutnyttjande i kommunsektorn, och minskar risken för procykliskt agerande. Produktivitetskommissionen bedömer att statens nuvarande ordning för finansiering av kommunsektorn bidrar till otydlighet och oförutsägbarhet i ekonomistyrningen. Kommissionen föreslår därför bl.a. att en statlig garantimodell för kommunsektorns finansiering införs, att det tydligare ska redovisas i budgetpropositionen hur förändrade statsbidrag och reformer påverkar sektorn, och att antalet riktade statsbidrag minskas.

Administration i offentlig sektor

Administration är en förutsättning för en effektiv organisering och arbetsdelning, och för att organisationer alls ska uppstå och fungera. Administration kan emellertid även vara förknippad med ineffektivitet. Produktivitetskommissionen bedömer att den ökande administrationen är ett hot mot produktivitet och effektivitet i offentlig sektor och behöver bemötas. Utvecklingen har flera orsaker, men

hänger delvis samman med en ökande mängd externa krav och målsättningar för offentliga verksamheter. Kraven leder till merarbete och perspektivträngsel. Kärnverksamheten blir svårstyrd när chefer och personal måste ta hänsyn till en mängd prioriterade samhällsmål. För att vända utvecklingen föreslår Produktivitetskommissionen att externa mål och krav på offentliga organisationer ska minska samt att rapporteringskraven ska begränsas. Kommissionen lyfter även att samverkan i olika former inte alltid är en effektiv styrform och därför huvudsakligen bör begränsas till när ett tydligt skäl för detta identifierats.

Offentlig upphandling

Den offentliga sektorn genomför årligen upphandlingspliktiga inköp på över 900 miljarder kronor. Att inköpen organiseras och genomförs på ett effektivt sätt är därför viktigt för den offentliga sektorns produktivitet. Produktivitetskommissionen har här identifierat ett antal brister. En sådan är att upphandlande organisationer inte kan och får använda tidigare erfarenheter av leverantörer i samband med utvärderingen av anbud. Inköpsprocessen är vidare i alltför låg grad digitaliserad. Att digitalisera den ytterligare skulle kunna effektivisera verksamheten och möjliggöra en bättre insamling av statistikuppgifter. Själva inköpsverksamhetens organisation och styrning bedöms också kunna förbättras. Det kan ske genom att arbeta mer strukturerat och effektivt, exempelvis med s.k. kategoristyrning. Produktivitetskommissionen bedömer också att det behövs ett bättre nationellt stöd till inköpare, bl.a. baserat på bättre uppgiftsinhämtning. Tröskeln för att överpröva upphandlingar bör därtill höjas och handläggningen av överprövningsmål förbättras.

Konkurrens inom välfärdssektorn

Sverige har under de senaste decennierna genomfört en gradvis konkurrensutsättning av välfärdstjänster i syfte att uppnå en mer produktiv offentligfinansierad verksamhet. Inom områden som vård, skola, omsorg och arbetsmarknadsinsatser utför privata aktörer numera en betydande, om än varierande, andel av verksamheten. Produktivitetskommissionen menar att det fortfarande saknas

tillräcklig kunskap för att definitivt kunna uttala sig om konkurrensutsättningens effekter på verksamheternas resultat. De positiva effekter som har kunnat identifieras är överlag små. Samtidigt finns tydliga brister i hur konkurrensutsättningen utformats på flera områden, vilket har lett till negativa konsekvenser. Några av bristerna som rör skolan behandlades i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29). Andra exempel rör assistansersättning, hem för vård eller boende (HVB) och primärvården. I vissa fall handlar de oönskade effekterna om rena avarter. En växande närvaro av kriminella och oseriösa aktörer har skapat oförutsedda utmaningar för systemet som riskerar att göra det ohållbart om bristerna inte åtgärdas.

Givet svårigheterna att utforma regelverk för konkurrensutsättning menar Produktivitetskommissionen att det är nödvändigt med mer regelbunden utvärdering och justering av reglerna samt vid behov omprövning av verksamhetens konkurrensutsättning.

Hälso- och sjukvård

Stora delar av Sveriges hälso- och sjukvårdssystem är välfungerande och kännetecknas av en hög medicinsk kvalitet. Systemet som helhet bedöms därmed inte vara i behov av någon genomgripande reformering. Däremot bör vissa delar förändras för att en god och effektiv vård ska kunna levereras även i framtiden. Ett par av utmaningarna för systemet rör tillgänglighet och kompetensförsörjning.

Produktivitetskommissionen bedömer att den pågående omställningen till en stärkt primärvård är nödvändig. Primärvårdens andel av vårdens samlade resurser bör därför öka. Kommissionen drar också slutsatsen att konkurrensutsättningen av vårdverksamhet i vissa fall riskerar att leda till marknads- och regleringsmisslyckanden som försämrar förutsättningarna för en kostnadseffektiv och behovsstyrd vård. Därför föreslår kommissionen att kravet på att regionerna tillämpar lagen (2008:962) om valfrihetssystem som upphandlingsform för primärvård tas bort, och att staten ska erbjuda vägledning till vårdens huvudmän när dessa utformar sina ersättningsystem. Därtill bedömer kommissionen bl.a. att staten bör ta ett tydligare strategiskt ansvar för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning och digitalisering.

1.5 Konsekvenser och finansiering

Konsekvenserna av Produktivitetskommissionens förslag och bedömningar i detta slutbetänkande redovisas i respektive kapitel. Sammantaget medför de ett förhållandevis begränsat finansieringsbehov. Även om det finns offentliga investeringsmöjligheter som kan förbättra Sveriges produktivitetstillväxt bedömer Produktivitetskommissionen inte att det i huvudsak är underinvesteringar som ligger bakom Sveriges svagare produktivitetstillväxt sedan den senaste finanskrisen. Inte heller drar Produktivitetskommissionen slutsatsen att det finanspolitiska ramverket utgör ett hinder för hög produktivitetstillväxt (se SOU 2024:29). Långsiktigt hållbara offentliga finanser och en förutsägbarhet kring det offentligas agerande kan tvärtom stimulera såväl inhemska som utländska investeringar. Produktivitetskommissionen finner samtidigt att det på ett antal områden finns stor potential att använda offentliga medel mer effektivt. Produktivitetskommissionen drar därtill slutsatsen att vissa offentliga investeringar kan ha negativa produktivitetseffekter på sikt, exempelvis om de på ett omotiverat sätt styr resurser mot sektorer eller projekt med sämre produktivitetspotential.

Nedan redovisas översiktligt de förslag och bedömningar som har störst påverkan på de offentliga finanserna. Förslag med stora offentligfinansiella effekter, men som föreslås finansieras via omprioriteringar inom aktuellt och närliggande område, beskrivs inte här utan i aktuellt kapitel.

I kapitel 3 *Teknisk utveckling, forskning och innovation* föreslås förändringar av de s.k. 3:12-reglerna samt av FoU-avdraget, vilka sammantaget väntas medföra 1,7 miljarder kronor i lägre skatteintäkter 2026.

I kapitel 4 *Digitalisering och AI* föreslås att arbetet med att utveckla digital infrastruktur förstärks, vilket bedöms kosta i storleksordningen 2–3 miljarder kronor per år. Kapitlet innehåller även ett förslag om att inrätta ett AI-kompetenscentrum, ett förslag som inspirerats av AI-kommissionens (SOU 2025:12) förslag om en AI-verkstad. Det bedöms kosta i storleksordningen 500 miljoner kronor per år när det är fullt utbyggt.

I kapitel 5 *Arbetsmarknad och kompetensförsörjning* föreslås bl.a. förändrade regler för expertskatteavdraget, vilket väntas leda till varaktigt minskade skatteintäkter om 510 miljoner kronor per år.

I kapitlet föreslås även att den statliga inkomstskatten sänks, vilket väntas leda till minskade skatteintäkter om 51,1 miljarder konor.

I kapitel 6 *Kapitalförsörjning* lämnas förslag som enbart har en mindre påverkan på de offentliga finanserna. Detsamma gäller förslagen i kapitel 7 *Konkurrens och handel*.

I kapitel 8 *Klimat- och industripolitik* konstateras att höjda skatter på drivmedel samt förändrade ekonomiska styrmedel för jordbruket har potential att bidra till signifikant ökade skatteintäkter, åtminstone på kort sikt. Produktivitetskommissionen går dock inte fram med siffersatta förslag på dessa områden. Därtill kommer transportsektorn att inkluderas i EU:s handel med utsläppsrätter, varför möjligheten att långsiktigt ha en högre nationell drivmedelsskatt är begränsad. Av bl.a. dessa skäl räknar inte Produktivitetskommissionen med att skatteintäkterna från beskattningen av drivmedel kan öka. Produktivitetskommissionen föreslår vidare att Industriklivet avskaffas eller väsentligen förändras. Beroende på hur det närliggande programmet Klimatklivet betraktas skulle ett avskaffande leda till cirka 0,6–2 miljarder kronor i minskade statliga utgifter.

I kapitel 9 *Energiförsörjning* konstateras att statliga stödprogram för att få till stånd nya investeringar i elproduktion kan få stora offentligfinansiella effekter, beroende på hur de utformas. Produktivitetskommissionen tar dock inte ställning till om, och i så fall hur, sådana program bör användas.

I kapitel 10 *Bostadsmarknaden* föreslås att ROT-avdraget avskaffas. Det väntas medföra ökade skatteintäkter om cirka 12,5 miljarder kronor. Utöver detta föreslår Produktivitetskommissionen att de s.k. oförtjänta vinster som tillfaller vissa fastighetsägare vid en omreglering av hyresmarknaden bör beskattas. Dels är dessa extra skatteintäkter tillfälliga, dels bör en del av dem användas för utgifter som mildrar effekten av omregleringen för vissa hushåll. Produktivitetskommissionen räknar av bl.a. dessa skäl inte med att denna extra beskattning kan bidra till att varaktigt förstärka de offentliga finanserna.

I kapitel 11 *Kriminalitet och tillit* lämnas förslag som enbart har en mindre påverkan på de offentliga finanserna.

Kapitel 12 *Produktivitet i offentlig sektor* är ett bakgrundskapitel som saknar konkreta förslag och bedömningar.

I kapitel 13 *Kommunsektorn* föreslås att det införs en statlig garantimodell för kommunsektorns finansiering. Huruvida en sådan

garantimodell påverkar de offentliga finanserna beror på dess exakta utformning och ekonomins utveckling. I kapitlet föreslås också att schablonersättningsnivåerna för s.k. dold mervärdesskatt sänks, vilket beräknas medföra en förstärkning av statens finanser med cirka 1,7 miljarder kronor, medan kommunsektorns finanser försvagas med motsvarande belopp.

I kapitel 14 *Administration i offentlig sektor* lämnas förslag som enbart bedöms ha en mindre direkt påverkan på de offentliga finanserna.

I kapitel 15 *Offentlig upphandling* lämnas ett antal förslag vars offentligfinansiella effekter är svåra att uppskatta men som inte bedöms vara betydande.

I kapitel 16 *Konkurrens inom välfärdssektorn* lämnas förslag som inte bedöms ha någon större direkt påverkan på de offentliga finanserna, eller vars offentligfinansiella effekter beror på den exakta implementeringen av förslagen.

I kapitel 17 *Hälsa- och sjukvård* lämnas huvudsakligen förslag ämnade att förbättra vårdens kvalitet och effektivitet inom ramen för sektorns tilldelade resurser. Övriga förslag och bedömningar bedöms endast innebära försumbara offentligfinansiella konsekvenser, eller variera beroende på utformning.

Sammantaget innebär det ovanstående att Produktivitetskommissionens förslag och bedömningar kan genomföras utan att någon betydande negativ belastning på de offentliga finanserna uppstår. Nettoeffekten av de förslag och bedömningar som har störst påverkan på de offentliga finanserna är en offentligfinansiell försvagning om knappt 46 miljarder kronor. Det kan jämföras med det prognostiserade budgetutrymmet, som om inga ytterligare reformer genomförs bedöms uppgå till 168 miljarder kronor 2029 (Konjunkturinstitutet, 2025).

Om förslagen och bedömningarna ska finansieras finns flera tänkbara alternativ. Enligt Produktivitetskommissionens direktiv (dir. 2023:58) ska eventuella finansieringsförslag bidra till en helhet som främjar produktivitetstillväxt i näringslivet och högre produktivitet i den offentliga sektorn. Därtill ska Produktivitetskommissionens förslag i sin helhet bidra till att höja den ekonomiska tillväxten, främja ett högt arbetsutbud och öka den samhällsekonomiska effektiviteten.

Det förslag som har störst offentligfinansiell effekt är förslaget om att sänka den statliga inkomstskatten. Det är därtill ett förslag som gynnar hushåll i den övre delen av inkomstfördelningen. Det kan därför anses rimligt att finansieringen av detta förslag sammantaget har en utjämnande fördelningspolitisk profil. Ett exempel på ett sådant finansieringsförslag, som också beskrevs i Produktivitetsskattenkommissionens delbetänkande, är en högre och mer neutral beskattning av fastigheter. Hur mycket intäkterna från beskattningen av fastigheter kan öka beror på hur beskattningen utformas. Det kan konstateras att den s.k. kommunala fastighetsavgiften i dag inbringar cirka 20 miljarder kronor. I t.ex. Finanspolitiska rådets (2019) förslag till reformerad bostadsbeskattning innebar de föreslagna förändringarna att intäkterna från fastighetsskatten ökade med cirka 60 miljarder kronor brutto.

Produktivitetsskattenkommissionen konstaterade vidare i sitt delbetänkande att den nuvarande utformningen av skattereduktionen vid underskott av kapital, det s.k. ränteavdraget, leder till underbeskattning vid högre räntenivåer. Minskade möjligheter till s.k. ränteavdrag för hushåll har alltså också potential att bidra med finansiering.

Produktivitetsskattenkommissionen anser därtill att det nyligen införda grundavdraget för besparingar på bl.a. investeringssparkonton (ISK) kan avskaffas. Möjligheten att spara med hjälp av ett schablonbeskattat ISK har sänkt trösklarna för hushåll att investera sina besparingar i mer högavkastande tillgångar. Detta är positivt och systemet med ISK bör därför värnas. Det kan också tjäna som ett konstruktivt exempel på hur andra EU-länder kan stimulera sparande i t.ex. aktier och fonder (Bierbaum, 2025). Argumenten för att göra denna del av kapitalbeskattningen progressiv är dock svaga och ett grundavdrag gör skattesystemet marginellt mer komplicerat. Ett avskaffande av grundavdraget för sparande på bl.a. ISK bedöms leda till 7 miljarder kronor i ökade skatteintäkter.

Reseavdraget förstärktes kraftigt 2023. Avdraget präglas av relativt stora skattefel och rör kostnader som tidigare utredningar har ansett egentligen är att betrakta som privata levnadskostnader, vilka enligt vedertagna skatterättsliga principer inte bör berättiga till avdrag (SOU 2019:36). Produktivitetsskattenkommissionen bedömer att ett nedtrappat eller avskaffat reseavdrag är ytterligare ett exempel på en åtgärd som skulle kunna användas för att finansiera de förslag och bedömningar som lämnas i detta slutbetänkande.

Sammanfattning av förslag och bedömningar i slutbetänkandet

Tabell 1.1 Sammanfattning av förslag och bedömningar i slutbetänkandet

Kap. 3 Teknisk utveckling, forskning och innovation

3.5.1 Satsa på forskning och kompetensförsörjning framför riktade stöd till företag

- 1 **Bedömning:** Goda ramvillkor för näringslivets investeringar i FoU och innovation är avgörande för produktivitetsutvecklingen.
- 2 **Bedömning:** Policy för att främja FoU och innovation bör inriktas på breda åtgärder och på att åtgärda tydliga marknadsmisslyckanden. Riktade stöd till enskilda företag eller branscher bör undvikas.

3.5.2 Tydligare rollfördelning och starkare drivkrafter för lärosäten

- 3 **Bedömning:** Styrningen och finansieringen av universitets- och högskolesektorn bör förändras i syfte att uppnå en tydligare rollfördelning bland lärosätena, uppmuntra en prioritering av resurser till starka forskningsmiljöer och stärka lärosätenas drivkrafter att prestera väl.

3.5.3 Större institutionell mångfald

- 4 **Förslag:** Etablera på försök ett antal mindre forskningsinstitut inom teknik, naturvetenskap eller medicin. Efter utvärdering bör dessa utökas eller läggas ned. På sikt kan ytterligare institut övervägas.
- 5 **Förslag:** Etablera på försök en ny forskningsfinansierande myndighet baserat på den brittiska myndigheten *Advanced Research and Invention Agency* i syfte att finansiera forskning av banbrytande karaktär.

3.5.4 Starkare koppling mellan akademi och näringsliv

- 6 **Bedömning:** Kopplingen mellan akademien och näringslivet bör stärkas för att förbättra förutsättningarna för spridning av forskningen i samhället.
- 7 **Förslag:** Tillsätt en utredning av Research Institutes of Sweden (RISE) med fokus på bl.a. organisationsform, finansiering, roll i förhållande till närallgande myndigheter samt universitet och högskolor, det offentliga åtagandet och risken för osund konkurrens med privat konsultverksamhet.
- 8 **Förslag:** Arbeta mer med andra anställningsformer vid lärosäten såsom kombinationstjänster och *professor of the practice*.

9 **Förslag:** Ta fram gemensamma standarder för avtal avseende tolkningar av lärarundantaget respektive EU:s statsstödsregler för samarbetsprojekt mellan näringslivet och lärosäten i syfte att underlätta sådana samarbeten.

10 **Förslag:** Karriärrådgivning ska erbjudas till alla doktorander.

3.5.5 Innovation vid lärosäten

11 **Bedömning:** Förutsättningarna att kommersialisera och sprida innovationer som kommer från forskning vid lärosäten bör förbättras.

12 **Förslag:** Tillsätt en utredning av lärarundantaget i syfte att se om det finns förändringar som skulle kunna underlätta samarbeten med aktörer utanför akademien och öka spridningen av innovationer från lärosäten.

13 **Förslag:** Universitetskanslerämbetet ges i uppdrag att följa upp och utvärdera innovationskontorens arbete.

14 **Förslag:** Utvärdera huruvida forskare har tillgång till tillräckligt och ändamålsenligt stöd för att kommersialisera forskningsresultat.

3.5.6 Ett bättre system för företagsfrämjande

15 **Bedömning:** Systemet för de s.k. företagsfrämjande stöden bör förändras eftersom det riskerar att leda till snedvridningar, skapar komplexitet för involverade aktörer och stöden är svåra att utvärdera.

16 **Förslag:** Minska antalet främjandeaktörer och antalet system för ansökningar.

17 **Förslag:** Utveckla gemensamma verktyg för ansökningsprocesserna, t.ex. en digital "en väg in"-lösning i linje med Danmarks och Finlands system.

18 **Förslag:** Skapa en struktur för utvärdering av stöden med bättre tillgång till data, krav på att stöden utformas så att de är utvärderingsbara samt att utvärderingarna utförs av en oberoende myndighet.

3.5.7 Bredda och förenkla FoU-avdraget

19 **Förslag:** Genomför förslagen i SOU 2025:3 som syftar till att förenkla och utvidga definitionerna av forskning och utveckling inom ramen för FoU-avdraget.

3.5.8 Samhällsekonomiskt effektiva krisstöd

20 **Bedömning:** Stöd till företag i samband med kriser bör utformas så att de kan rullas ut snabbt, även om det innebär en sämre träffbild. Stöden bör snabbt rullas tillbaka när ekonomin återhämtar sig.

21 **Förslag:** Slopa det permanenta stödet vid korttidsarbete eftersom stöd till företag som drabbas av problem i ett normalt konjunkturläge riskerar att hämma strukturomvandlingen.

3.5.9 Förbättra förutsättningarna för entreprenörskap

22 **Förslag:** Utvärdera det s.k. växa-stödet och undantaget i beskattningen för vissa personaloptioner i syfte att se hur de används i dag och om de bör förbättras eller slopas.

- 23 **Förslag:** Genomför förslaget som syftar till att förenkla beräkningsregeln samt förslagen om slopat löneuttagskrav och kapitalandelskrav i SOU 2024:36.
- 24 **Förslag:** Utred förändringar av fåmansföretagsreglerna i syfte att dels minska snedvridningen som gynnar tillväxt i anställningar, dels beskatta samtliga onoterade andelar med samma regler.
- 25 **Bedömning:** Möjligheterna för personer från tredje land att starta företag och att arbeta i entreprenörsdrivna företag bör förbättras.
- 26 **Förslag:** Se över möjligheten att undanta delägare i svenska start-ups från lönegolvet i regelverket kring arbetskraftsinvandring.
- 27 **Förslag:** Utred ett svenskt startupvisum.
- 28 **Bedömning:** Det krävs ökad information och bättre rådgivning om immaterialrätt för forskare och entreprenörer samt bättre möjligheter för mindre aktörer att skydda sina immateriella tillgångar.

Kap. 4 Digitalisering och AI

4.4.1 Öka kompetensen och spridningen av tekniken

- 29 **Bedömning:** För att förbättra förutsättningarna för att implementera och utveckla AI-verktyg inom forskning samt i företag och organisationer bör antalet STEM-utbildade och utbudet av relevanta och valbara kurser vid lärosäten öka. Dessutom bedöms fler samarbeten mellan forskningsområden och mellan företag och forskare behövas och möjligheterna för utländska studenter att stanna kvar efter studierna bör förbättras.

4.4.2 Tillgängliggör svenska data

- 30 **Förslag:** Genomför förslagen i SOU 2023:96 för att skapa tydlighet kring interoperabilitet på nationell nivå.
- 31 **Bedömning:** Tillgång till data är grundfundamentet för den digitala utvecklingen. Digitalisering, sammanställning och tillgängliggörande av data behöver därför vara en prioriterad uppgift i offentliga myndigheter.
- 32 **Förslag:** Förstärk arbetet på Kungliga biblioteket att tillsammans med lämpliga samarbetspartners utveckla AI-modeller för svensk offentlig sektor.
- 33 **Förslag:** Forskning bör ingå i SCB:s verksamhet i syfte att identifiera utvecklingspotential och öka användarvänligheten i statistiken.
- 34 **Förslag:** Utforma offentlighets- och sekretesslagen, OSL, omvänt, så att informationsutbyte som huvudregel är tillåtet mellan myndigheter.
- 35 **Förslag:** Ersätt nuvarande registerlagar med en enda registerlag.

4.4.3 Minska osäkerheten kring datahantering

- 36 **Bedömning:** Osäkerheten kring hur existerande regelverk rörande data och integritetsskydd ska tolkas bör minskas.
- 37 **Förslag:** Se över tillämpningen av dataskyddsförordningen (GDPR) i Sverige för att säkerställa att den inte blir striktare än i andra EU-länder. Verka för en gemensam översyn inom EU för att säkerställa en harmoniserad tillämpning som inte hindrar innovation.

- 38 **Förslag:** Utred den totala regelbördan samt överlappande regler på digitaliseringsområdet ur näringslivets perspektiv.
- 39 **Förslag:** Ta fram standardavtal för datadelning mellan företag och mellan företag och andra aktörer.
- 40 **Förslag:** Använd i större utsträckning regulatoriska sandlådor för att testa nya digitala lösningar.
- 41 **Förslag:** Patent- och registreringsverket (PRV) ges i uppdrag att informera om upphovsrättsliga frågor.

4.4.4 Förbättra den digitala infrastrukturen i offentlig sektor

- 42 **Bedömning:** Investeringarna i förvaltningsgemensam digital infrastruktur behöver öka.
- 43 **Förslag:** Ta fram en årlig investeringsplan för samhällsinvesteringar i digital infrastruktur.
- 44 **Förslag:** Inrätta ett nytt anslag i statsbudgeten där medel avsätts för att utveckla nödvändiga grundkomponenter i en digital infrastruktur för offentlig sektor.
- 45 **Förslag:** Tilldela Digg medel för bidragsutbetalning till andra myndigheter för mindre förvaltningsgemensamma investeringar i digital infrastruktur och digitala lösningar.
- 46 **Förslag:** Klassificera investeringar i digital infrastruktur som samhällsinvesteringar.
- 47 **Förslag:** Regeringen bör ta initiativ till en marknadsplats för digitala lösningar riktade mot offentlig sektor, likt de marknadsplatser för digitala applikationer som i dag finns på den privata marknaden.
- 48 **Förslag:** Avsätt mer offentliga medel till beräkningskraft för forskning.

4.4.5 Stärk förmågan till digital innovation i offentlig sektor

- 49 **Förslag:** Inrätta ett AI-kompetenscentrum (en AI-verkstad) i enlighet med AI-kommissionens förslag för att stödja användning av avancerade digitala tekniker i de offentliga verksamheterna.
- 50 **Bedömning:** Automatiseringen av beslutsfattandet i offentligt finansierad verksamhet bör öka.
- 51 **Förslag:** Gör en översyn av områden där automatisering kan vara relevant. Översynen bör identifiera juridiska och förvaltningsmässiga hinder för automatisering och föreslå hur dessa kan undanröjas.

4.4.6 De institutionella förutsättningarna för AI-utvecklingen bör utvärderas

- 52 **Förslag:** De institutionella förutsättningarna för en bred och effektiv användning av AI-teknik samt för företagsdynamik och innovation på området bör följas löpande. Vid behov bör en utredning tillsättas för att föreslå förbättringar.

Kap 5 Arbetsmarknad och kompetensförsörjning

5.3.1 Underlätta högkvalificerad arbetskraftsinvandring

- 53 **Bedömning:** Sverige bör vara ett attraktivt land för högkvalificerade arbetskraftsinvandrare.

- 54 **Förslag:** Genomför de förslag för att stärka attraktiviteten för högkvalificerad arbetskraftsinvandring som tagits fram i SOU 2024:15.
- 55 **Bedömning:** Det bör bli enklare och mer attraktivt för utländska doktorander att stanna i Sverige efter sin utbildning.
- 56 **Förslag:** Genomför de förslag som tagits fram i promemorian Ds 2024:31 som syftar till att underlätta för utländska forskare och doktorander att ansöka om och beviljas uppehållstillstånd.
- 57 **Förslag:** Genomför förslagen i SOU 2025:3 som bl.a. syftar till att förenkla och förtydliga kompetensregeln i expertskatteavdraget samt öka avdragets generositet.

5.3.2 Lönebildningen bör bli mer flexibel

- 58 **Bedömning:** Lönebildningen bör bli mer decentraliserad och flexibel så att relativlönerna i högre utsträckning tillåts spegla förändringar i efterfrågan på arbetskraft.
- 59 **Förslag:** Medlingsinstitutet ges i uppdrag att analysera hur en flexibel lönebildning kan åstadkommas.

5.3.3 Sänk den statliga inkomstskatten

- 60 **Förslag:** Den statliga inkomstskatten sänks genom att skiktgränsen höjs och att skattesatsen sänks. Skiktgränsen föreslås höjas så att 5 procent av förvärvsinkomsttagarna betalar den statliga inkomstskatten och skattesatsen föreslås halveras från 20 procent till 10 procent.

5.3.4 Mer ändamålsenliga och effektivare utbildningsval

- 61 **Förslag:** Myndigheten för yrkeshögskolan tillåts att bevilja stöd till utbildningar som i dagsläget helt eller delvis tillgodoses av universitet och högskolor.

5.3.5 Stärk de nationella yrkesprogrammen på gymnasial nivå

- 62 **Förslag:** Inrätta en ny nationell yrkesutbildning på gymnasial nivå med lägre studietakt och sänkta behörighetskrav.

5.3.6 STEM och möjligheten att göra kloka utbildningsval

- 63 **Bedömning:** Studie- och yrkesvägledningen bör stärkas och tillgängligheten till jämförbar information om utbildningskvalitet och prognoser över arbetsmarknadsutfall bör säkerställas.
- 64 **Bedömning:** Skolor bör aktivt arbeta med att låta elever träffa förebilder inom STEM-relaterade yrken från olika underrepresenterade grupper.
- 65 **Bedömning:** Gymnasieelever som studerar vid andra program än det naturvetenskapliga och tekniska bör ges större möjlighet att läsa mer matematik.

5.3.7 Stärkta förutsättningar i klassrummet

- 66 **Bedömning:** Ett tydligare fokus på ämneskunskaper och en mer väldefinierad lärarroll bedöms kunna öka studieron och förbättra kunskapsresultaten.

5.3.8 Ett mer träffsäkert omställningsstudiestöd

- 67** **Förslag:** Omställningsstudiestödet bör reformeras så att sökanden får besked innan terminsstart, de personer som bedöms ha störst nytta av stödet prioriteras och bidragsdelen inom stödet sänks.
- 68** **Förslag:** KK-stiftelsen bör ges resurser att finansiera utvecklingen av nya grundutbildningar inom den högre utbildningen som riktar sig till yrkesverksamma.

5.3.9 Utvärdera verksamheten inom omställningsavtalen

- 69** **Bedömning:** Verksamheten inom omställningsavtalen är omfattande och central för arbetsmarknadens omställningsförmåga och bör därför utvärderas.

5.3.10 Stärk arbetsmarknadsutbildningen

- 70** **Förslag:** Öka antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning.
- 71** **Förslag:** Definiera målgruppen för arbetsmarknadsutbildning i högre utsträckning utifrån den arbetssökandes jobbchanser efter avslutad utbildning snarare än tiden i arbetslöshet.
- 72** **Förslag:** Dela upp Arbetsförmedlingens upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning i regionala kontrakt för att minska risken för och konsekvenserna av överprövningar.

5.3.11 En förändrad föräldraförsäkring

- 73** **Förslag:** Dela föräldraförsäkringen mer lika mellan föräldrarna.

Kap. 6 Kapitalförsörjning*6.3.1 Vårda den svenska riskkapitalmarknaden*

- 74** **Bedömning:** Offentlig finansiering via riskkapital och lån bör inriktas mot områden där privat finansiering saknas, i syfte att undvika undanträngning.

6.3.2 En mer likvid räntemarknad

- 75** **Förslag:** Gör det möjligt för Riksgäldskontoret att låna mer än sitt nettolånebehov, i syfte att stärka likviditeten på räntemarknaden.
- 76** **Bedömning:** Aktörerna på marknaden för företagsobligationer bör verka för en mer välfungerande marknad, bl.a. genom ökade inslag av standardisering och transparens.

6.3.3 Konkurrensen på bankmarknaden

- 77** **Förslag:** Möjligheten att införa kontonummer- och funktionsportabilitet vid bankbyte bör utredas.
- 78** **Förslag:** Förbjud användandet av s.k. listräntor.

6.3.4 Ett bra investeringsklimat och välintegrerade globala marknader

- 79** **Förslag:** Sverige bör verka för en ökad integrering av de europeiska kapitalmarknaderna.
- 80** **Förslag:** Lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar bör utvärderas. Sveriges bilaterala investeringsskyddsavtal bör ses över.

Kap. 7 Konkurrens och handel

7.5.1 En stärkt koncentrationsprövning

- 81 Förslag:** Förbättra möjligheten att åtgärda eller förhindra konkurrensskadliga företagskoncentrationer.

7.5.2 En översyn av processfrågor

- 82 Förslag:** Tillsätt en utredning med uppdrag att analysera om reglerna och organisationen kring konkurrensrättsliga mål är ändamålsenliga och kostnadseffektiva, samt föreslå nödvändiga förbättringsåtgärder.

7.5.3 Ett nytt konkurrensverktyg

- 83 Förslag:** Inför en möjlighet för Konkurrensverket att utreda hela marknader i syfte att identifiera eventuella hinder mot en effektiv konkurrens och kunna genomföra konkurrensfrämjande åtgärder.

7.5.4 Stärkt regelverk mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

- 84 Förslag:** Stärk reglerna mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

7.5.5 Fortsatt verka för öppenhet, frihandel och en bättre inre marknad

- 85 Bedömning:** Sverige bör fortsatt agera som en ledande förespråkare för öppenhet och frihandel. Viktiga målsättningar är att motverka protektionistisk industripolitik, öka samstämmigheten i implementeringen av regler på den inre marknaden, undvika tung regelbörda för den digitala ekonomin och ingå fler frihandelsavtal med länder utanför EU.
- 86 Bedömning:** Att gå med i euron skulle kunna öka produktivitetstillväxten i Sverige.

Kap. 8 Klimat- och industripolitik

8.3.1 Statens roll och vikten av goda ramvillkor

- 87 Bedömning:** Sverige bör säkerställa samhällsekonomiskt ändamålsenliga ramvillkor som möjliggör en hållbar klimatomställning.
- 88 Bedömning:** Politisk enighet kring klimatpolitikens långsiktiga inriktning och grundläggande förutsättningar bör eftersträvas.

8.3.2 Kostnadseffektivitet bör vara en bärande princip

- 89 Bedömning:** Kostnadseffektivitet bör vara en bärande princip vid val och utformning av klimatpolitiska åtgärder.

8.3.3 Prissättning av utsläpp av växthusgaser

- 90 Bedömning:** Klimatpolitiken bör ta sin utgångspunkt i prissättning av utsläppen av växthusgaser.
- 91 Förslag:** Bensin- och dieselskatten bör höjas.
- 92 Förslag:** Styrmedelsutredningen (Dir. 2024:98) ges i uppdrag att utreda åtgärder för att begränsa klimatutsläppen från jordbrukssektorn.

8.3.4 De svenska nationella klimatmålen skapar otydlighet och försvårar kostnadseffektivitet

- 93 Förslag:** De svenska nationella klimatmålen ses över av Miljömålsberedningen med inriktningen att harmonisera dem fullt ut med de EU-beslutade målen.

8.3.5 Hantera fördelningseffekter med ordinarie system

- 94** **Bedömning:** Fördelningseffekter av klimatpolitiska åtgärder bör om nödvändigt hanteras genom de ordinarie fördelningspolitiska verktygen, såsom de generella transfererings- och skattesystemen.

8.3.6 Offentlig upphandling är sällan ett effektivt verktyg för grön omställning

- 95** **Bedömning:** Särskilda krav i offentlig upphandling är sällan en kostnadseffektiv åtgärd för minskade klimatutsläpp och bör inte göras obligatoriskt.

8.3.7 Riktade industripolitiska stöd bör undvikas

- 96** **Bedömning:** Utgångspunkten för svensk industripolitik bör vara att inte subventionera enskilda företag eller branscher.

8.3.8 Nya stöd ska föregås av en ordentlig analys

- 97** **Förslag:** Beslut om stödprogram och enskilda större företagsstöd ska föregås av en analys och särskilt utlåtande från relevanta expertmyndigheter. Analysen ska baseras på tydliga kriterier och principer grundade i teoretisk och empirisk evidens.

8.3.9 Stödets utformning bör bygga på tydliga principer

- 98** **Förslag:** Vid inrättande av ett selektivt stöd bör bl.a. följande principer beaktas i utformningen:
- Neutralitet och transparens
 - Begränsa risken för det offentliga och säkerställ det privata ansvarstagandet
 - Kostnadseffektivitet
 - Kontinuerlig uppföljning och utvärdering.

8.3.10 Se över befintliga stöd och strukturer

- 99** **Förslag:** Se över befintliga stödsystem och strukturer inom klimat- och industripolitik så att de ligger i linje med de principer som Produktivitetskommissionen föreslår.

8.3.11 Sveriges agerande i EU

- 100** **Bedömning:** Förslag om industripolitiska stöd inom EU bör bedömas utifrån samma kriterier som föreslås avseende stöd på nationell nivå. Sverige bör fortsatt motverka uppluckring av reglerna för statsstöd. Sverige bör även prioritera att hämta hem medel från EU-budgeten framför att inrätta nationella stödprogram.

Kap. 9 Energiförsörjning*9.4.1 Energipolitiken bör vara långsiktig*

- 101** **Bedömning:** En långsiktig blocköverskridande överenskommelse bör ingås i syfte att skapa stabila spelregler för energimarknaden.

9.4.2 Målsättningarna för energipolitiken bör vara övergripande och stabila över tid

- 102** **Bedömning:** Krav som sätter restriktioner för hur de energipolitiska målen ska uppnås, som t.ex. krav på energieffektivisering, bör undvikas.

9.4.3 Inför en trestegsprincip för ett mer samhällsekonomiskt effektivt elsystem

- 103** **Förslag:** Inför en trestegsprincip för utvecklingen av elsystemet. Optimering och begränsad ombyggnation av det befintliga systemet bör prioriteras före omfattande nyinvesteringar.
- 104** **Förslag:** Förtydliga Svenska kraftnäts uppdrag rörande helhetsansvar för planeringen av elsystemet.

9.4.4 Genomför förslagen i utredningen om översyn av regleringen på el- och naturgasområdena

- 105** **Förslag:** Genomför förslagen i SOU 2023:64 i syfte att uppnå en bättre balans på elnätmarknaden.

9.4.5 En ändamålsenlig utbyggnad av elsystemet bör kunna genomföras med statligt stöd

- 106** **Bedömning:** Statliga stödprogram bör användas för att säkerställa en ändamålsenlig utbyggnad av elsystemet. Stöd bör utformas stegvis med beaktande av de osäkerheter som finns rörande framtida elbehov.
- 107** **Förslag:** Regeringen bör gå vidare med planering för hur nyinvesteringar i kärnkraft kan komma till stånd, i första hand med målet att ersätta befintliga reaktorer när deras livslängd löper ut.
- 108** **Förslag:** Analysera möjligheten att livstidsförlänga och kapacitetshöja befintliga kärnkraftsreaktorer ytterligare.
- 109** **Förslag:** Ge åter Svenska kraftnät i uppdrag att bygga ut nätanslutningar till havs där det är samhällsekonomiskt motiverat som en del i att öka investeringsviljan i havsbaserad vindkraft.
- 110** **Förslag:** Gå vidare med förslag för att underlätta fortsatt utbyggnad av vindkraft på land genom t.ex. förenklade tillståndprocesser.
- 111** **Förslag:** Analysera hur hinder för ökad vattenkraftsproduktion kan undanröjas utan att miljöbelastningen ökar.
- 112** **Förslag:** Analysera möjligheterna att använda de s.k. flaskhalsinkomsterna för fler typer av åtgärder som kan förbättra elsystemet.

Kap. 10 Bostadsmarknaden

10.4.1 En reformerad hyresmarknad

- 113** **Förslag:** Reformera och omreglera hyressättningsmodellen så att hyressättningen görs mer efterfrågebaserad och ger potentiella och nuvarande hyresgästers preferenser ett ökat genomslag.
- 114** **Förslag:** Förenkla ändringar av en byggnads användningsområde, t.ex. när kontorslokaler byggs om till bostäder.

10.4.2 Vikten av en neutral beskattning

- 115** **Bedömning:** Beskattningen av bostäder bör vara neutral.
- 116** **Förslag:** Avskaffa ROT-avdraget.

10.4.3 Främja neutralitet i val av bostadsort

- 117 **Förslag:** Genomför en översyn av styrmedel som kan antas påverka människors val av bostadsort, i syfte att minska oavsedda snedvridningar och öka neutraliteten.

Kap. 11 Kriminalitet och tillit

11.3.1 Förändrat perspektiv kring privata utförares lämplighet

- 118 **Bedömning:** I stället för att den upphandlande eller tillståndsgivande myndigheten ska påvisa huruvida en privat aktör är olämplig, bör det åligga den privata aktören att regelbundet och löpande kunna påvisa sin lämplighet.

11.3.2 Revidera eller upphäv lagen om valfrihetssystem

- 119 **Förslag:** Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) revideras för att möjliggöra starkare grindvaktsfunktioner mot kriminella och oseriösa aktörer. Om det inte bedöms vara möjligt att uppnå med en revidering av lagstiftningen bör LOV upphävas i sin helhet.

11.3.3 Tillståndsplikt och uppgiftslämnandeskyldighet

- 120 **Förslag:** Uppgiftslämnandeskyldighet ska gälla för privata utförare av hälso- och sjukvård.
- 121 **Förslag:** Tillståndsplikt införs för ytterligare verksamheter inom hälso- och sjukvården, däribland primärvård.
- 122 **Förslag:** Kraven för att erhålla tillstånd att bedriva offentligt finansierad verksamhet skärps och beviljas endast om utförare bedöms uppvisa särskild lämplighet. En vandelsprövning ska göras vid utfärdande av nya tillstånd och befintliga tillstånd ska lättare kunna återkallas.
- 123 **Förslag:** Möjligheten att förvärva tillståndspliktiga verksamheter med aktiva tillstånd begränsas.

11.3.4 Samla, dela och tillgängliggöra information

- 124 **Förslag:** Ett utförarregister för privata utförare av all offentligt finansierad verksamhet införs.
- 125 **Bedömning:** Möjligheterna för kommuner, regioner och myndigheter att dela information sinsemellan bör förbättras.

11.3.5 Offentlighetsprincip för offentligt finansierad välfärd

- 126 **Förslag:** Offentlighetsprincipen ska gälla för alla offentligt finansierade välfärdsverksamheter.

11.3.6 Lågre krav för uteslutning och lättare att säga upp avtal

- 127 **Bedömning:** Kraven för uteslutning av leverantörer vid upphandling bör sänkas och bli enklare att tillämpa för beställare.
- 128 **Bedömning:** Det bör bli lättare för offentliga organisationer att säga upp avtal med upphandlade aktörer.

11.3.7 Skärpta krav och möjlighet att ta ut avgifter för kontroll

- 129 **Förslag:** Det kommunala ansvaret för kontroll och uppföljning av verksamheter som lämnats över till privata utförare skärps.

- 130 **Förslag:** Kommuner och regioner ges rätt att ta ut avgifter från privata utförare för den kontroll som utförs enligt bestämmelserna i kommunallagen (2017:725).

11.3.8 Insatser mot korruption och möjliggörare

- 131 **Förslag:** Misstänkt korruption i kommuner och regioner ska omfattas av obligatorisk anmälningsskyldighet.
- 132 **Bedömning:** Regeringen bör överväga hur s.k. möjliggörare i större utsträckning kan motverkas och lagföras.

11.3.9 Motverka användandet av bolag som brottsverktyg

- 133 **Förslag:** Marknaden för bolagsförmedling ska regleras och bolagsmäklare ska omfattas av tillståndsplikt.
- 134 **Bedömning:** Det bör bli enklare att avveckla företag.

11.3.10 Skärpt miljöstraffrätt och insatser mot avfallsbrott

- 135 **Bedömning:** Arbetet med att motverka miljö- och avfallsbrottslighet bör intensifieras.
- 136 **Förslag:** Vidta åtgärder för att förebygga och lagföra miljö- och avfallsbrottslighet, bl.a. vissa förslag som lämnats av Miljöstraffrättsutredningen samt av Naturvårdsverket.

11.3.11 Förändra systemet med personlig assistans

- 137 **Bedömning:** Systemet med personlig assistans bör förändras för att motverka att kriminella och oseriösa aktörer verkar inom systemet. Om förändringar inom nuvarande system inte kan genomföras på ett sätt som framgångsrikt utestänger kriminella och oseriösa aktörer bör strukturen förändras, t.ex. genom att återta driften till att endast ske i offentlig regi.

11.3.12 Samarbete om arbetslivskriminalitet och näringsförbud

- 138 **Bedömning:** Regeringen bör arbeta för att stärka det EU-rättsliga samarbetet kring arbetslivskriminalitet och näringsförbud.

11.3.13 Bättre utvärdering av kriminalpolitiken

- 139 **Bedömning:** Kriminalpolitik bör utvärderas i större omfattning och på ett mer vetenskapligt och metodologiskt stringent sätt, för att möjliggöra lärande och välinformerat beslutsfattande.

Kap. 13 Kommunsektorn

13.3.1 En garantimodell för kommunsektorns finansiering

- 140 **Bedömning:** Statens nuvarande ordning för finansiering av kommunsektorn bidrar till otydlighet och oförutsägbarhet, vilket försämrar förutsättningarna för att kunna bedriva effektiva verksamheter.
- 141 **Förslag:** En statlig garantimodell för kommunsektorns finansiering införs.

13.3.2 Bättre redovisning för förbättrad tydlighet

- 142 **Förslag:** En redovisning av hur förändrade statsbidrag och reformer påverkar kommuner och regioner ska göras i budgetpropositionen.

13.3.3 Metoder för att kunna mäta produktivitetsutvecklingen

- 143** **Bedömning:** Produktivitetsmätningar i offentlig sektor bör baseras på prestationsmått som kvalitetsjusteras där så är möjligt.
- 144** **Förslag:** SCB ges i uppdrag att ta fram och utveckla metoder och mått för kvalitetsjusterade produktionsvolym, samt att kontinuerligt hålla dessa mått uppdaterade i tidsserier.

13.3.4 Statsbidragsportal och sektorsbidrag

- 145** **Förslag:** En statsbidragsportal för samtliga riktade statsbidrag tas fram, där all information om bidragen samlas och där ansökan, återrapporering samt redovisning sker.
- 146** **Förslag:** Minska antalet riktade statsbidrag genom att de avslutas eller inordnas i sektorsbidrag.

13.3.5 Kommunala bolag och dold mervärdesskatt

- 147** **Förslag:** Tillsätt en utredning i syfte att analysera de kommunala bolagens roll samt ta fram förslag för att garantera insyn, ansvarsutkrävande, sund konkurrens och motverka korruptionsrisker.
- 148** **Förslag:** Schablonersättningsnivåerna till kommuner och regioner för s.k. dold mervärdesskatt sänks.

13.3.6 Beredskap för kommunsammanläggningar och mellankommunal samverkan

- 149** **Förslag:** Regeringen ska ha beredskap att rikta särskilt stöd till kommuner som önskar att gå samman med andra kommuner eller ingå mellankommunal samverkan.

Kap. 14 Administration i offentlig sektor*14.3.1 Minska perspektivträngseln*

- 150** **Bedömning:** De externa kraven och målsättningarna för offentliga organisationer bör minska.
- 151** **Förslag:** Begränsa generella rapporteringskrav i regleringsbrev och myndighetsuppdrag.

14.3.2 Rapportering och uppföljning bör ske mer sällan

- 152** **Bedömning:** Rapportering och uppföljning av efterlevnad av olika typer av lagstiftningar och regelverk bör ske med längre intervaller än i dag.
- 153** **Förslag:** Statskontoret ges i uppdrag att gå igenom samtliga myndigheters regleringsbrev och föreslå utglesning av rapporteringsintervall för uppdrag och återrapporeringskrav.

14.3.3 Se över myndighetsföreskrifters detaljeringsgrad

- 154** **Förslag:** Produktivitetskommissionen har i sitt delbetänkande (SOU 2024:29) lagt en rad förslag för en förbättrad process för regelgivning. De föreslagna åtgärderna skulle bidra till att minska administration också för offentliga organisationer och bör genomföras även av det skälet.
- 155** **Förslag:** Ge ett antal lämpliga myndigheter i uppdrag att gå igenom sina föreskrifter i syfte att minska detaljeringsgraden och därmed administrationen för andra offentliga organisationer.

14.3.4 Begränsa alltför omfattande organisatorisk samverkan

- 156** **Bedömning:** Samverkan bör huvudsakligen begränsas till när ett tydligt skäl identifierats för varför det är nödvändigt och ett tydligt och avgränsat mål formulerats.

14.3.5 Renodla sak- och förvaltningsanslag inom högre utbildning och forskning

- 157** **Förslag:** Bryt ut medel för förvaltning från befintliga anslag för utbildning och forskning genom att inrätta särskilda förvaltningsanslag för universitet och högskolor.

Kap. 15 Offentlig upphandling

15.3.1 Systematisk användning av erfarenheter

- 158** **Bedömning:** Den offentliga sektorn bör i högre grad utnyttja erfarenheter av tidigare leverantörsrelationer vid tilldelning av nya kontrakt.
- 159** **Förslag:** Inför ett system där upphandlande organisationers erfarenhet av olika leverantörer kan registreras i syfte att kunna använda dessa erfarenheter som grund för tilldelning av kontrakt i andra upphandlingar.

15.3.2 Bättre inkösuppgifter

- 160** **Förslag:** Sammanlänkade uppgifter om hela inköpsprocessen och hela inköpsvolymen bör samlas in i syfte att förbättra möjligheterna för analys och utvärdering.
- 161** **Förslag:** Bredda kravet på elektroniska inköp till hela den offentliga sektorn.
- 162** **Förslag:** Etablera en statlig annonsdatabas med en roll likt EU:s gemensamma annonsdatabas Tenders Electronic Daily (TED) men för samtliga upphandlingsannonser i Sverige.

15.3.3 Bättre organisering av inköpsverksamheten

- 163** **Förslag:** Ge uppdrag till statliga myndigheter med en stor inköpsvolym att arbeta med kategoristyrning och inköpsanalyser.

15.3.4 Stärkt nationellt upphandlingsstöd

- 164** **Förslag:** Stärk Upphandlingsmyndighetens upphandlingsstöd.
- 165** **Förslag:** För över Kammarkollegiets uppgift att upphandla samordnade ramavtal och Diggs uppgifter inom området elektronisk inköpsprocess till Upphandlingsmyndigheten.

15.3.5 Färre överprövningar och effektivare handläggning

- 166** **Förslag:** Det bör bli svårare för leverantörer att få upphandlingar överprövade, bl.a. genom införandet av en avgift.
- 167** **Förslag:** Koncentrera upphandlingsmål till färre förvaltningsrätter och kammarrätter.

11.3.6 Förändrade europeiska upphandlingsregler

- 168** **Bedömning:** Upphandlingsreglerna bör förändras så att upphandlande organisationer får större frihet kring hur upphandlingen genomförs, bättre möjligheter för förhandling med potentiella leverantörer och större utrymme för bedömningar baserade på erfarenheter.

Kap. 16 Konkurrens inom välfärdssektorn*16.4.1 Utvärdering och kontinuerlig omreglering*

- 169** **Bedömning:** Kvasimarknader bör regelbundet utvärderas och omregleras i syfte att åtgärda eventuella problem som uppstått. Kapacitet för detta behöver säkerställas. Information som tas fram inom sådant arbete bör delas till allmänheten.

16.4.2 Höga krav för att delta på en kvasimarknad

- 170** **Bedömning:** Det bör generellt ställas höga krav på aktörer för att få delta på en kvasimarknad. Att kraven uppfylls bör säkerställas både genom kontroll vid aktörers inträde och genom löpande tillsyn.

16.4.3 Bygg in fler konkurrensfrämjande mekanismer

- 171** **Bedömning:** Det bör införas fler konkurrensfrämjande mekanismer i kvasimarknader, exempelvis standardval som premierar de bästa aktörerna.

Kap. 17 Hälso- och sjukvård*17.3.1 Stärkt primärvård med tillräcklig resurstilldelning*

- 172** **Bedömning:** Primärvårdens roll bör stärkas och dess resursandel öka genom omfördelning inom vårdsystemet. Patienter bör styras mot primärvård som första vårdnivå.
- 173** **Förslag:** Omställningen till en stärkt primärvård ska följas genom de mått som föreslås i SOU 2018:39, bl.a. andelen utfärdade specialistbevis i allmänmedicin samt primärvårdens andel av de totala sjukvårdskostnaderna.

17.3.2 Kravet på regionerna att tillämpa LOV tas bort

- 174** **Förslag:** Kravet på regionerna att tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem som upphandlingsform för primärvård tas bort.

17.3.3 Ersättningssystem och beskrivningssystem

- 175** **Förslag:** Socialstyrelsen ska rikta stöd till vårdens huvudmän när de utformar sina ersättningssystem. Syftet är att skapa en större enhetlighet, främja kontinuitet, motverka förekomsten av oönskade incitament, minska detaljregleringen och fasa ut s.k. lågvärdevård.
- 176** **Förslag:** Socialstyrelsen ska se över hälso- och sjukvårdens beskrivningssystem och förändra dessa för att stimulera en överföring av vård till öppnare vårdformer på lägsta effektiva omhändertagandenivå.

17.3.4 Remisskrav för akutvård på sjukhus

- 177** **Förslag:** Primärvården ges ansvar för brådskande hälso- och sjukvård som inte kräver vård på akutsjukhus. För akuta besök på sjukhus införs remisskrav om inte särskilda skäl föreligger.

17.3.5 Strategiskt ansvar för kompetensförsörjning och vårdinfrastruktur

- 178** **Förslag:** Staten ska ta ett tydligare strategiskt ansvar för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning.
- 179** **Bedömning:** Staten bör bistå huvudmännen med samordning av vårdinfrastrukturplanering.

17.3.6 Skyldigheten att ersätta digital utomlänsvård enligt utomlänstaxan tas bort

- 180** **Förslag:** Regionernas skyldighet att ersätta digital utomlänsvård enligt utomlänstaxan tas bort.

17.3.7 Bättre kontroll över den utförda hälso- och sjukvården

- 181** **Förslag:** Systemet med privatpraktiserande läkare och fysioterapeuter verksamma genom den nationella taxan avslutas.

17.3.8 Finansiering av förskrivningsläkemedel

- 182** **Bedömning:** Statens bidrag för läkemedelsförmåner bör inte inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Det särskilda statsbidraget för läkemedelsförmåner bör kvarstå.

17.3.9 Hälso- och sjukvårdens digitalisering

- 183** **Bedömning:** Staten bör ta ett större ansvar för och tydligare styra centrala delar av vårdens digitalisering.
- 184** **Bedömning:** Välfungerande digitala systemlösningar har potential att minska den tid och de resurser som i dag går till administration.
- 185** **Bedömning:** Hälso- och sjukvårdens data bör i högre utsträckning kunna nyttjas för primär- och sekundäranvändning.

17.3.10 Vikten av prevention

- 186** **Bedömning:** Preventionsinsatser bör stärkas och prioriteras.
- 187** **Förslag:** Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen ges ett gemensamt uppdrag att utforma ett nationellt reformprogram för stärkt egenvård samt beskriva vilken avlastning det skulle kunna innebära för hälso- och sjukvården.

17.3.11 Fasa ut lågvärdevård

- 188** **Förslag:** Lågvärdevård fasas ut genom bättre följsamhet av de nationella riktlinjerna. Arbetet med Kloka Kliniska Val intensifieras.

Summary – Analysis and direction

Introduction

Over a period of about ten years starting in the mid-1980s, a number of structural reforms were implemented in Sweden. These reforms included the financial system, the tax system, the pension system and fiscal and budgetary policy. Regulation was relaxed in many areas such as the credit and foreign exchange markets, the transport sector, the telecommunications sector, and a number of other product markets. Competition legislation was tightened, and a floating exchange rate, inflation targets, and independence for the Riksbank were introduced. In addition, Sweden became a member of the European Union (EU).

These measures were implemented in light of a period of low, average productivity growth in Sweden in the 1970s and 1980s compared with previous decades, and also compared with other countries during the same period. The measures were also motivated in no small part by the domestic financial crisis in the early 1990s.

Several of the reforms were based on proposals from the Productivity Delegation (SOU 1991:82) and the Economy Commission (SOU 1993:16, also known as the Lindbeck Commission). The work of these inquiries was based on a set of problems that are substantially different from the situation today. Although Sweden had significant trade in goods with foreign countries in the 1980s, in other respects we were far less integrated with the rest of the world. We were outside the EU and Sweden's economy included more elements of public production and central government intervention than was the case in many other OECD countries. The inquiries concluded that significant reforms were needed to boost

both productivity growth and the number of hours worked in the economy.

At that time, much of the inspiration for these reforms came from countries where more market-based systems had created the conditions for stronger economic development. In 1991, the Productivity Delegation proposed a broad strategy focused on increased transformation pressure through better competition and greater internationalisation, as well as stronger drivers for work and education, savings and investment. Many of these proposals were implemented and Sweden subsequently came to be more like other OECD countries to a greater degree. The reforms contributed to the high productivity growth in Sweden during the period from 1995 up until the financial crisis of 2008–2009.¹

A new situation

The Productivity Commission shares the commonly held view that the reforms in the 1980s and 1990s were necessary and decisive for Sweden's subsequent strong productivity growth. The principles underlying those reforms should continue to be defended.

However, since the global financial crisis of 2008–2009, productivity growth has stagnated at a significantly lower average level than in the years prior to this crisis. This is a situation that Sweden shares with many other OECD countries (see below and in the interim report SOU 2024:29). However, unlike in the early 1990s, Sweden does not now stand out from the other OECD countries at the system level in the same way as it did then. Thus, there are fewer opportunities to emulate the systems and structural reforms of other successful countries today than was the case then. Instead, a thorough analysis of all areas relevant to productivity is needed.

The economy and the society are constantly changing, and needs for new reforms arise in response to these changes. In some areas, external developments may be said to catch up with and perhaps outpace public structures, which then need to be adapted. Elsewhere, it can be noted that the systems did not have their intended effects because they were not sufficiently well designed from the start. Shortcomings in design must be addressed in order to create

¹ See the interim report from the Productivity Commission SOU 2024:29.

long-term sustainability. In some instances, today's challenges may have arisen as a combination of these two phenomena. Section 1.3 below describes a number of current economic and societal challenges.

Drivers of productivity growth and its development

As background to the Productivity Commission's focus and proposals, a review of the drivers of productivity growth and its development follows below. It is a summary of, and in part a complement to, the longer account given in the Productivity Commission's interim report (SOU 2024:29).

There are a number of measures of productivity. The most common is *labour productivity*, which is also the measure, in accordance with its terms of reference, that the Productivity Commission has used as its starting point. Labour productivity is generally defined as gross domestic product (GDP) per hour worked, or value added per hour worked. In turn, the combined GDP of an economy can be defined as labour productivity per hour multiplied by the total number of hours worked. Of these two components – hours worked and productivity – productivity is by far the most important for the development of a country's material prosperity.²

Productivity growth has been the factor driving Sweden's GDP growth for several decades, and in the long run determines how real wages develop. Higher productivity enables a higher level of prosperity at a given number of hours worked, or a reduced number of hours at a given level of prosperity. Thus, productivity growth can compensate for a decline in the proportion of the population that are of working age, a development which is anticipated based on the demographic trend. Higher productivity growth can also mean a more efficient utilisation of natural resources.

A fundamental driver of productivity growth is structural change, i.e. the fact that the economy's resources are continuously moving towards more productive activities that have or use new and better ideas and innovations for products, services or their operations. A number of factors are important for this process to keep on going efficiently. Companies can influence some of these factors themselves to a relatively large extent, such as the nature of the

² See a more detailed review and discussion in the interim report (SOU 2024:29).

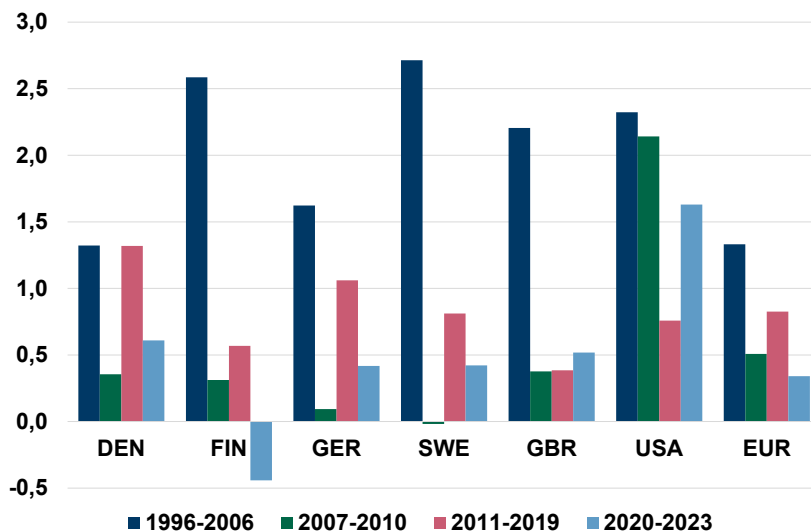
production process and what type of labour, machinery or other technology is used in the production. This also includes the quality of the company's management, organisation and strategies.

Examples of factors that companies cannot influence themselves, but which are important for how they act and for which of them increase or decrease their productivity, are informal and formal institutions and rules. These include labour market institutions, competition legislation, and framework conditions for entrepreneurship and risk-taking. The availability of capital and labour in the various stages of the company's development also falls into this category. A high level of trust can also reduce transaction costs in the economy and thus contribute to a more efficient allocation of different types of resources. Openness to the wider world in terms of trade and investment is also an important factor.

Figure 1.1 below shows the average annual productivity growth in Sweden, in a number of other countries, and in the euro area, over different periods. The figure shows that all countries except Denmark experienced higher growth before the financial crisis than after. Before the financial crisis (1996–2006), Sweden had the highest growth of the countries in the figure. In the period that includes the financial crisis (2007–2010), productivity growth declined significantly in all countries in the figure except the USA, where it recovered more quickly than in the other countries. Recovery in the other countries largely occurred in the post-financial crisis period but before the outbreak of the COVID-19 pandemic (2011–2019), which likely contributed to productivity growth in the United States being relatively lower in that period. Productivity development in recent years (2020–2023) is lower than in the previous period in all countries except the United States and the United Kingdom. This period was marked by the pandemic and subsequent recovery, the energy crisis in 2022, and a slowdown in economic activity during the latter part of the period. This makes it difficult to draw conclusions about long-term productivity growth based on these data.

Figure 1.2 Average annual growth in labour productivity in different periods

Percentage growth in GDP per hour worked, fixed prices



Note: The OECD has estimated values for the United States in 1996 and 1997. For Germany, the OECD has provided preliminary values for the period 2021–2023.

Source: OECD Productivity Database, own calculations.

Opportunities and challenges in today's economy

Since the beginning of the 1990s with the Productivity Delegation and the Lindbeck Commission, the economy has changed in many ways that affect the conditions for productivity growth. Some of the factors affecting productivity growth are global, while others are more specific to Sweden. A global factor discussed in the Productivity Commission's interim report (SOU 2024:29) is the increasing importance of *intangible capital*. As discussed in the interim report, this development is assessed as having led to increased pressure for change in certain institutions, for example in competition and taxation, with the aim of improving the conditions for productivity growth.

Furthermore, the sector and industry composition of the economy has changed since the 1990s. The *services sector* has increased in importance compared to other sectors such as the manufacturing industry in the domestic economy as well as in international trade. In general, this development seems to follow the development in

income, insofar as richer countries consume more services. *Digitalisation* has also contributed to the changes in that, for example, more parts of the production chain are purchased as services, which are also traded over greater distances. The changed industrial structure in the economy calls for a shift in focus away from industry and towards services when studying the conditions for productivity and prosperity.

A further shift is taking place with the emergence of another global phenomenon that is also expected to have a major impact on productivity development in the services sector, namely *artificial intelligence* (AI). This development is expected to lead to significant structural change in the economy, generating pressure for change in the prevailing institutional conditions in order to realise AI's future productivity potential. Digitalisation and the development of AI tools have great potential to increase productivity in both the private and public sectors, thus compensating for a decrease in the number of hours worked when the proportion of the population who are of working age declines.

Globalisation, with international trade and the movement of labour and capital across borders, has been important for the development of global productivity and prosperity. Globalisation has meant increased opportunities for specialisation, the diffusion of new technologies and ideas across national borders, and increased opportunities to develop and commercialise innovations through better access to labour and capital. Since the financial crisis, the pace of globalisation appears to have slowed down. Nor is this trend likely to turn around in the coming years; rather, there are indications that the world is moving towards less globalisation. Finding the right balance between specialisation and efficiency on the one hand, and resilience and security on the other, is seen as a challenge moving forward.

Environmental and climate issues focus on how policy can bring about changes in the production to reduce its negative effects on the environment and the climate and facilitate the technological development required for a fossil-free economy. Continued access to natural capital, such as ecosystem services in the form of biodiversity, clean air and water, are fundamental to productivity and growth. The interim report describes how productivity development may have been overestimated historically, since the costs of

consumed inputs and climate and environmental impacts have not been adequately factored in. These issues have also given rise to a new debate on industrial policy in both the United States and Europe. The *new industrial policy* is a challenge for global productivity development, as the increased use of targeted state support risks leading to distortions in resource allocation and thus lower productivity.

An issue related to the climate is the development of the *energy system* with a focus on a fossil-free energy supply. Energy supply is important for where investment is made, and for the technological leap anticipated to result from the development and use of AI tools. Although Sweden is well placed for it, the transformation of the energy system remains a challenge.

Another international trend is rising administrative costs for companies. The origins of these costs are *increased regulatory burden*, *regulatory complexity*, *increased reporting requirements* and *extensive permit processes*. This area was discussed in detail in the interim report (SOU 2024:29). Although regulation is necessary and clear rules can facilitate innovation in new areas, unclear and complex regulation, as well as unnecessarily lengthy permit processes, risk hindering innovation and the implementation of new technologies. Furthermore, this development can lead to a reduction in business dynamism and entrepreneurship, as small businesses generally find it harder to manage complexity and cope with administrative costs. Variation in the implementation of EU directives in different Member States also makes it more difficult for companies to benefit from the size of the EU's single market, and this can hamper innovation and corporate expansion within the EU.

Another development in both Sweden and abroad is the increasing importance of *public procurement*. The purpose of public procurement is to increase transparency, competition, quality and efficiency in the delivery of goods and services that the public sector needs but does not produce itself. From a European perspective, public procurement is also intended to strengthen the single market by being open to suppliers within all of the EU. There are many challenges with these systems, including costs resulting from reviews, complicated and bureaucratic processes, and a lack of follow-up. Given the wide range of goods and services procured, there is sig-

nificant potential for savings through making improvements in the system.

A worrying development in Sweden is the manifest incidence of *crime*, *welfare crime* and *organised crime*. This development is a significant challenge for Sweden's productivity growth in the future, because crime can impair the creative destruction process, damage healthy competition and serious entrepreneurship, negatively affect trust in society, and also impair the efficiency of publicly funded welfare services.

Another somewhat Sweden-specific development concerns the systems with *private providers of welfare services* which aim to open up publicly funded activities to competition and thereby make them more efficient. The outcomes of competitive tendering vary widely, depending on the area. For decision-makers, the challenges include steering these private actors' activities towards the objectives of the public activity, and ensuring that productivity development is stimulated through a creative destruction process that promotes the growth of providers with well-functioning organisational models and innovative capabilities.

Another challenge that Sweden is struggling with is the *housing market*, where it has been assessed that regulatory failures and the tax system are hampering productivity development in the construction sector and dynamism in the housing market. The fact that rent control leads to an inefficient utilisation of the housing stock is well known and something that the Lindbeck Commission also noted.

Finally, the increased focus on *geopolitics*, *preparedness* and *military rearmament* could constitute a new challenge for economic policy and productivity development. It is assessed that this shift in focus could have an impact on the conditions for productivity growth, for example through fiscal and budgetary policy and through various restrictions motivated by national security concerning, for example, international trade, investment and the supply of skills. While the Productivity Commission does not deal specifically with these issues, the Commission's view is that its proposals should be implemented even in light of these developments. In essence, increased economic growth also means a greater capacity to deal with these issues.

Focus and proposals

General conclusions

Overall, the Productivity Commission considers that the conditions for productivity growth are comparatively good in Sweden. The economy as a whole is considered to be relatively dynamic, which promotes the creative destruction that is necessary for long-term, high productivity growth. At the same time, the Productivity Commission sees potential for improvement in several areas. The Commission's conclusions derive from analyses based on the fundamental drivers of productivity growth described in the sections above and in the interim report. Productivity growth is about well-functioning competition and markets, internationalisation, access to capital and labour, flexibility and adaptability. For the public sector, there is a particular emphasis on the focus on core activities, but also the ability to better exploit the opportunities that competitive tendering for the delivery of public services can bring.

The Productivity Commission considers that a focus with these features creates good conditions for long-term, high productivity growth and thereby greater future prosperity. As noted in the Productivity Commission's interim report (SOU 2024:29), as well as in several similar analyses in other countries (see Pilat 2023 for a summary), there is broad agreement that higher productivity growth is not achieved by one or just a few specific measures in selected areas. Instead, it is about working broadly and continuously identifying and meeting the needs for reform in different spheres of society. The Productivity Commission considers that this is even truer for Sweden today than was the case in the 1990s, when Sweden's economy stood out more from the rest of the world.

Economic freedom and competition

A key starting point for the Productivity Commission is that productivity development is primarily driven by competition and the transformation pressure in efficient markets. Thus, in order to promote productivity development, policies should ensure that the market mechanisms are allowed to operate as effectively as possible. This includes removing barriers and simplifying rules, facilitating

access to labour through well-functioning education systems and labour markets, and access to capital through well-functioning capital markets. Sweden's well-developed equity and venture capital markets have been central to our productivity growth. The ambition should be to design central government systems, tax conditions and institutions to be as neutral as possible and avoid industry- and activity-specific support. The crucial importance of competition, ownership, drivers and incentives for productivity growth has been raised many times before but deserves repeating.

Internationalisation and openness to the world

Increased internationalisation contributed strongly to Sweden's good productivity development from the mid-1990s. A couple of important milestones were EU membership and the deregulation of Sweden's currency and capital markets. Sweden is, and should continue to be, a country that is open to the world at large. High and rising productivity cannot be achieved sustainably through trade barriers and selective industrial policy. Swedish companies need access to international markets to sell their products, exchange ideas, and find highly qualified staff. Free trade and international competition are important pillars that Sweden should adhere to, even when other parts of the world are moving in the opposite direction.

Flexibility and adaptability

Historically, Sweden has successfully combined productivity-driven, structural transformation policy with good adaptability and social safety nets. In this context, an internationally high level of social trust, a spirit of consensus, and constructive social partners have been an asset that should be safeguarded moving forward. Basic security through social insurance systems and a high level of ambition when it comes to access to both education and opportunities for transitioning to other jobs are important components that, when they are functioning effectively, create the conditions for and acceptance of rapid structural change.

Focus on core activities in the public sector

The work and outturn of public sector activities are of great importance for productivity in the economy. Factors such as well-functioning education systems, basic infrastructure and energy supply, research, public services, and law and order are key for a dynamic market economy. The same applies to stable public finances and clarity in economic policy. From a productivity point of view, the main task of the public sector overall should be to guarantee the institutions that are essential for the efficient functioning of the market economy.

But it is also important to point out that many of the activities that the public sector finances and pursues operate under conditions that are different to those that operate in the private market. The Productivity Commission considers that in many instances decision-makers have underestimated the risks associated with the marketization of publicly funded welfare services, and the difficulty of instituting the controls and regulatory frameworks that are necessary for these systems to function well. The public sector must be assured of sufficient tools to ensure that the actions of these actors benefit society. The Productivity Commission therefore highlights the need to more clearly regulate the terms and conditions for private actors to operate in the welfare sector. It is also important to economise with taxpayers' money.

Clear objectives are essential if public activities are to function efficiently and with high productivity. The Commission highlights the risk of clashing perspectives, i.e. fragmentation in public activities when they are expected to tackle too many different types of challenges and tasks in parallel, alongside their main mission. The Commission sees a strong need to return their focus to core activities, not least in order to limit the increasing, and costly, administration that arises from reporting requirements and the like.

Nurture, develop and focus

Many parts of the Swedish economy are functioning well and contributing positively to productivity growth. But continuous improvement is also important. Although the most important factors behind weaker productivity growth since the financial crisis are likely to be

of a global nature, all indications are that country-specific factors such as institutions and regulatory frameworks continue to be important for productivity development. Thus, there is potential to accomplish an upshift in productivity growth through national policy decisions and standpoints. The Productivity Commission's proposals aim to do just this.

The general orientation of the proposals is to nurture and develop the institutions and systems that historically have contributed to Sweden's prosperity, and to focus on core activities within the scope of the public sector. The Commission proposes a clearer focus on evidence-based decision-making, and in the interim report highlights the need to strengthen the reform capacity in the Government Offices of Sweden. Although many of the proposals largely conserve the current systems, in some areas major changes are needed to ensure good conditions for productivity growth and thus increased prosperity.

Importance of a long-term approach and clear roles and governance

The Productivity Commission's proposals primarily deal with structural and long-term measures. The proposals are primarily intended to influence the supply side of the economy with the aim of improving its functioning. Therefore, they do not deal with stabilisation policy or stimulating demand, although such measures can interact with and affect the long-term structures. Special crisis support in the labour market is an example of the latter.

The interim report also established that public measures should be designed on the basis of clear principles of who should do what, both in the economy as a whole and in public administration, i.e. a clear division of roles. A fundamental aspect of this is the limit for the scope of the public sector in relation to the market. An analytical framework based on the fundamental theories concerning market and regulatory failures runs like a red thread through the Productivity Commission's work. Policy interventions may sometimes be needed to correct market failures, but this must be done without spawning regulatory or policy failures, which would mean that the interventions do more harm than good (see Chapter 3 of the interim report).

Clarity and a principled approach to the division of roles between the central government, region and municipality are also needed. Equally, the basic division of responsibilities within central government should be carefully considered, for example between the Government Offices and the government agencies, and between the national and EU levels. In certain areas, such as continuing professional development and lifelong learning, it is necessary to take into account the division of roles between the individual, the social partners and the public domain. Unclear roles and governance from an administrative policy perspective makes accountability more difficult, gives rise to unnecessary costs, and impairs the conditions for good productivity development in both the private and public sectors.

The risk of clashing perspectives mentioned above applies not only to the public sector but also to other areas subject to policy measures. Many are the examples of decision-makers trying to solve a variety of problems and satisfy multiple interests through one and the same tool or activity. These include justifying monetary support to companies with economic, regional, innovation and environmental policy arguments. Or that companies and institutions should report to the EU or Swedish government agencies from a variety of perspectives. Even if each of these reporting requirements has an apparently good purpose, taken together there is a risk that it will lead to unclear governance, reduced efficiency, fewer resources for core activities and thus lower productivity.

Interim report (SOU 2024:29) – Summary of focus and proposals

The interim report dealt with a number of areas that the Productivity Commission considers to be relevant for strengthening productivity growth. A particular focus was the growing regulatory burden, including its application in permit processes and in the construction sector. Many areas were those clearly within the scope of the public service obligation, but where regulatory failures had occurred due to over-regulation in combination with decision-makers at different levels not having taken into account the wider benefit to society to a sufficient extent. Some proposals concerned the way in which the public service obligation is carried out, i.e. what

happens in the encounter between the public domain and society at large, which can have a large impact on productivity growth. The following is a summary of the proposals.

The Productivity Commission initially noted that the *fiscal policy framework* in Sweden helps to create good conditions for productivity growth. Well-managed public finances and a low level of general government indebtedness provide a buffer for managing crises, which promotes continuity and stability in fiscal policy and tax levels. This contributes positively to the investment climate. The framework also creates an efficiency pressure for the public sector's administration and prompts continuous prioritisations in the central government budget.

Concerning *regulatory burden and simplification*, the Productivity Commission concluded that the regulatory frameworks that surround the private sector's activities in particular are extensive, and can give rise to unnecessary costs if they are disproportionately complex or poorly adapted to reality. They can be barriers to innovation and the use of new technologies, thereby hampering productivity development. The Commission stressed the importance of broad socio-economic impact assessments before decisions on new rules were made, and that the application of all acts, ordinances and regulations must be monitored and evaluated. The interim report also contains proposals to reduce reporting requirements and shorten processing times.

The Commission also made a number of proposals aimed at creating fast, predictable, uniform, stable and legally secure *permit processes*. These are of great importance for activities being able to invest and modify their operations in a way that contributes to the dynamism of the economy and to productivity growth. Socio-economic overall assessments, and that central government acts in a coordinated and uniform way, are particularly important.

One area that is subject in particular to regulatory burden and weak productivity growth is the *construction sector*. Good conditions for construction are important for the functioning of regional labour markets, which in turn affects productivity development. The construction sector itself also constitutes a substantial part of Sweden's GDP. In the interim report, the Productivity Commission noted that regulatory failures and the tax system are hampering productivity development in the construction sector and dynamism

in the housing market. The Commission therefore made a number of proposals whose main purpose was to simplify building regulations, ensure their uniform application, and create a more efficient planning process and socio-economically rational spatial planning.

The Productivity Commission also made a number of proposals concerning *transport infrastructure*, which is a key driver of economic development. Here too, the Commission highlighted the importance of letting priorities be guided by socio-economic benefit in order to improve accessibility and increase productivity. In concrete terms, this means an increased focus on maintenance and reinvestment rather than the construction of new railway tracks and roads. In addition, the Commission presented proposals to increase the efficiency of central government administration in this area and to strengthen accountability.

The quality of its *education system* is crucial for a country's productivity development. In the interim report, the Commission made a number of proposals, including proposals concerning improved equivalence in the grades system, giving more people the chance to study an upper secondary vocational programme, strengthening public control of independent schools, and more early intervention efforts. In addition, the Commission proposed greater freedom for higher education institutions to design their own entry requirements, allocating resources in higher education to reflect the needs of the labour market, and measures to improve student completion rates.

The interim report also contains a general chapter on the *public sector*, its overall importance for the economy's productivity, and the specific challenges in terms of productivity growth in this sector as such. A number of proposals concerning policy development, more pilot projects, and specific spending reviews were also presented. Additional aspects of publicly funded activities are dealt with in this final report.

In a chapter on the *municipal sector*, the Productivity Commission proposed a Municipal and Regional Economy Council whose purpose would be to improve learning and efficiency through using comparisons and support. The municipalities' and regions' actions and production are of great importance for productivity in the private sector, while their activities in themselves constitute a considerable part of Sweden's economy. The Commission also made proposals

aimed at improving central government's financial governance of the municipal sector, mainly through a more rational use of targeted central government grants. We return to these municipal issues in this final report.

The interim report also contains a discussion of the *tax system* from a productivity perspective. An international comparison of tax levied and its composition shows that Sweden has a relatively high tax burden, and that it places a comparatively great emphasis on potentially distortive taxes, such as taxes related to labour. At the same time, tax levied on real property units, a tax that is considered to be less distortive, is relatively low. One conclusion is that a shift in the tax levied from tax bases related to income from employment to smaller variable tax bases, such as real property units, would increase the socio-economic efficiency of taxes levied and thus growth. The Commission made the assessment that the maximum marginal tax rate on high incomes should be reduced. Furthermore, the Commission discussed the need for simplification and fewer exemptions, less distortive corporate taxation, easier terms for employee stock options, an improved R&D deduction, a review of VAT, and potentially a reduction in tax on lower incomes.

Final report – summary of focus and proposals

Technology development, research and innovation

Technology development and innovation are the main drivers of the long-term productivity development in the economy. Key factors include investments in R&D, the dissemination of knowledge and innovations, favourable conditions for innovative entrepreneurship, and good business dynamism.

The Productivity Commission's assessment is that Sweden is performing relatively well in these areas and that there is no need for a radical realignment of policy. Therefore, what is working well today should be preserved and what is not working as well should be adjusted.

The Productivity Commission considers that policy should focus on the broader framework conditions for innovation activities and not on selective support to specific activities, industries or areas of technology. The framework conditions that the Commission

considers could be improved include research carried out in publicly funded institutions and the links between industry and academia so that companies can benefit from the research, as well as the supply of skills to companies. Measures should aim to increase the quality of publicly funded research and encourage more pioneering research. In addition, there should be greater mobility between academia and industry, and Sweden should get better at taking advantage of the knowledge that foreign students can bring to Swedish companies. In addition, the Commission assesses that many of the conditions for entrepreneurship – those linked to research results as well as in general – could be improved.

Digitalisation and AI

The digital revolution has profoundly changed the way economies function and how value is created in both private sector and public organisations. The latest step in this development is the emergence of tools based on artificial intelligence (AI). Ongoing digitalisation and the introduction of AI technology means that Sweden, like the rest of the world, is facing major structural change, which raises the question of what role central government should have in this. Here too, the Productivity Commission considers that central government should focus on creating good framework conditions. This is in part to enable individuals, organisations and companies to utilise new technology in their work, and in part to facilitate the emergence of new process and product innovations. Targeted support should be avoided due to the risk of regulatory failures.

Digitalisation also has great potential to increase the productivity of the public sector. A worrying trend in recent years is that Sweden is slipping in rank in international comparisons of digitalisation in the public sector. The Productivity Commission assesses that efforts are needed to reverse this trend and makes proposals for investment in digital infrastructure, changes in privacy legislation, the promotion of automation, and strengthening Sweden's innovation capacity.

Labour market and supply of skills

The Productivity Commission assesses that the Swedish labour market is functioning well on the whole, even if there are challenges in the form of both skills shortages and unemployment. Therefore, more opportunities should be created for people who lack the right skills to educate themselves through, for example, adult education, vocational education and training (VET) and labour market programmes, so that the large group currently outside the labour market can be matched with the job vacancies that exist. There will also still be a need for highly qualified labour immigration.

The Swedish model has proven to be flexible in crises and contributes positively to Sweden's stability and adaptability. It is important that employees have good opportunities for in-service training and retraining in order to adapt to structural change and to meet the changing needs of the labour market. The Productivity Commission assesses that the Swedish system for transition and retraining can be made even more efficient by focusing resources where the needs are greatest in a clearer way. The Productivity Commission also considers that more flexible wage formation could improve matching in the labour market if relative wages are permitted to reflect to a greater extent changes in demand for certain labour.

Furthermore, the Commission assesses that the state income tax should be lowered to improve incentives for education, work and innovation, to make Sweden more attractive to highly skilled labour, and to reduce the difference between the taxation of labour income and of capital income.

Capital markets, financing and investment

Well-functioning financial markets are central to productivity growth. They channel capital to companies, sectors and investments with high returns potential, promote structural change, and support growth in new and growing companies. The Productivity Commission considers that the Swedish capital market is functioning well. The venture capital market is robust, the stock market is attractive, and the banking sector is stable. Swedish households can save in

assets with high expected returns and companies' access to finance is generally good.

However, there are sub-markets and segments that are performing less well. Parts of the bond market, for example, have low liquidity, which makes pricing difficult and can create instability. The closure of physical bank branches affects small business's access to capital negatively, and competition between banks should be improved.

The Productivity Commission assesses that further progress towards more integration of the European capital markets is desirable. However, this integration must not jeopardize Sweden's well-functioning markets. Foreign investment rules should be reviewed and modernised in order to strike a reasonable balance between low transaction costs and long-term conditions on the one hand, and on the other hand, national security interests and ensuring that Sweden can exercise its own discretion on policy.

Competition and trade

Competition is a key driver of productivity growth. By offering better products and processes, more productive businesses can capture market share from those that are less productive and push established companies to become more efficient and to develop, i.e. become more productive. The Productivity Commission's assessment is that competition is relatively good in Sweden, but that there is a need to continuously monitor and address problems with competition in specific markets. The Productivity Commission assesses that new and improved tools and processes could make supervising competition more efficient.

Another important factor underlying the transformation pressure in the Swedish economy is the competition that Swedish companies face on the international market. International trade promotes productivity growth by enabling increased specialisation, technology diffusion and access to better inputs, and by providing stronger incentives to invest in R&D. In light of recent developments, where globalisation and free trade are facing increased push-back, and there is an increasing focus on security and resilience, the Commission would like to emphasise the great importance of trade for countries' productivity development and long-term prosperity.

Climate and industrial policy

Both climate change and climate policy measures can affect productivity development. The Productivity Commission considers that central government intervention is needed, in part to enable a sustainable climate transition – through functional energy supply, better permit processes, community planning, etc. – and in part to ensure that the negative external effects of climate-impacting emissions are reflected in the prices of the goods and services that companies sell. Therefore, the petrol and diesel tax should be increased and emissions from agriculture should be limited more.

Cost-effectiveness should be a guiding principle in the design of climate policy. From this it follows that the Swedish national climate objectives should be fully harmonised with the climate targets decided by the EU and that any compensation through distributional policy should be designed so as not to reduce the intended effect of climate policy instruments.

The Productivity Commission has specifically analysed the green industrial policy, as it can affect resource allocation in the economy and thus overall productivity growth. To reduce the risk of regulatory failures, it is preferable to avoid targeted business subsidies. If such subsidies are nonetheless provided, the decision should be preceded by a thorough analysis and they should be designed with due consideration for maintaining neutrality and transparency, limiting risk to the public purse, and enabling continuous monitoring.

Energy supply

Reliable access to energy at low cost has been an important factor in Sweden's productivity development. In recent years, access to fossil-free electricity has made Sweden attractive for new industries with links to digitalisation, for example. Energy supply is a factor behind the establishment of many industries planned in different parts of the country. If current industry in Sweden is to be transitioned to climate neutrality, the responsible government agencies assess that this will lead to a greatly increased demand for electricity, which is why the already strong link between economic development and electricity consumption in particular appears strengthened

yet again. Energy policy has been characterised by a strong politicisation, which has led to ill-informed decisions and abrupt volte-faces. The Productivity Commission considers that a long-term, cross-party agreement is needed to create stable and credible game rules for the electricity market. It is important that energy policy is governed by socio-economic considerations. The Commission also assesses that an economically efficient expansion of the energy system is unlikely to happen without state support, and that therefore the Government should proceed with its plans to design such support for this purpose in multiple areas.

Housing market

A well-functioning housing market is crucial for labour mobility, companies being able to recruit labour, and the growth of productive clusters. The Productivity Commission considers that the current rent-setting system is contributing to an inefficient utilisation of the existing housing stock and is impairing matching in the labour market. The system also creates incentives for conversions to tenant ownership and leads to people attempting to circumvent the rules. Nor are the rules effective as a tool for combating segregation in various dimensions.

The Productivity Commission proposes that the rent-setting system is reformed and based more on demand, so that current and future tenants' preferences are allowed greater impact. Reform should be done gradually and continue to guarantee strong security of tenure. The profits generated for property owners in the event of such reform should be taxed and support for low-income households should be considered.

As in the interim report, the Commission notes that the current tax rules disadvantage housing in the regulated rental market in relation to other forms of tenure. The Productivity Commission proposes that the ROT (Repairs, Conversion, Extension) deduction be abolished and that neutrality in the tax system between forms of housing should be strengthened. In order to increase the supply of housing, the Commission considers that the rules for new construction and refurbishment need simplification.

Crime and trust

Crime and welfare crime pose serious threats to Sweden's productivity growth. For companies, this can involve direct costs due to theft and fraud, but also a deterioration in the conditions for running a business when the activities of criminal actors take competition out of the picture. It is common for criminal actors to use companies as instruments of crime, for example to launder money and to secure the inflow of the proceeds of crime.

The Productivity Commission assesses that welfare crime has become an increasing threat to the welfare system. There are private providers of healthcare and social care, for example, that engage in fraudulent activities that endanger patients in order to appropriate public funds. These actors often operate in competitive, publicly funded markets, in some instances with links to serious organised crime.

The Productivity Commission makes a number of proposals to prevent the use of companies as instruments of crime, to enable actors to collect and share data more efficiently, to prevent welfare crime, and to tighten the requirements on actors who run publicly funded activities.

Municipal sector

The Productivity Commission's interim report touched on central government's overall governance of the municipal sector. In this final report, the Commission returns to some of these issues.

It is difficult to measure and estimate productivity development in the municipal sector, partly due to the lack of adequate measures of productivity. A fundamental assessment of the Productivity Commission is that different types of public activities have different potential for productivity growth. For activities characterised by direct contact between recipients and providers, there is often a correlation between quality and staff intensity, which makes improvements in efficiency more difficult. The potential for productivity growth is estimated to be greater in the technology- and knowledge-intensive parts of welfare production.

Good economic planning conditions are crucial to an efficient utilisation of resources in the municipal sector, and to reduce the

risk of pro-cyclical actions. The Productivity Commission considers that central government's current arrangement for financing the municipal sector contributes to ambiguity and unpredictability in the financial governance of the sector. The Commission therefore proposes the introduction of a central government guarantee model for municipal funding, that the impact on the sector of changes in central government grants and reforms should be made clearer in the budget bill, and that the number of targeted central government grants should be reduced.

Administration in the public sector

Administration is fundamental to the efficiency of organisations and the distribution of tasks, and for organisations to be established and function at all. However, administration can also be associated with inefficiencies. The Productivity Commission considers that growing administration is a threat to productivity and efficiency in the public sector and needs to be addressed. This trend has many causes, but is linked in part to an increasing number of external requirements and objectives for public activities. These requirements lead to additional work and clashing perspectives. Core activities become difficult to steer when managers and staff must take into account a multitude of prioritised social goals. To reverse this trend, the Productivity Commission proposes reducing external objectives and requirements on public sector organisations and limiting reporting requirements. The Commission also highlights that collaboration in various forms is not always an effective form of governance and should therefore mainly be restricted to when a clear reason for it has been identified.

Public procurement

The public sector makes purchases subject to public procurement rules amounting to more than SEK 900 billion annually. The efficient organisation and execution of these purchases is therefore important for the productivity of the public sector. The Productivity Commission has identified a number of shortcomings here. One such is that contracting organisations cannot and may not make sufficient

use of past experience with suppliers in the evaluation of tenders. Moreover, the degree of digitalisation in the purchasing process is far too low. Further digitalisation could make these processes more efficient and enable better collection of statistical data. The Commission also assesses that the organisation and governance of purchasing activities themselves could be improved. This can be done by working in a more structured and efficient way, for example with ‘category management’. The Productivity Commission also considers that purchasers need better national support, which additionally should be based on better data collection. Furthermore, the threshold for applying for review of a tender should be raised, and the review process improved.

Competition in the welfare sector

In recent decades, Sweden has implemented a gradual introduction of competitive tendering for welfare services in order to achieve more productive publicly funded services. In areas such as health care, schools, social care and labour market initiatives, private actors now perform a significant, albeit varying, share of these services. The Productivity Commission considers that there is still insufficient knowledge to be able to provide a definitive opinion on the effects of competitive tendering on the outcomes for these services. The positive effects that the Commission has been able to identify are generally small. However, there are clear shortcomings in the way in which the tendering process has been designed in several areas, and this has led to negative effects. Some of the shortcomings concerning schools were dealt with in the Productivity Commission’s interim report (SOU 2024:29). Other examples concern the assistance allowance, homes for care or residence (HVB), and primary care. In some cases, these undesirable effects are quite perverse. The growing presence of criminal and rogue actors has created unforeseen challenges for the system, and risks making it unsustainable unless steps are taken to address these shortcomings.

Given the difficulties in designing the rules for competitive tendering, the Productivity Commission argues that more regular evaluations and adjustments of the rules and, where needed, review of these private actors’ activities, are necessary.

Health care

Large parts of Sweden's health care system are functioning well and providing high-quality medical care. The system as a whole is therefore not deemed to be in need of thorough reform. However, certain parts should be changed to ensure that good quality and efficient care can be delivered in the future. Some of the challenges for the system are accessibility and the supply of skills.

The Productivity Commission assesses that the ongoing transition towards a strengthened primary care is necessary. For this reason, primary care's share of the total resources of the health care system should increase. The Commission also concludes that in some cases, competitive tendering for the delivery of health care activities risks leading to market and regulatory failures with negative effects on the conditions for providing cost-effective and needs-based care. Therefore, the Productivity Commission proposes removing the requirement that the regions apply the Act on Systems of Choice (2008:962) as the form of procurement for primary care, and that central government provide guidance to health care organisers when designing their payments systems. In addition, the Commission is of the view that central government should take a clearer strategic responsibility for the supply of skills and digitalisation in the health care system.

Consequences and financing

The consequences of the Productivity Commission's proposals and assessments in this final report are each presented in their respective chapters. Taken together, they entail a relatively limited financing need. Although there is potential for public investment that could improve Sweden's productivity growth, the Productivity Commission's assessment is that it is not primarily underinvestment that lies behind Sweden's weaker productivity growth since the last financial crisis. Nor does the Commission conclude that the fiscal policy framework constitutes an obstacle to high productivity growth (see SOU 2024:29). On the contrary, the long-term sustainability in Sweden's public finances and the predictability surrounding actions in the public domain can stimulate both domestic and foreign investment. At the same time, the Productivity Com-

mission does find that in a number of areas there is great potential to utilise public funds more efficiently. Furthermore, the Productivity Commission concludes that some public investment may have negative effects on productivity in the long term, for example if they steer resources towards sectors or projects with weaker productivity potential without good reason.

However, this final report contains a number of proposals which, taken individually or together, have a substantial impact on public finances. These proposals and assessments are outlined below. Proposals that would have major effects on public finances, but where the Commission proposes that they could be financed through refocusing in relevant and related areas, are not described here but in the relevant chapter of the report.

In Chapter 3 *Technology development, research and innovation*, changes to the ‘3:12 rules’ and to the R&D tax relief are proposed, which are expected to lead to a reduction in tax revenues amounting to SEK 1.7 billion in 2026.

Chapter 4 *Digitalisation and AI* proposes strengthening efforts to develop digital infrastructure, which is estimated to cost in the range of SEK 2–3 billion per year. The chapter also contains a proposal to set up an AI competence centre; a proposal inspired by the AI Commission’s (SOU 2025:12) proposal for core infrastructure for AI in the public sector (an ‘AI factory’). It is estimated to cost in the order of SEK 500 million per year when fully developed.

Chapter 5 *Labour market and supply of skills* proposes changes to the rules governing the expert tax relief, which is expected to lead to permanently reduced tax revenues amounting to SEK 510 million per year. The chapter also proposes a reduction in state income tax, which is expected to lead to a reduction in tax revenues amounting to SEK 51.1 billion.

Chapter 6 *Capital markets, financing and investment* makes proposals that have only a minor impact on public finances. The same applies to the proposals in Chapter 7 *Competition and trade*.

Chapter 8 *Climate and industrial policy* states that increased tax on fuels and changes in economic policy instruments for agriculture have the potential to significantly increase tax revenues, at least in the short term. However, the Productivity Commission has not proceeded to providing numerical proposals in these areas. In addition, the transport sector is going to be included in the EU

Emissions Trading System, which limits the possibility of a higher national fuel tax in the long term. For these reasons, among others, the Productivity Commission does not expect that revenues from tax on fuels can increase. Furthermore, the Productivity Commission proposes that the Industrial Leap should be abolished or substantially modified. Depending on how the related Climate Leap programme is viewed, abolishing the Industrial Leap would reduce central government expenditure by approximately SEK 0.6–2 billion.

Chapter 9 *Energy supply* concludes that central government support programmes to bring about new investments in electricity generation could have major effects on public finances, depending on their design. However, the Productivity Commission does not take a position on whether, and if so how, such programmes should be used.

Chapter 10 *Housing market* proposes that the ROT (Repairs, Conversion, Extension) deduction should be abolished. This is expected to result in increased tax revenues of approximately SEK 12.5 billion. In addition to this, the Productivity Commission proposes that the unmerited profits that would accrue to certain property owners in the event of a reform in the rental market should be taxed. On the one hand, these additional tax revenues would be temporary, and on the other hand, some of them should be used for expenditure that mitigates the effects of the rules adjustment on certain households. For these reasons, among others, the Productivity Commission does not count on this additional taxation being able to contribute to the strengthening of public finances permanently.

Chapter 11 *Crime and trust* makes proposals that have only a minor impact on public finances.

Chapter 12 *Productivity in the public sector* is a background chapter that has no concrete proposals or assessments.

Chapter 13 *Municipal sector* proposes the introduction of a central government guarantee model for municipal financing. Whether or not such a guarantee model affects public finances depends on its precise design and development in the economy. The chapter also proposes that the standard compensation levels for ‘hidden’ value added tax be lowered, which is expected to strengthen central government finances by approximately SEK 1.7 bil-

lion, while municipal finances will be weakened by the corresponding amount.

Chapter 14 *Administration in the public sector* makes proposals that are deemed to have only a minor impact on public finances.

Chapter 15 *Public procurement* makes a number of proposals whose effects on public finances are difficult to estimate but are not deemed to be significant.

Chapter 16 *Competition in the welfare sector* makes proposals that are not deemed to have any major direct impact on public finances, or whose effects on public finances depend on the precise implementation of the proposals.

Chapter 17 *Health care* makes proposals primarily aimed at improving the quality and efficiency of health care within the framework of the sector's allocated resources. The other proposals and assessments are deemed to only have negligible consequences for public finances, or be variable depending on their design.

All in all, the above means that the Productivity Commission's proposals and assessments can be implemented without any significant burden arising on public finances. The net effect of the proposals and assessments that have a substantial effect on public finances is a weakening of public finances amounting to just under SEK 46 billion. This can be compared with the projected fiscal space which, if no further reforms are implemented, is estimated to amount to SEK 168 billion in 2029 (National Institute of Economic Research, 2025).

If financing of the proposals is required, there are several possible options. According to the Productivity Commission's terms of reference (ToR 2023:58), any financing proposals are to contribute to promoting productivity growth in the private sector and to higher productivity in the public sector as a whole. In addition, the Productivity Commission's proposals as a whole should contribute to increasing economic growth, supporting a high supply of labour, and increasing socio-economic efficiency.

The proposal with the biggest effect on public finances is the proposal to reduce the state income tax. It is also a proposal that benefits households in the upper tier of the income distribution. Therefore, it can be considered reasonable that the total financing for this proposal has an equalising profile in terms of distributional policy. An example of such a financing proposal, which was also

described in the Productivity Commission's interim report, is a higher and more neutral taxation of real property units. How much the revenues from the tax on real property units could increase depends on how the tax is designed. It can be noted that currently the municipal property tax brings in about SEK 20 billion. In the Fiscal Policy Council's (2019) proposal for reformed housing taxation for example, the proposed changes meant that revenues from property tax would increase by approximately SEK 60 billion gross.

The Productivity Commission noted further in its interim report that the current design of the deduction for interest expenses, referred to as the interest deduction, leads to under-taxation at higher interest rates. Reducing opportunities for interest deductions for households thus also has the potential to contribute financing.

In addition, the Productivity Commission is of the view that the recently introduced basic deduction for savings held in investment savings accounts (ISK) among other assets can be abolished. The option to save using an ISK taxed at a standard rate has lowered the threshold for households to invest their savings in more high-yield assets. This is positive and the ISK system should therefore be safeguarded. It can also serve as a constructive example of how other EU countries can stimulate savings in shares and managed funds, for example (Bierbaum, 2025). However, the arguments for making this part of capital taxation progressive are weak and a basic deduction makes the tax system more complicated at the margin. The abolition of the basic deduction for savings in an ISK is estimated to increase tax revenues by SEK 7 billion.

The deduction for journeys to and from work was greatly strengthened in 2023. This deduction is associated with relatively large tax errors and concerns costs that previous inquiries have actually deemed to be private living costs which, according to accepted fiscal principles, should not be eligible for deduction (SOU 2019:36). The Productivity Commission considers that a reduced or abolished deduction for journeys to and from work is another example of a measure that could be used to finance the proposals and assessments made in this final report.

2 Kommissionens uppdrag och arbete

2.1 Bakgrund

Produktivitetskommissionens uppdrag har varit 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. Produktivitetskommissionen lämnade ett delbetänkande den 29 april 2024.

Produktivitetskommissionens delbetänkande innehöll en grundläggande beskrivning av produktivetsbegreppet, en redogörelse för produktivitetstillväxtens betydelse för tillväxten och välbefindandet i ett samhälle, en analys av vad som bedöms påverka produktivitetstillväxten samt en diskussion kring vad som kan förklara den nedgång i tillväxttakt som skett efter finanskrisen. Därtill fastslog Produktivitetskommissionen ett antal principer och inriktningar som fungerat som grund för kommissionens arbete och framtagande av förslag.

I delbetänkandet förde Produktivitetskommissionen även ett resonemang kring det finanspolitiska ramverket och dess betydelse utifrån ett produktivetsperspektiv. Vidare analyserade kommissionen områdena regelförenkling, tillståndprocesser, bostäder och byggande, transportinfrastruktur, utbildning, offentlig sektor och särskilt kommunsektorn samt skatter. Inom varje område lämnade Produktivitetskommissionen bedömningar och förslag på åtgärder för att höja produktivitetstillväxten i Sverige.

I detta slutbetänkande behandlas fler områden som Produktivitetskommissionen bedömer är relevanta för produktivitetstillväxten. Liksom i delbetänkandet baseras valet av områden i första hand på den övergripande bedömningen av läget i svensk ekonomi

och behovet av strukturella förändringar. De två betänkandena är avsedda att utgöra en helhet, där de principer och teorier som redogjordes för i delbetänkandet även gäller detta slutbetänkande.

2.2 Genomförande

Produktivitetskommissionen har tillämpat flera angreppssätt 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 och Produktivitetskommissionens ordförande deltagit på ett flertal publika evenemang för att presentera och diskutera uppdraget.

Därtill har Produktivitetskommissionen anlitat ett antal externa experter och forskare för att ta fram underlagsrapporter på särskilda områden. Rapporterna finns publicerade på utredningens webbplats under www.sou.gov. Rapporterna har i lämpliga delar fungerat som underlag för kommissionens analys och förslag. Författarna till expertrapporterna står själva för sina slutsatser och rapporternas innehåll i övrigt. En lista över underlagsrapporterna återfinns i bilaga 2.

2.3 Slutbetänkandets disposition och struktur

I delbetänkandet gjorde Produktivitetskommissionen en förhållandevis utförlig genomgång av produktivitetstillväxtens drivkrafter och utveckling. I detta slutbetänkande görs en sammanfattning av denna genomgång. Därtill resonerar Produktivitetskommissionen kring särskilda utmaningar och förutsättningar för produktivitetstillväxt i dagens ekonomi. Vidare redogörs för Produktivitetskommissionens övergripande slutsatser och inriktning.

Därpå behandlas och lämnas förslag inom områdena teknisk utveckling, forskning och innovation (kapitel 3), digitalisering och AI (kapitel 4), arbetsmarknad och kompetensförsörjning (kapitel 5), kapitalförsörjning (kapitel 6), konkurrens och handel (kapitel 7),

klimat- och industripolitik (kapitel 8), energiförsörjning (kapitel 9), bostadsmarknaden (kapitel 10), kriminalitet och tillit (kapitel 11), produktivitet i offentlig sektor (kapitel 12), kommunsektorn (kapitel 13), administration i offentlig sektor (kapitel 14), offentlig upphandling (kapitel 15), konkurrens inom välfärdssektorn (kapitel 16) och hälso- och sjukvård (kapitel 17). Frågor och förslag rörande skatter behandlas inte samlat utan i relevant ämneskapitel.

Förslagens utformning och detaljeringsgrad varierar

Som beskrivs i delbetänkandets första kapitel varierar förslagets utformning och detaljeringsgrad. Det finns olika förklaringar till det.

Flera förslag kräver lagändringar för genomförande. I direktiven framgår emellertid att Produktivitetskommissionen inte ska ta fram författningsförslag.

På vissa delområden lägger Produktivitetskommissionen fram inriktningar 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 Produktivitetskommissionen och dess sekretariatet inte haft tillgång till, för den detaljerade utformningen av åtgärden. Inriktningar har generellt lagts in under rubriken ”bedömning”.

Slutbetänkandet innehåller relativt många förslag som rör offentlig sektor. Det kan förklaras av Produktivitetskommissionens grundläggande syn att produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn tydligt ligger inom ramen för regeringens och riksdagens explicita ansvar och därmed även mandat att påverka, i vissa fall på relativt detaljerad nivå. Det skiljer sig på så vis från den privata sektorn där statens roll huvudsakligen är att fastställa spelregler och säkerställa fungerande konkurrens på marknaden samt att hantera marknads- och regleringsmisslyckanden.

För att åstadkomma största möjliga mervärde har Produktivitetskommissionen strävat efter att i möjligaste mån inte lägga fokus på åtgärder som redan är på väg att genomföras. På några av de områden som kommissionen valt att analysera pågår dock även

andra statliga utredningar. Då presenterar Produktivitetskommissionen i vissa fall en inriktning som bedöms som gynnsam för produktiviteten och en uppmaning till den specifika utredningen att ta fram en mer detaljerad utformning av lämpliga förslag.

Det pågår också policyutveckling och genomförande av förslag parallellt med Produktivitetskommissionens arbete. Ambitionen har varit att i möjligaste mån ta hänsyn till detta, men det kan inte uteslutas att kommissionen i något fall slår in en s.k. öppen dörr.

3 Teknisk utveckling, forskning och innovation

3.1 Inledning

Teknisk utveckling framhålls som den främsta drivkraften för långsiktig produktivitetstillväxt.¹ Den viktigaste faktorn bakom teknisk utveckling är i sin tur innovationer som gör att produktionsfaktorerna kan användas på nya sätt eller gör processer mer effektiva.² Det handlar om innovationer inom etablerade eller nya företag, men inte minst handlar det om spridning av innovationer inom ekonomin. En faktor som är särskilt viktigt för att höja potentialen för produktivitetstillväxt är utvecklingen av s.k. genombrotts-teknologier. På dem baseras vanligtvis en mängd efterföljande innovationer. Genombrotts-teknologier kan leda till uppkomst av nya branscher men även till omfattande strukturomvandling i ekonomin om de har ett brett tillämpningsområde. Exempel på genombrotts-teknologier är ångmaskinen, elektriciteten, gensaxen och även tekniken bakom artificiell intelligens, ett ämne som behandlas i kapitel 4.

Sveriges ekonomi anses i flera avseenden vara innovativ och placerar sig bland toppländerna i internationella jämförelser av hur innovativa olika ekonomier är.³ En viktig bidragande faktor är de jämförelsevis höga utgifterna för forskning och utveckling (FoU) i förhållande till BNP, där näringslivet står för en relativt stor andel

¹ Se t.ex. Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29). Produktionen kan öka genom att kvantiteten eller kvaliteten i produktionen ökar. I en teoretisk mening representerar teknisk utveckling hur effektivt produktionsfaktorerna i ekonomin, t.ex. arbete och kapital, används i produktionen av BNP.

² Det finns många i litteraturen som lyfter vikten av innovationer för produktivitetstillväxten, t.ex. Bloom m.fl. (2019).

³ I Global Innovation Index från World Intellectual Property Organisation (WIPO) placerar sig Sverige på andra plats efter Schweiz och före USA 2024. I European Innovation Scoreboard (EIS) från Europeiska kommissionen har Sverige länge befunnit sig på topplaceringar. År 2025 intar Sverige första platsen bland EU-länderna framför Danmark och Nederländerna (Europeiska kommissionen, 2025c).

av utgifterna på drygt 70 procent.⁴ Sverige har även höga investeringsnivåer i högteknologiska branscher, informations- och kommunikationsteknik, mjukvara och databaser jämfört med andra länder (Norbäck och Persson, 2025). Även vad gäller resultatet av investeringarna ligger Sverige relativt sett långt fram med ett stort antal patent i förhållande till befolkningen (EPO, 2024).⁵ De internationella storföretagen är mycket viktiga för investeringarna i FoU, men Sverige har även ett relativt gott entreprenörsklimat med goda förutsättningar för företag med innovativa idéer.⁶

Överlag bedömer Produktivitetskommissionen att det är mycket som fungerar bra i Sverige på området och att det inte krävs någon drastisk omläggning av politiken. En sådan skulle enligt kommissionens bedömning riskera att göra mer skada än nytta. Däremot är det värt att poängtera att dagens situation till stor del är ett resultat av beslut som fattats längre tillbaka i tiden. För att bibehålla en god innovativ förmåga i framtiden menar Produktivitetskommissionen att politiken i dag bör arbeta för att stärka förutsättningarna för framstående forskning och för företagens investeringar i forskning och innovation. Produktivitetskommissionen vill särskilt lyfta åtgärder för att öka den vetenskapliga kvaliteten i den offentligt finansierade forskningen och för att den forskningen ska spridas till övriga samhället. Dessutom behöver företagsdynamiken, med entreprenörskap som en viktig del av den, kontinuerligt följas upp. Produktivitetskommissionen bedömer att förutsättningarna för entreprenörskap, både kopplat till forskningsresultat och i stort, kan förbättras i flera delar.

Produktivitetskommissionen vill särskilt understryka att goda generella ramvillkor för företagens investeringar i innovativ verksamhet ger bättre förutsättningar för en långsiktigt hållbar produktivitet utveckling än riktade stöd och satsningar på vissa företag, branscher eller tekniker.

⁴ Se sammanställning av OECD-statistik för 2021 i Utredningen om skatteregler som gynnar forskning och utveckling (SOU 2025:3). År 2021 uppgick Sveriges utgifter för FoU som andel av BNP till totalt 3,4 procent, varav företagssektorn stod för drygt 70 procent av dessa.

⁵ Enligt European Patent Office (EPO, 2025) hade Sverige näst högst antal patentansökningar till EPO efter Schweiz 2024. Enligt World Intellectual Property Organisation (WIPO) hade Sverige den nionde högsta placeringen i totalt antal patentansökningar per invånare 2023 (se Intellectual property statistical country profile 2023).

⁶ Det finns olika bedömningar av entreprenörsklimat som inkluderar olika faktorer. Enligt PwC:s Private Business Attractive Index placerar sig Sverige hög vad gäller förutsättningar för privat företagande och entreprenörskap. Flera bedömare påpekar att förutsättningarna förbättrats mycket sedan 1990-talet, se t.ex. Braunerhjelm och Lappi (2024).

3.2 Statens roll

3.2.1 Vikten av kunskap, spridning av kunskap och ett dynamiskt näringsliv

Vikten av forskning och utveckling

Kunskap beskrivs allmänt som basen för innovationer. Investeringar i FoU är i sin tur viktiga för att producera ny kunskap. Sverige producerar endast en liten del av världens nya kunskap, dvs. den absoluta majoriteten kunskap uppstår utanför Sveriges gränser. För att förstå, avkoda och utnyttja tillgänglig kunskap krävs kompetens som bl.a. erhålls genom att bedriva egen forskning. Därmed är det viktigt att Sverige har högkvalitativ forskning inom landet, både för att skapa en egen kunskapsbas och för att kunna ta emot kunskap som kommer utifrån.⁷ Inte minst högre utbildning, inkl. forskarutbildning, inom STEM (*science, technology, engineering and mathematics*) är viktigt för innovation (Bloom m.fl., 2019).

En betydande del av den offentligt finansierade forskningen i Sverige sker vid lärosäten. Dessa investeringar skulle ha begränsad betydelse för Sveriges produktivitet utveckling om inte den nya kunskapen kom det övriga samhället till del. Spridning av forskningsresultat kan ske på olika sätt. Forskare kan exempelvis publicera sina forskningsresultat, rapporter eller utredningar, och gå vidare till att arbeta utanför lärosätena. Andra vägar för att sprida kunskap är genom samarbeten mellan akademien och övriga samhället eller genom att den kunskap som produceras vid lärosäten blir till innovationer och kommersialiseras. Via kopplingarna till övriga samhället kan dessutom forskningen vid lärosäten bli mer relevant och samhällsnära, vilket kan leda till att forskningens vetenskapliga kvalitet stärks.

Entreprenörskap och företagsdynamik

Samtidigt som investeringar i FoU är viktiga för att skapa en kunskapsbas som kan generera innovationer kommer de flesta innovationerna inte direkt från nya forskningsresultat. Möjliga innovationer kan också komma från en uppfinning, som inte kommer av

⁷ Se diskussion i t.ex. Bystedt och Fredriksson (2015). Detta är viktigt för att kunna ta till sig forskningsresultat såväl som innovationer.

FoU-investeringar i traditionell mening, eller genom att äldre kunskap kombineras på nya sätt. Det handlar om att se värdet av olika kombinationer och nya sätt att använda kunskap i nya produkter, tjänster och processer.

Den drivande aktören i innovationsprocessen är den s.k. entreprenören. Det finns flera olika definitioner av entreprenör i litteraturen, men gemensamt för dem är att det är en person som skapar eller varseblir nya möjligheter och kommersialiserar dem under osäkerhet (SOU 2024:36).⁸ Entreprenören kan finnas i ett befintligt företag, men betraktas ofta som synonymt med någon som startar ett nytt företag.⁹ Medan etablerade företag främst anses bedriva en inkrementell utveckling av existerande produkter, kan nya företag ibland komma med banbrytande innovationer av både produkter och processer (Tillväxtanalys, 2020b). För att företag med nya idéer och innovationer ska uppstå och utmana befintliga företag är det viktigt att företagsdynamiken är god. Med detta avses goda förutsättningar för att starta, växa och driva företag, men även att avsluta dem när verksamheten inte längre går bra, så att resurser kan omfördelas i ekonomin. Det är denna process som kallas den kreativa förstörelseprocessen. Företagsdynamik handlar emellertid inte bara om att nya företag med potential slår ut äldre företag. Även etablerade företag kan vara livskraftiga och innovativa. För detta krävs att det finns omvandlingstryck och drivkrafter som uppmuntrar till innovation, inte minst genom goda konkurrensförhållanden.¹⁰

Immateriellt kapital

Det immateriella (även kallat kunskapsbaserade) kapitalet kommer från företagens investeringar i immateriella tillgångar, såsom FoU, mjukvara, patent, nya affärsmodeller, organisationsprocesser, företagsspecifika färdigheter, varumärken och design. Precis som investeringar i fysiskt kapital skapar investeringar i dessa tillgångar värde över tid, men till skillnad från fysiskt kapital finns tillgången inte i fysisk form. Det immateriella kapitalet är av större vikt i

⁸ Braunerhjelm och Lappi (2024) lyfter med bas i Schumpeters arbete att det i regel krävs en entreprenör för att en uppfinning eller vetenskaplig upptäckt ska utvecklas till en innovation.

⁹ Entreprenörer i befintliga företag kallas ibland intraprenörer.

¹⁰ Även om en allt för hög konkurrens kan minska incitamenten för innovation (se kapitel 7 om konkurrens och handel).

moderna, kunskapsbaserade ekonomier. På flera håll har investeringar i immateriellt kapital blivit viktigare än investeringar i mer traditionellt materiellt kapital. Sverige har sedan en tid tillbaka haft en hög tillväxt i immateriellt kapital och har internationellt sett mycket höga investeringar i den typen av kapital som andel av förädlingsvärdet i näringslivet (Persson m.fl., 2024).¹¹ Immateriellt kapital anses ha särskilt utmärkande drag i förhållande till fysiskt kapital, såsom att det är mer skalbart och förknippat med överspillnings- och synergieffekter, samt i högre utsträckning präglas av *sunk costs*, dvs. att det är svårt att återfå kostnader för en investering vid försäljning.¹²

3.2.2 Marknadssmisslyckanden och effekter av statlig intervention

Investeringar i forskning, utveckling och innovation anses allmänt vara förknippade med marknadssmisslyckanden, dvs. att marknaden inte förmår tillhandahålla sådana investeringar i tillräcklig omfattning.¹³ En anledning är att investeringarna leder till överspillningseffekter i form av ny kunskap som även andra företag kan ta del av och använda i sin produktion.¹⁴ En annan anledning är informationsasymmetrier, vilket avser att den som söker finansiering till ett projekt har mer information om projektet än potentiella finansörer. Det ökar kapitalkostnaderna för investeringar, i synnerhet för riskfyllda FoU-projekt som drivs av mindre företag (Kaplan och Strömberg, 2001). Informationsasymmetrier kan även uppstå i samband med att ny teknik införs på en marknad.¹⁵ Sammantaget förväntas förekomsten av marknadssmisslyckanden leda till att den förväntade samhällsekonomiska avkastningen av investeringar i FoU och innovation är större än den förväntade privata avkast-

¹¹ Det är svårt att mäta det immateriella kapitalet. I nationalräkenskaperna har immateriellt kapital traditionellt sett klassificerats som insatsvaror och inte som investeringar. Det har emellertid ändrats för FoU, mjukvara och databaser, delar av upphovsrättsinvesteringar och investeringar i form av mineralprospektering (se även SOU 2024:29).

¹² Haskel och Westlake (2022). Se även diskussion i SOU 2024:29.

¹³ Det finns även exempel på marknadssmisslyckanden där vissa investeringar eller viss produktion tillhandahålls i *för stor* utsträckning. Ett sådant exempel är koldioxidutsläpp (se även kapitel 8).

¹⁴ Lucking m.fl. (2019) är en ofta refererad studie på området som visar att den samhälleliga avkastningen av FoU-investeringar är större än den privata.

¹⁵ Detta beskrivs bl.a. i Persson m.fl. (2024).

ningen för företaget. Det leder i sin tur till underinvesteringar i FoU- och innovationsprojekt ur ett samhällsekoniskt perspektiv.¹⁶

Statliga åtgärder för att korrigera marknadsmisslyckanden vad gäller investeringar i FoU är främst av två typer (Svensson, 2013). Dels kan den nya kunskapen skyddas genom immateriella rättigheter, såsom patent, upphovsrätt, varumärken och mönsterskydd, dels kan staten finansiera framtagandet av den nya kunskapen.¹⁷

Syftet med att bevilja patent och upphovsrätt är att öka incitamenten att ta fram innovationer, att offentliggöra, sprida och standardisera ny kunskap och att underlätta licens- och äganderättskontrakt av kunskap. Instrumenten kräver dock att det finns ett potentiellt kommersiellt värde. Grundforskning har t.ex. sällan ett kommersiellt värde och patent är därmed inte användbara för den delen av FoU-investeringarna.

Den andra typen av åtgärder är statliga FoU-subventioner. Sådana subventioner innefattar dels FoU vid lärosäten och statliga forskningsinstitut, dels direkta stöd eller skattesubventioner till näringslivet. Som Svensson (2013) lyfter är ett viktigt syfte med sådana investeringar också att kunskapen ska spridas för att uppnå en högre samhällsekonisk avkastning.

Enligt det teoretiska ramverket för statlig intervention för att korrigera marknadsmisslyckanden bör staten stödja projekt som har hög samhällelig avkastning i förhållande till den privata. Sådana investeringar är angelägna ur ett samhällsekoniskt perspektiv, men riskerar att inte bli av eller ske i för liten utsträckning på den privata marknaden. Projekt med hög samhällsekonisk avkastning, men låg privatekonomisk avkastning, kan behöva utföras i statlig regi, eftersom det inte finns ett reellt marknadsalternativ. Ett tydligt sådant exempel är grundforskning som förväntas ha stora överspillningseffekter, men där möjligheterna till kommersialisering är oklara. Denna typ av forskning utförs i dag ofta vid läro-

¹⁶ Det finns emellertid även negativa externaliteter från innovationer. Ett företags innovation kan innebära negativa effekter för andra företag t.ex. genom att företaget tar marknadsandelar och vinst från dem med endast marginella förbättringar av en produkt. Bedömningen är emellertid att de positiva samhällsekoniska effekterna överlag överväger de negativa (se resonemang och litteratursammanfattning i delbetänkandet till Utredningen om skatteregler som gynnar forskning och utveckling, SOU 2025:3).

¹⁷ Svensson (2012) skriver att den samhällsekoniska motiveringen för varumärkes- och mönsterskydd är att underlätta valet för konsumenter då produkter har icke-observerbara egenskaper (till exempel kvalitet och livslängd) och att ge incitament för producenter med sådana rättigheter att behålla hög kvalitet. Motiven för patent och upphovsrätt är främst det som nämns i efterföljande text.

säten eller forskningsinstitut och mer sällan i företag. Vad gäller projekt med kommersialiseringsmöjligheter är det enligt samma teoretiska ramverk mindre uppenbart att staten ska stödja dessa projekt. Här pekar teorin mot större motiv att stödja projekt med högre risk, som har lång tid till möjlig kommersialisering samt mot projekt eller företag i inledande faser (se t.ex. Broström och Wennberg, 2024). Det senare då den inledande fasen är förenad med både kunskapsöverspillning och större problem med asymmetrisk information.¹⁸

Utöver åtgärderna ovan kan statliga regleringar eller informationsinsatser vara användbara i branscher där det är svårt för investerare och kunder att få fullständig och korrekt information (Persson m.fl., 2024). Även efterfrågeinriktade stöd, såsom *innovationsupphandling*, kan öka investeringsviljan genom att minska osäkerheten kring efterfrågan på framtida produkter och tjänster (t.ex. Bystedt och Fredriksson, 2015).

I praktiken är emellertid marknadsmisslyckanden svåra att belägga och de skiljer sig åt mellan olika marknader och branscher. Förekomsten av marknadsmisslyckanden är inte heller ett tillräckligt motiv för offentliga interventioner. Interventioner kan leda till regleringsmisslyckanden som gör att resurser används på fel sätt och i värsta fall leder till ett sämre utfall än utan interventionen. Regleringsmisslyckandena på forsknings- och innovationsområdet sammanfaller i stor utsträckning med de regleringsmisslyckanden som uppkommer vid selektiva företagsstöd och industripolitik, vilka beskrivs utförligt i kapitel 8 samt i Norbäck och Persson (2025). Sammanfattningsvis rör det sig om problem med asymmetrisk information och bristande kunskap hos beslutsfattare kring vilka tekniker och företag som faktiskt har goda framtidsutsikter. Politiker kan sträva efter att maximera väljarstöd snarare än ekonomisk effektivitet och det finns risk för inflytande från särintressen. Det kan yttra sig i att lobbyister, intressegrupper och dominerande företag får stort inflytande på politiken, vilket kan gynna existerande företag och sektorer på bekostnad av mindre företag, nya företag, enskilda uppfinnare och potentiella innovationer. Det finns även risk för spridningseffekter när andra delar av ekonomin som inte tidigare erhållit stöd också vill ha det. Därtill finns risk för undanträngning av privata investeringar när en marknad eller aktivitet

¹⁸ Se resonemang i t.ex. Broström och Wennberg (2024) samt Svensson (2013).

växer på bekostnad av en annan, eller dödviktseffekter när staten stödjer projekt som skulle ha genomförts även utan stödet. Stöd kan därutöver vara förenade med administrativa kostnader för både företag och myndigheter, exempelvis p.g.a. krångliga ansökningsprocesser eller kontroller. Komplexitet och administrativa kostnader minskar sannolikheten för att företag, och särskilt företag med mindre resurser, kan ta del av stöden.

Även stöd till nya företag eller försök att uppmuntra visst företagande är förknippat med samma regleringsmisslyckanden. Åtgärder som syftar till att *uppmuntra* företagande tenderar även att vara förenade med dödviktskostnader då de stödjer personer som skulle ha startat företag ändå och skapar enmansföretag utan tillväxtambitioner (Acs m.fl., 2016). Traditionellt sett har näringspolitiken i många länder dessutom varit inriktad på stöd till små företag, vilket kan minska incitamenten för företag att växa (t.ex. Bloom m.fl., 2019).

Sammanfattningsvis är det viktigt att staten noga väger marknadsmisslyckanden mot risken för regleringsmisslyckanden, och gör en bedömning av skillnaden i samhällsekonomiska och privatekonomiska effekter för den marknad eller aktivitet som är aktuell för eventuella stöd (se vidare i kapitel 8).

3.2.3 Viktiga faktorer för företagens investeringar i FoU och innovation

Precis som för andra investeringar baseras ett företags beslut om att investera i FoU på den förväntade avkastningen. Många investeringar är i grunden osäkra, men investeringar i FoU och innovation innebär en ytterligare nivå av osäkerhet, eftersom de ofta är långsiktiga och har ett osäkert marknadsvärde.

Det finns en omfattande litteratur om vilka faktorer som påverkar företagens investeringar i FoU och innovation.¹⁹ Mycket sammanfaller med det som förklarar näringslivets investeringar mer allmänt, samt med de faktorer som främjar entreprenörskap. I korthet handlar det om formella institutioner såsom äganderätt och rättsväsende, regleringar på arbets- och produktmarknaderna, konkurrensregler, regler som berör handel och direktinvesteringar,

¹⁹ Se t.ex. Bystedt och Fredriksson (2015) och Broström och Wennberg (2024). Braunerhjelm och Lappi (2024) diskuterar förutsättningarna för entreprenörskap mer specifikt.

det finansiella systemet, digital och fysisk infrastruktur och skatteregler, men även om informella institutioner såsom social tillit.²⁰ Dessa beskrivs mer ingående bl.a. i delbetänkandet och i underlagsrapporter till Produktivitetskommissionen.²¹ För entreprenörskap mer specifikt är det också viktigt att hindren för att starta och växa företag är låga så att det finns chans att utmana de etablerade företagen med nya idéer.

Vad gäller faktorer som är mer specifikt kopplade till FoU-investeringar pekar flera undersökningar på att tillgången till kvalificerad arbetskraft är en av de viktigaste faktorerna för var företag väljer att lägga sina investeringar.²² Andra viktiga faktorer är skydd av immateriella tillgångar, omfattning och kvalitet på landets innovationssystem²³, närhet till kunskapsintensiva kluster²⁴ och samarbetsmöjligheter med universitet och högskolor.²⁵ Broström och Wennberg (2024) lyfter även vikten av tekniska ramvillkor såsom *tekniska standarder* och *reglering av ny teknologi*, alltså hur villkoren utformas och därmed påverkar olika aktörer. Detta kan vara särskilt viktigt vid framväxten av genombrottsteknologier, som kan ge upphov till mycket ny innovation, men även till osäkerhet kring vilka standarder som kommer att gälla och vilka produkter och tjänster som kommer att tillåtas. Vidare är *konkurrens* något som ofta omnämns i förhållande till innovation. En god konkurrens anses behövas för att företag ska ha incitament att förbättra tjänster och produkter. En alltför hög konkurrens kan dock göra att det ”försprång” som ett företag kan få gentemot andra företag, genom att introducera innovationer, raderas fort. På så sätt kan en hög konkurrens minska incitamenten för innovation (se även kapitel 7). Även handel och

²⁰ Se genomgång av formella och informella institutioner som är viktiga för produktivitetstillväxten i SOU 2024:29, Lappi m.fl. (2024), Broström och Wennberg (2024), Braunerhjelm och Lappi (2025) och Norbäck och Persson (2025).

²¹ SOU 2024:29, Lappi m.fl., (2024), Broström och Wennberg (2024), Norbäck och Persson (2025).

²² Se t.ex. litteratursammanfattningen i Andersson, m.fl. (2019), företagsundersökningen FoU-barometern (IVA, 2024a) och Eliasson m.fl. (2025).

²³ Definitionen av innovationssystem är något otydlig. Broström och Wennberg (2024) avser stödstrukturer för kommersialisering av forskning. Med det ”offentliga innovationssystemet” avser de olika aktörer, i eller nära knutet till lärosätena, inklusive mer eller mindre autonoma forskningsinstitut, inkubatorer och teknikparker.

²⁴ För en mer utförlig diskussion av kluster, se Broström och Wennberg (2024).

²⁵ Se t.ex. FoU-barometern (IVA, 2024a), Andersson m.fl., 2019.

internationell konkurrens bedöms vara av stor vikt, särskilt för länder med en liten hemmamarknad (kapitel 7).²⁶

FoU-subventioner till företag, via inkomst- eller utgiftssidan av budgeten, framstår inte som en av de viktigaste faktorerna för företagens FoU-investeringar. Däremot är den offentliga finansieringen viktig på andra sätt. De offentliga satsningarna på högre utbildning och forskning har exempelvis en viktig indirekt kanal genom att företag på så sätt får tillgång till kvalificerad arbetskraft, vilket sänker kostnaderna för investeringar. Offentliga satsningar på forskning leder även till en större kunskapsbas på vilken företag kan bygga sina investeringar.

3.3 Forskning

3.3.1 Svensk forskning presterar väl men kan bli bättre

Forskning på en hög nivå är viktigt för att kunna ta till sig ny kunskap från andra länder samt för att locka till sig högkvalificerade internationella forskare och innovativa och multinationella företag som bedriver forskningsanknutet utvecklingsarbete. Det kan också öka sannolikheten för god kvalitet i undervisningen av studenter som sedan kan arbeta med forskning eller i andra roller i samhället. Sammantaget förväntas en god kvalitet i forskningen leda till en god förmåga att dels utveckla ny kunskap som kan spridas i samhället, dels ta till sig resultat av den forskning som sker internationellt.

Svensk forskning kan sägas prestera relativt väl utifrån ett vetenskapligt perspektiv.²⁷ Vissa jämförbara länder, som Storbritannien, Nederländerna, Schweiz och Danmark, är dock bättre. Det torde således finnas en potential att förbättra den svenska forskningskvaliteten ytterligare.

²⁶ Broström och Wennberg (2024). Bloom m.fl. (2019) beskriver konkurrens och öppenhet för handel som ett viktigt policyinstrument för innovation.

²⁷ Andelen publikationer från Sverige som är bland världens 10 procent mest citerade låg strax över världsgenomsnittet med 11 procent 2021 (Vetenskapsrådet, 2023). Trots ökade resurser till forskningen, mätt i fasta priser, har dock den här andelen legat relativt stabil de senaste 20 åren (SOU 2023:59). Machado (2021) mäter hur nyskapande en forskningsartikel är genom hur mycket den citerar nya kombinationer av vetenskapsområden viktat med hur långt ifrån dessa områden står varandra. Sverige presterar väl med strax under 12 procent av landets publikationer bland världens 10 procent mest nyskapande, men ligger enbart på plats åtta inom OECD, mätt över hela perioden 2005 till 2017.

3.3.2 Forskningsproduktiviteten har gått ner globalt

En omdebatterad fråga är om forskningsproduktiviteten i världen har minskat över tid.²⁸ I en genomgång av litteraturen finner OECD (2023a) konsensus kring att mängden forskningsresurser som krävs för att uppnå samma proportionella ökning av teknologisk utveckling har ökat över tid. Flera möjliga förklaringar till detta ges (OECD, 2023a). Dels handlar det om mer ekonomiska faktorer, som att upptäckten av nya resultat är förenad med högre kostnader över tid, t.ex. mer avancerade partikelacceleratorer, dels att mer och mer varierad forskning måste absorberas för att kunna göra framsteg, vilket kräver större forskarlag. Större forskarlag verkar i sig vara associerade med mindre banbrytande forskning (Wu m.fl., 2019). En relaterad fråga är om, och hur snabbt, forskare kan tillgodogöra sig all den litteratur som finns i dag ("peak reading"). En annan förklaring som förs fram är att det inte finns hur många vetenskapliga lagar som helst och att de flesta redan kan vara upptäckta. Det finns även förklaringar kopplade till mer institutionella faktorer, som att forskning utförs i stuprör medan framsteg i dag kräver mer interdisciplinärt arbete, att vikten som läggs vid citeringar leder till mer inkrementell forskning (Bhattacharya och Packalen, 2020), att forskarsamhället åldras (Cui m.fl., 2022) och att den privata sektorn inte längre utför forskning i samma utsträckning som tidigare (Arora m.fl., 2020). De faktorer som handlar om att produktivetsnedgången är ett naturligt resultat av vetenskapens framsteg är svåra att påverka. Institutionella faktorer kan däremot i högre grad påverkas.

3.3.3 Forskning inom lärosäten har både för- och nackdelar

Offentligt finansierad och utförd forskning kan ske på universitet och högskolor eller särskilda forskningsinstitut och laboratorier. Hur stor andel som utförs inom respektive kategori varierar mellan olika länder (Svensson, 2023). I exempelvis Tyskland och Frankrike utförs en betydande andel av forskningen inom ramen för olika forskningsinstitut, såsom Max Planck-instituten i Tyskland (Nurse,

²⁸ En viktig referens är Bloom m.fl. (2020). Resultaten har debatterats med avseende på hur minskad produktivitet i forskning faktiskt bör mätas, forskningsresurserna, och även med avseende på de områden som används. Se OECD (2023a) för en genomgång.

2023). Även i USA går en betydande andel av den offentliga forskningsfinansieringen till nationella laboratorier. Sverige har däremot traditionellt haft en begränsad institutssektor. I samband med den så kallade Malmiska utredningen på 1940-talet togs ett principiellt beslut att fokusera på lärosätena som primära utförare av den statligt finansierade forskningen (Gribbe, 2022; OECD, 2016b).

Olika typer av forskningsorganisationer har olika för- och nackdelar och passar för olika typer av forskning (Kakkad m.fl., 2023; Rodriguez, 2024; Arora m.fl., 2020; Narayanamurti och Odumosu, 2016; Rubin, 2006). Akademien har många fördelar, såsom närheten till utbildning och att den är en del av ett internationellt system med utvecklad praxis och utbyte. Nackdelar kan vara att systemet bygger på att forskare behöver individuella prestationer för att göra karriär. Systemet med forskningsledare som leder en forskargrupp bestående av primärt doktorander och postdoktorer kan skapa en begränsning på storleken och typen av projekt som kan genomföras, bl.a. på grund av just behovet av individuella prestationer (Rodrigues, 2024). Vissa menar också att systemet inte uppmuntrar samarbete tillräckligt (Rubin, 2006; Rodrigues, 2024). Vidare kan uppdelningen i ämnesområden försvåra för interdisciplinär forskning. En möjlig förklaring till den lägre forskningsproduktiviteten globalt är att vissa institutionella aspekter av hur den akademiska forskningen bedrivs i dag inte är ändamålsenliga, exempelvis vad gäller att främja interdisciplinär forskning. Även om Sverige uppvisar goda forskningsresultat från universitet och högskolor kan här alltså finnas en möjlighet till förbättring.

3.3.4 Forskningsinstitutionerna premierar inte nödvändigtvis banbrytande forskning

Det diskuteras alltmer om dagens offentliga forskningsinstitutioner premierar forskning som är inkrementell snarare än banbrytande. Litteraturen på området är baserad på andra länder, men givet att forskningsinstitutioner har en liknande utformning i många länder bedömer Produktivitetskommissionen att lärdomarna från dessa studier är relevanta även för Sverige.

Systemet med externa forskningsfinansiärer och sakkunniggranskning av ansökningar tenderar att missgynna mer riskfyllda och nyskapande forskningsprojekt genom att dessa har lägre

sannolikhet att få finansiering vid ansökan om medel (Azoulay och Greenblatt, 2025; Boudreau m.fl., 2016; Lanoë, 2018; Ayoubi m.fl., 2021).²⁹ Det finns många hypoteser kring varför det förhåller sig på det sättet. En är att forskningsfinansiärerna inte har en tillräckligt tydlig portföljansats i sitt arbete. En sådan ansats innebär att minska riskerna genom att ha många projekt med av varandra oberoende risk, snarare än att minimera varje enskilt projekts risk. En annan hypotes är att de av politiska skäl känner ett behov av att visa upp en hög andel lyckade resultat, och därför inte vill stödja många projekt med hög risk att misslyckas. Beslutsmekanismen inom sakkunniggranskningar – med exempelvis konsensusbeslut, svårigheter att rationellt bedöma projekt eller att beslut tas på bibliometrisk grund – kan vara andra förklaringar.

Forskningsartiklar med mer nyskapande forskning, mätt som kombinationen av nya områden och distansen mellan dem, har större sannolikhet att vara bland artiklarna inom den högsta percentilen citeringsgenomslag, men har också en större variation i citeringsutfall än andra artiklar (Wang m.fl., 2017). Det tar också längre tid för dessa artiklar att bygga upp ett högt citeringsgenomslag. Initialt har de ofta ett svagt genomslag och publiceras i sämre rankade tidskrifter jämfört med deras slutliga genomslag. Givet de återkommande behoven för forskare av att meritera sig och behovet av att bygga upp en portfölj av publikationer under relativt kort tid kan dessa faktorer också i sig försvåra för en forskarkarriär och därmed missgynna nyskapande forskning.³⁰

Det är också möjligt att forskningssystemets beroende av kort-siktig projektfinsiering premierar inkrementell forskning. Förutsättningarna att bedriva forskning med hög risk kan vara sämre om projekt behöver definieras i förväg, om det finns hinder mot att ändra riktning när oväntade upptäckter görs, eller vid behov av kontinuerliga resultat för att få ny finansiering. Långsiktig och friare finansiering skulle då kunna förbättra förutsättningarna. En

²⁹ Detta gäller också interdisciplinär forskning (Bromham m.fl., 2016). Forskare med mer nyskapande publikationer har t.o.m. svårare att få finansiering från European Research Council, trots att det är en finansiär med syftet att finansiera just forskning med hög risk (Veugelers m.fl., 2022). Ett annat exempel är att sannolikheten för amerikanska National Institute of Health att finansiera forskning som bygger på nyare idéer har minskat över tid (Packalen och Bhattacharya, 2018).

³⁰ Det kan också vara så att avkastningen på banbrytande forskning för den enskilde forskaren, i form av större citeringsgenomslag, inte balanserar den högre risken att misslyckas, något som antyds i en studie av publikationer inom kemi (Foster m.fl., 2015).

jämförelse mellan framstående forskare som får långsiktig och fri finansiering, och liknande forskare med reguljär finansiering, tyder på att de förstnämnda faktiskt tar sig an forskning med högre risk (Azoulay m.fl., 2011).

Sammantaget finns en del som tyder på att dagens forsknings-system inte premierar banbrytande och nyskapande forskning i tillräcklig utsträckning. Samtidigt har nyskapande forskning högre potential att få teknologiskt genomslag och därmed direkt bidra till produktivitet utvecklingen. Nyskapande artiklar som når den högsta percentilen citeringar inom sitt fält har betydligt högre sannolikhet att resultera i ett patent än andra sådana högciterade artiklar, och även högre sannolikhet att citeras i andra artiklar som också resulterat i patent (Veugelers och Wang, 2019).³¹ Ur produktivitetssynpunkt vore det därmed fördelaktigt om denna typ av forskning premierades i högre utsträckning.

3.4 Forskning och innovation i näringslivet

3.4.1 Företag som investerar i forskning, utveckling och innovation

Näringslivet står för den största delen av den forskning och utveckling (FoU) som utförs i Sverige. Andelen har ökat från 67 procent 2014 till drygt 74 procent 2023 (SCB, 2025b). Mätt som andel av bruttonationalprodukten (BNP) är det svenska näringslivet det mest FoU-intensiva i både Norden och i EU (SCB, 2025b). Det är ett fåtal stora, multinationella företag som står för den största delen av det svenska näringslivets investeringar i FoU.³² Detta är ett förväntat mönster eftersom det krävs resurser för att investera i FoU. Projekten kan vara tekniskt avancerade och innebära stora kostnader i form av specialiserad personal, dyr utrustning eller stora mängder data. Dessutom har FoU-projekt ofta lång tid till

³¹ Jämfört med andra artiklar som leder till patent är sannolikheten också högre för nyskapande artiklar att leda till patent som självt är nydanade och skapa patent i teknikområden där det vetenskapsområdet inte tidigare påverkat.

³² Enligt SCB (2025b) stod de tio koncerner som utförde mest FoU 2023 för nästan 54 procent av företagssektorns totala FoU-utgifter under 2023. Vidare utfördes 83 procent av företagens egen FoU av företag med minst 250 anställda 2023 (SOU 2025:3) och multinationella företag stod för 92 procent av alla utgifter för egen FoU 2021 (ibid).

kommersialisering och eventuell avkastning, en tid som företag med mindre resurser ofta inte har.

Vidare är det ett fåtal branscher med hög FoU-intensitet som står för den största delen av FoU-investeringarna. De tre mest FoU-intensiva branscherna stod 2023 för drygt 60 procent av investeringarna (SCB, 2025b). Branscherna med högst FoU-intensitet 2023 var transportmedelsindustrin, informations- och kommunikationsföretag, övrig maskinindustri, FoU-institutioner, samt läkemedelsindustrin.

Företagens FoU-investeringar utgörs till största del av utveckling (73 procent), följt av tillämpad forskning (22 procent) och grundforskning (5 procent).³³ Fördelningen är väntad givet att grundforskning ofta är mer komplex och långsiktig, medan tillämpad forskning, och allra främst utveckling, ligger närmare företagens verksamhet och kommersialiseringsmöjligheter.³⁴ Etablerade företag med hög innovations- och forskningsintensitet investerar i grundforskning dels på egen hand, dels i samverkan med lärosäten för att fånga upp banbrytande forskning som kan användas i produkter och tillämpningar för att ge ett försprång i förhållande till konkurrenterna.³⁵ Hur mycket företagen investerar i grundforskning beror på dels på bransch, dels på andra faktorer såsom beräknad tid mellan investering i grundforskning och kommersialisering.³⁶ Även om andelen som företagen investerar i egen grundforskning är liten har den ökat över tid (Vetenskapsrådet, 2022; SOU 2025:3).

Innovation i nya och etablerade företag

Som beskrevs ovan förknippas begreppet entreprenör ofta med en företagare, och särskilt med någon som startar ett nytt företag för att prova en ny idé. Entreprenörer kan emellertid finnas även inom etablerade företag och även etablerade och större företag kan vara entreprenöriella. Den allmänna uppfattningen är att Sveriges stora multinationella företag har varit bra på att förnya sig och att skapa

³³ Egna beräkningar baserade på statistik från SCB:s statistikdatabas, "Forskning och utveckling i Sverige". Se även SCB (2025b).

³⁴ Eliasson m.fl. (2024) menar att utvecklingskostnaderna sannolikt underskattas i den officiella FoU-statistiken, särskilt för mindre företag och i tjänstesektorn.

³⁵ Från intervjuer med tre forskningstunga företag (Vetenskapsrådet, 2022).

³⁶ Digitala tjänster brukar anges som ett exempel på ett område med relativt kort tid och läkemedelsutveckling som ett exempel på ett område med relativt lång tid.

innovationer, vilket indikerar att det finns entreprenöriell verksamhet inom företagen (t.ex. Tillväxtanalys, 2009). Dessa stora och internationellt konkurrenskraftiga företag, med hög kunskapsintensitet och stora FoU-investeringar, bidrar således positivt till produktivitetens utveckling. Det sker både direkt, genom faktisk teknikutveckling, och indirekt genom positiva spridningseffekter av kunskapsinvesteringar och praktisk kunskap om marknader, värdekedjor m.m. Företagen kan sägas bygga en pool av kompetens som även gynnar företag omkring dem.³⁷ Flera entreprenöriella projekt startas dessutom som avknoppningar till de stora kunskapsintensiva företagen. Det verkar alltså finnas ett samspel i ekonomin mellan stora och små kunskapsintensiva företag.

Även om stora företag är viktiga för innovation och produktivitetens utveckling i näringslivet, indikerar litteraturen att små och nya företag kan vara viktiga för mer banbrytande innovationer (Tillväxtanalys, 2020b). Möjliga förklaringar är att de nya företagen har nya kompetenser, men framför allt större incitament till förändring. De etablerade företagen kan vara mindre benägna till förändring eftersom de ofta gjort stora investeringar i enlighet med de regler och villkor som råder. Dessutom kan större innovationer konkurrera med företagets befintliga produkter, tjänster och affärsmodeller.³⁸ Mindre och nya företag har därtill möjlighet att vara mer snabbfotade med en mindre organisation.

European innovation scoreboard (Europeiska kommissionen, 2024d; 2025c) noterar att mycket innovationsaktivitet i Sverige drivs av små och medelstora företag jämfört med andra EU-medlemsländer. Enligt undersökningen har även andelen små och medelstora företag som introducerar innovationer har ökat betydligt sedan 2017.

Sammantaget indikerar detta att Sverige har ett relativt gott innovationsklimat för både nya och etablerade företag.

³⁷ Dessa företag kallas ibland för "ankarföretag", se t.ex. Andersson (2025) i podcasten "Forskning om förnyelse" från Entreprenörskapsforum.

³⁸ Tillväxtanalys (2020b) understryker att innovation handlar lika mycket om introduktionen av ny teknik som om förändring av normer, lagar och regler samt förändringar i värdekedjor och affärsmodeller. Se även kapitel 4 om digitalisering och AI.

3.4.2 Oro kring kompetensförsörjningen

Tillgång till rätt och god kompetens framhålls som den viktigaste faktorn för var företag väljer att förlägga FoU-investeringar (avsnitt 3.2.3). Tillgång till högkvalificerad arbetskraft är också viktigt för att företag med innovativa idéer ska kunna utvecklas (Braunerhjelm och Lappi, 2024). Särskilt utbildningar i STEM lyfts fram som centrala för innovation (Bloom m.fl., 2019). Sverige har överlag en hög utbildningsnivå och relativt många som utbildar sig inom STEM-ämnen jämfört med andra OECD-länder.³⁹ Ändå lyfter många företag brist på kompetens som ett problem.⁴⁰ FoU-barometern 2024 indikerar att en hög andel företag som investerar i FoU har svårt att rekrytera rätt personer till sin FoU-verksamhet i Sverige (IVA, 2024a).⁴¹ Ett generellt problem, enligt de FoU-chefer som har svarat på undersökningen, är att det utbildas för få ingenjörer i Sverige.

Många studenter på svenska doktorandutbildningar kommer från andra länder, särskilt inom de tekniska ämnena. Det är inget problem i sig. Utländska studenter kan bidra med andra perspektiv, erfarenheter och nätverk. Ett problem är emellertid att en hög andel av dessa studenter inte stannar kvar i Sverige efter avslutad utbildning, vilket innebär att Sverige går miste om värdet av den investering som gjorts i deras utbildning.⁴² Dessutom minskar antalet studenter som doktorerar inom STEM-ämnena. Det beror främst på att antalet svenskar som väljer att doktorera har minskat och att det ökande antalet utländska studenter inte motsvarar minskningen av det svenska. Sammantaget innebär utvecklingen risker för framtida kompetensförsörjning, något som i sin tur kan minska företagens vilja att investera i forskning och innovation i Sverige.⁴³

Att utländska studenter inte stannar kvar i Sverige kan bero på flera faktorer, såsom löneskillnader mellan länder och problem med uppehållstillstånd (se även kapitel 5). En ytterligare svårighet för

³⁹ IVA (2025b) redovisar en jämförelse av andelen examinerade inom STEM-utbildningar på kandidat- och mastersnivå 2021 över OECD-länder. Sverige hade den 12:e högsta andelen av de 38 länder som jämfördes.

⁴⁰ Se t.ex. Svenskt Näringsliv (2024c). Tillgången till kompetens har lyfts som det främsta tillväxthindret för små och medelstora företag (Tillväxtverket, 2023a).

⁴¹ De pekar särskilt ut programvaruutveckling, dataanalys, AI och batteriteknik.

⁴² Enligt Sveriges ingenjörer (2025) är färre än hälften av de utländska doktoranderna kvar i Sverige efter tre år.

⁴³ Detta betonas även i rapporten European Innovation Scoreboard från Europeiska kommissionen (2024d).

utländska doktorander att stanna på den svenska arbetsmarknaden kan uppstå om de kommer från länder som anses vara problematiska ur säkerhetspolitisk synvinkel, såsom Kina, Iran och Ryssland. I det fallet kan de i princip vara utestängda från delar av den svenska arbetsmarknaden (Sveriges ingenjörer, 2025). Oavsett skälen så är det enligt Produktivitetskommissionen ett problem att Sverige bekostar utbildning för många forskare som har svårt att stanna i Sverige.

Doktorander med svensk bakgrund har inte bara starkare anknytning till Sverige, och därmed en större sannolikhet att vara kvar i landet. Även deras kunskap om språket och det svenska samhället kan vara viktigt i vissa företag och organisationer, och för att producera forskning som är relevant för svenska förhållanden.⁴⁴ Att andelen och antalet svenska doktorandstudenter har minskat blir därmed ett problem även utifrån dessa perspektiv.

3.4.3 Kopplingen mellan näringslivet och akademi skulle kunna vara ännu starkare

Samarbeten mellan akademi och näringsliv – en konkurrensfördel för Sverige?

Samarbeten och samverkan mellan akademi och näringsliv är en viktig faktor för företagets investeringar i FoU (se avsnitt 3.2.3).⁴⁵ Samverkan kan exempelvis ske genom gemensamma forsknings- och innovationsprojekt, industridoktorander, gemensamma forskningsinstitut, forskningscentra eller innovationskluster, nätverk och konferenser.

Kontakten mellan näringsliv och akademi förefaller vara en av Sveriges starka sidor internationellt sett. Enligt *European innovation scoreboard* (Europeiska kommissionen, 2024d; 2025c) är Sverige bland de EU-medlemsländer som har flest sampublicationer mellan offentliga och privata aktörer. Även i de kontakter Produktivitets-

⁴⁴ Se t.ex. Hultkrantz och Henrekson (2024) för en diskussion kring nationalekonomiska doktorer.

⁴⁵ UKÄ (2024d) beskriver utvecklingen av synen på samverkan enligt högskolelagen: "Förändringarna i högskolelagen innebär att lärosätenas ansvar gått från att sprida kännedom om forskning och utvecklingsarbete i det omgivande samhället (1977), till att också samverka med det omgivande samhället (1996), och därefter verka för att forskningsresultat kommer till nytta för det omgivande samhället (2009). Slutligen (2021) fördjupas samverkansuppgiften ytterligare till att samverkan ska ske för ömsesidigt utbyte." (s. 9).

kommissionen har haft med företrädare för både akademi och näringsliv framhålls att samarbetet fungerar mycket bra och flera beskriver det som en konkurrensfördel för Sverige.⁴⁶

Faktorer som lyfts fram som viktiga från lärosätenas perspektiv är långsiktighet, förståelse, samverkanskompetens, meritering, incitament och finansiering som hjälp att komma i gång. Enligt vad Produktivitetskommissionen erfar är detta även viktiga faktorer ur näringslivets perspektiv. Flera företrädare påpekar att det inledningsvis kan finnas vissa friktioner eller fasta kostnader förknippade med samverkan, såsom svårigheter i att finna varandra och gemensamma intressen, men att det sedan skapas en långsiktig samverkansrelation med positiva effekter. Här kan hjälp från myndigheter öka incitamenten och hjälpa till att komma över de initiala trösklarna.⁴⁷ Även vikten av individer eller organisationer som har kunskap om och förståelse för båda sidors intressen, och kan fungera som intermediärer, lyfts fram som en viktig faktor (UKÄ, 2024d). Vad Produktivitetskommissionen erfar är nätverk viktiga i sammanhanget. Det kan t.ex. handla om personer som tidigare studerat tillsammans och som sedan valt olika karriärer, t.ex. i näringslivet respektive akademien, och som sedan initierar projekt ihop.

Något som företrädare för både akademi och näringsliv lyfter fram som anledning till att kopplingarna mellan näringsliv och akademi är relativt goda i Sverige är den kultur av samarbeten och tillit som finns. Den beskrivs som en viktig grund till att företag och näringsliv (men även andra aktörer) kan och vill utbyta information med varandra. Även om Sverige visar goda resultat på området finns det några delområden som förefaller ha förbättringspotential.

Rörligheten mellan näringsliv och akademi

Den låga rörligheten mellan akademi och näringsliv är något som beskrivs som ett potentiellt hinder för samverkan. En orsak till den låga rörligheten är att incitamenten att tillbringa tid i näringslivet är svaga för någon som vill göra akademisk karriär. En akademisk

⁴⁶ Se även Vetenskapsrådet (2022) och UKÄ (2024d).

⁴⁷ Företag uppger att forskningsinfrastrukturer, centrumbildningar och testanläggningar är viktiga för att möjliggöra dialog och utbyte mellan företagen och universitet och högskola (Vetenskapsrådet, 2022).

karriär är vanligtvis ganska linjär och bygger främst på akademiska meriter såsom publikationer. En tid i näringslivet kan därmed innebära att möjligheterna till en akademisk karriär minskar.⁴⁸ Svaga incitament för forskare att tillbringa tid i näringslivet under karriären kan i sin tur missgynna såväl näringsliv som akademi genom minskat kunskaps- och informationsutbyte och nätverksbyggande.

Industriforskningsinstitut

En annan samarbetsmöjlighet är institut där näringsliv och akademi kan mötas kring gemensamma frågor på specifika områden. Industriforskningsinstitutet är en aktör i innovationssystemet som bedriver behovsmotiverad forskning och utveckling i samverkan med högskolor, näringsliv och samhälle. Institutet kan ha statlig myndighetsform, vara ägda helt eller delvis av staten, vara kopplade till lärosäten eller vara fristående. Institutet fungerar som intermediärer med spetskompetens inom olika områden, och bidrar till nyttiggörande och kommersialisering av FoU. Som nämnts ovan har Sverige en internationellt sett liten institutssektor som utförare av offentlig forskning. Den absoluta merparten av forskningen utförs vid lärosäten.⁴⁹ Företag samarbetar därför i stor utsträckning direkt med lärosäten vad gäller forskning. Samhällsekonomiska fördelar med den svenska organisationen, där samarbetet bedrivs vid lärosäten snarare än vid forskningsinstitut, är att resultaten från forskningen i samarbete med näringslivet har bättre förutsättningar att sippra ned i utbildningen. Möjliga nackdelar från näringslivets perspektiv kan vara att forskningen som bedrivs vid lärosäten inte inriktas tillräckligt på näringslivets behov. Vidare kan små och medelstora företag ha svårare att delta i forskningsprojekt vid akademien när dessa kräver medfinansiering eller ett deltagande som sträcker sig över flera år. De stora företagen har i större utsträckning egna forskningsavdelningar och kan välja vilken forskning som de vill utföra i samarbete med lärosäten respektive internt.

⁴⁸ Förutom att det arbete som sker i ett företag kanske inte har något akademiskt meritvärde kan det även finnas problem med att företag inte är lika intresserade som forskaren av att sprida resultatet av den forskning som utförs. Omfattningen av problemet varierar något mellan sektorer och branscher. I vissa företag och branscher är det vanligare att forskningsresultaten publiceras.

⁴⁹ T.ex. Svensson (2023), SOU 2020:59.

Innovation vid lärosäten

Innovation vid lärosäten handlar om att idéer och uppfinningar som kommer av forskning som bedrivs där tas vidare för kommersialisering. För att göra detta mer effektivt finns stödsystem uppbyggda kring många lärosäten. Systemen består av innovationskontor, inkubatorer och lärosätets holdingbolag. Innovationskontorens uppgift är att stödja forskare och studenter med att validera och utveckla idéer.

Produktivitetskommissionen erfar att stödsystemen kring lärosätena för att ta hand om idéer och uppfinningar från forskningen har stärkts med tiden, men att de skulle kunna fungera bättre än i dag. Problembeskrivningen kretsar främst kring lärarundantaget, att stödsystemen fungerar så olika vid olika lärosäten samt okunskap om företagande och immateriella tillgångar bland studenter och forskare.

Oklarheter kring regeltolkning och avtal

Ett annat problem som nämns är att det kan vara krångligt att få till stånd samarbeten mellan företag och akademien p.g.a. avtalsförhandlingar som rör immateriella rättigheter och statsstöd. Att få avtal på plats tar tid och resurser, vilket kan vara svårare för mindre aktörer att hantera. Problemen kretsar framför allt kring lärarundantaget och lärosätenas olika tolkningar av statsstödsregler.⁵⁰ Enligt IVA (2025a) avstår svenska företag ibland från samverkan med svenska lärosäten p.g.a. att det är för betungande att få till avtalen.

3.4.4 FoU-subventionerna till företag är relativt små med mer tyngd mot direkta stöd

Som beskrivs i avsnitt 3.2.2 är FoU-subventioner ett svar på de marknadsmisslyckanden som finns kring FoU-investeringar. Subventionerna innefattar dels FoU vid lärosäten och statliga forskningsinstitut, dels direkta stöd eller skattesubventioner till näringslivet.

⁵⁰ Se även Strand m.fl. (2025) om hinder för samverkan genom industridoktorander.

Vad gäller den internationella utvecklingen noterar IMF (2024a) att statligt stöd till FoU i OECD-länder över tid har legat på ungefär oförändrad nivå mätt som andel av BNP. Sammansättningen har dock skiftat mot ökat stöd till företag och mindre till forskning. Det är särskilt stöden via skattesystemet som har ökat i omfattning, genom en tredubbling sedan 2000.

Sveriges FoU-subventioner till företag är relativt låga i en internationell kontext. Som andel av BNP låg Sveriges FoU-subventioner på plats 23 av 38 länder 2021, vilket var strax efter Danmark, men en bit före Tyskland och Finland. Storbritannien, Island och Frankrike låg i topp. En relativt låg placering internationellt sett är inte nödvändigtvis ett starkt motiv för att öka subventionerna till företagen. FoU i privat sektor är vanligtvis mer kommersiellt inriktad och inkrementell till sin natur. Dessutom kan företag vara mindre motiverade att sprida resultaten av sin FoU än t.ex. forskare vid lärosäten. Även om FoU-subventioner till företag kan komplettera offentligt finansierad forskning är motiven för att subventionera den delen av innovationskedjan inte lika starka som för att subventionera grundforskning (se även avsnitt 3.2.2).⁵¹

Sverige lägger större tyngd på direkta stöd än stöd via skattesystemet

Som beskrivs i avsnitt 3.2.2 finns i huvudsak två typer av FoU-subventioner, direkta subventioner (t.ex. bidrag eller lån) och subventioner på skattesidan. OECD (2025d) pekar på att skattesubventionernas popularitet i OECD-länder har ökat över tid och har blivit det främsta instrumentet av de två för att uppmuntra företagens FoU-investeringar. Även i Sverige har skattestöden för investeringar i FoU ökat över åren, med införandet och sedermera utvecklingen av det s.k. FoU-avdraget.⁵² Av OECD:s statistik framgår emellertid att Sverige 2023 lade en mindre andel på skattesubventioner jämfört med många andra hög- och medelinkomstländer.

⁵¹ IMF (2024a) redovisar uppskattningar av effekten på total FoU för en dollar i offentlig-finansiell kostnad för olika typer av policyinstrument med syfte att öka FoU-investeringar.

⁵² De nuvarande reglerna innebär att en arbetsgivare kan sätta ned arbetsgivaravgifterna på löner till personer som arbetar med FoU med motsvarande 20 procent av lönen upp till ett avdragstak om 36 miljoner kronor per år och koncern.

Svensson (2024) framhåller att det finns både för- och nackdelar med båda typerna av stöd och att de kan komplettera varandra. Medan skattesubventionerna främst uppmuntrar mer inkrementell utveckling på kortare sikt, kan direkta stöd användas för att uppmuntra projekt som möjligen har högre risk och längre tid till kommersialisering. Det är även lättare att rikta direkta stöd mot sektorer eller projekt som bedöms vara förknippade med stora överspillningseffekter.⁵³ Nackdelen med direkta stöd är att de riskerar att snedvrider konkurrensen och att det är oklart huruvida finansären har kompetens att välja de bästa projekten ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Dessutom finns risk för lobbyism, att vissa företag blir experter på ansökningar och att stora företag gynnas på bekostnad av små (se avsnitt 3.2.2 och kapitel 8). Fördelen med skattestöd är att de inte förväntas snedvrider i samma utsträckning, framför allt eftersom ingen extern beslutsfattare väljer exakt vilka projekt som ska få stöd. Så länge företaget håller på med det som ingår i definitionen av FoU kan företaget få stödet för vilket projekt som helst. Den stora nackdelen med skattestöd är sannolikt dödviktseffekterna, dvs. att staten finansierar mycket FoU som skulle ha utförts ändå. Dessutom kan det vara svårare att sätta upp kriterier för spridning av resultaten. Andra nackdelar jämfört med subventioner på utgiftssidan är försämrade budgetkontroll, när en viss verksamhet ger rätt till skatteavdrag oavsett den totala volymen, samt incitament att omklassificera andra kostnader som FoU. Även om överspillningseffekterna sannolikt är mindre och dödviktseffekterna större vad gäller skattestöden anses de allmänt vara mindre snedvridande och förenade med lägre administrativa kostnader än de direkta stöden.

Stöden till företag är svåröverskådliga med oklar effekt

Direkta stöd allokeras i regel genom utlysningar, ofta med specifika villkor från myndigheter eller forskningsråd.

Sverige har många olika direkta stöd till företag för aktiviteter relaterade till FoU och innovation. Stöden tillhandahålls av ett flertal aktörer. Enligt vad Produktivitetskommissionen erfar är systemet svåröverskådligt ur företagens perspektiv. Forsknings-

⁵³ Se även diskussion i IMF (2024a).

och innovationsstöden, både de direkta stöden och skattesubventionerna, ingår i det mer generella system av företagsstöd som ibland kallas företagsfrämjandet. Problemen med det systemet beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.4.6. Precis som för andra företagsstöd bedöms bättre och framför allt fler utvärderingar av stöden till FoU och innovation behövas.⁵⁴

Strategiska innovationsprogram och regulatory capture

Ett innovationspolitiskt verktyg är de s.k. *strategiska innovationsprogrammen*. Programmen är initiativ där tanken är att företag, akademi och organisationer ska samarbeta för att utveckla framtidens hållbara produkter och tjänster.⁵⁵ Programmen baseras på en samfinansieringsmodell som i stora drag innebär att staten stöttar deltagande från akademien medan företag bidrar med egna resurser i form av t.ex. medfinansiering eller tid och engagemang. Syftet med programmen är att främja samverkan mellan aktörer för att lösa problem på områden som är intressanta för näringslivet, akademien och staten.⁵⁶

Projekten kan motiveras utifrån koordineringsmisslyckanden och problem för kollektivt handlande (s.k. *collective action-problems*) när flera aktörer ska interagera. Sådana problem kan exempelvis uppstå vid introduktion av nya teknisksystem eller förändring av rådande system. Tillväxtanalys (2020b) lyfter att ett tekniskt system kan fastna i en form av moment 22, där ingen enskild aktör tjänar tillräckligt mycket på resultatet av att göra den ansträngning som krävs för att åstadkomma en förändring. I det fallet kan det vara motiverat med en statlig intervention och koordinering av policy. Som beskrivs i avsnitt 3.4.3 kan det även finnas initiala problem för aktörer att finna varandra för att samverka. Det statliga stödet kan minska sådana problem. En avvägning i dessa program är att de riskerar bli antingen för företagsinriktade – vilket kan innebära

⁵⁴ Detta diskuteras bl.a. av Broström och Wennberg (2024) och av Tillväxtanalys (2025c) som också föreslår en metod för utvärdering av innovationsstöd.

⁵⁵ De program som startade tidigare kallas Strategiska innovationsprogram (SIP). Den senare omgången program kallas Impact Innovation. Sedan finns även programmet Avancerad Digitalisering som initierats på näringslivets initiativ.

⁵⁶ Enligt finansierarna Energimyndigheten, Formas och Vinnova fokuserar programmen på områden som är strategiskt viktiga för Sverige och syftar till att skapa förutsättningar för hållbara lösningar på globala samhällsutmaningar samt öka internationell konkurrenskraft (t.ex. Vinnova, 2024). Se även Teknikföretagen (2024).

satsningar på inkrementell utveckling och problemlösning som främst gagnar de företag och branscher som är med (se t.ex. OECD, 2016b) – eller att de blir för inriktade på de problem som akademien, men inte företagen, är intresserade av. En annan fråga är i vilken utsträckning programmen uppmuntrar mer banbrytande innovation. Exempelvis Tillväxtanalys (2020b) lyfter att större och etablerade aktörer generellt sett har mindre incitament att komma med radikala förändringar, både vad gäller teknologi och institutioner, eftersom de är en del av det etablerade systemet. I den mån stora och etablerade aktörer får stort inflytande över programmet finns därmed risk för s.k. *regulatory capture* med den här typen av stöd.

Det nuvarande FoU-avdraget är svårtillämpat

Det finns i huvudsak två typer av skattestöd; stöd som utgår på inkomsten av investeringar och stöd som utgår på utgifterna för investeringar. Effektiviteten i stöden varierar med utformningen, men vissa menar att de utgiftsbaserade är mer effektiva för att uppmuntra investeringar i *verksamhet*.⁵⁷ Inkomstbaserade, som exempelvis minskad beskattning av patentintäkter, riskerar att främst leda till en flytt av immateriella rättigheter till länder där skatten är lägst och inte till ytterligare FoU-verksamhet.⁵⁸

Något som framhålls som effektivt med skattestöd som utgår på arbetsgivaravgiften, som t.ex. det s.k. FoU-avdraget, är att även företag i en uppstartsfas som inte har några vinster kan använda det (t.ex. Hansson, 2022). Marknadsmisslyckandena anses även vara fler vad gäller nya företag (avsnitt 3.2.2). Flera empiriska studier indikerar därtill att mindre företags FoU-investeringar påverkas i större utsträckning av skatteincitament än större företags.⁵⁹

Som beskrivs ovan anses stöd på skattesidan vara mindre kostsamma att administrera och mindre snedvridande än stöd på utgiftssidan. Som utredningen av FoU-avdraget (SOU 2025:3) visar

⁵⁷ För diskussion av olika utformningar av skatteincitament, se t.ex. OECD (2016a), Utredningen om skatteregler som gynnar forskning och utveckling (SOU 2025:3) och Appelt m.fl. (2025).

⁵⁸ Ejermo och Hansson (2025) menar att studier talar för att s.k. patentboxar, där vinster från patent beskattas lägre, leder till ökad skatteplanering och skattekonkurrens och att de har en liten effekt på den faktiska placeringen eller mängden FoU och innovation. Se även Bloom m.fl. (2019) och IMF (2024a).

⁵⁹ Se t.ex. Appelt m.fl. (2025) och Ejermo och Hansson (2025).

kan emellertid även skattestöd vara förknippade med betydande administrativa kostnader för både Skatteverket och företagen. Dessutom kan de skapa problem med förutsägbarheten. FoU-avdraget har kritiserats för att det är svårt att tillämpa eftersom det inte är självklart, vare sig för företag eller för Skatteverket, vad som ingår i FoU. Det blir därmed föremål för tolkning, i många fall av personer som inte har expertkunskap på de områden inom vilka forskningen och utvecklingen utförs. Sammantaget skapar detta osäkerhet kring avdraget, vilket kan minska incitamenten eller möjligheterna att göra den tänkta investeringen. Sannolikt är det företag med mindre resurser som drabbas hårdast av detta och inte företag som har en forskningsavdelning, personal som kan sköta administrationen och jurister som kan ge råd.

3.4.5 Immaterialrätt – en konkurrensfördel för Sverige?

Immateriella rättigheter avser juridiska skydd för idéer, skapande och kunskap, såsom patent, varumärken, mönsterskydd och upphovsskydd (se även diskussion i 3.2.2). Därutöver finns informella rättigheter såsom företagshemligheter. För många företag är varumärken och patent deras viktigaste tillgångar och det är där deras största värden ligger.

Immateriella rättigheter regleras huvudsakligen nationellt samt i globala forum, som World Intellectual Property Organization (WIPO) och World Trade Organization (WTO). Även EU har en roll, bl.a. i det harmoniserade varumärkesskyddet och i det relativt nya ”patentet med enhetlig verkan” där 18 EU-länder i dag samarbetar.

De olika rättigheterna har vidare något olika logik. Patent och upphovsrätt exkluderar andra från att använda en viss kunskap och ger därmed incitament till uppfinningar och konstnärliga verk, samtidigt som de medger (viss) spridning av den bakomliggande kunskapen.⁶⁰ Genom att definiera en form av äganderätt till den nya kunskapen underlättar de även kontrakt (licenser och förvärv) mellan upphovsmän och produkter. Varumärkesskydd och mönsterskydd är i stället sätt att signalera kvalitet om produkter till konsu-

⁶⁰ För att få patenträtt måste ägaren offentliggöra en minimimängd av kunskapen om uppfinningen som blir tillgänglig för andra företag och samhället, dvs. viss spridning.

menter samt att differentiera dem gentemot andra producenter. Det samhällsekonomiska motivet bakom att bevilja varumärkes-skydd och mönsterskydd är att de kan underlätta valet för konsumenten när produkter har icke-observerbara egenskaper, samt ge incitament för producenter att hålla hög kvalitet (Svensson, 2012).

Inom litteraturen kring produktivitet är patent den immaterial-rättsliga del som fått absolut mest uppmärksamhet. Patent anses uppmuntra investeringar i FoU, men många lyfter även problem med rättigheten. Förutom att ensamrätten förväntas leda till högre priser för konsumenterna kan patent förhindra spridning och tillämpning av resultat, vilket i sig kan minska andra företags incitament att investera. Patentöverträdelser kan därutöver leda till kostsamma tvister. Patent anses också fungera mindre bra för vissa teknologier.⁶¹

Immaterialrätt hamnar högt upp på företagets lista över faktorer som är viktiga för var de väljer att göra sina FoU-investeringar (se avsnitt 3.2.3). Som IVA (2025a) påpekar finns dessutom immaterial-rättsliga aspekter på nästan allt som har med forskning att göra, från hur forskning finansieras till hur nyttiggörande kan blockeras om felaktiga beslut om rättigheter har tagits. Därför blir det viktigt för potentiella företagare och innovatörer att på ett tidigt stadium få den kunskap som krävs för att veta när de behöver söka hjälp, vem de ska vända sig till och med vilken fråga.

Patent- och registreringsverket (PRV) har en viktig roll inom området. PRV utbildar bl.a. patentingenjörer⁶² som kan sprida kunskap vidare i ekonomin genom att arbeta på myndigheter och i företag. PRV är dessutom en av 25 myndigheter i världen som har behörighet att utföra nyhetsgranskningen och den preliminära patentbarhetsbedömningen för den internationella patentansökan som gäller 160 länder.⁶³ Att ha den statusen innebär att kvaliteten i granskningarna och bedömningarna av patentansökningar kan förväntas vara hög inom i princip alla teknikområden. Att Sverige har tillgång till denna expertkunskap gör att företag kan välja att

⁶¹ Många är överens om att patent fungerar relativt väl för läkemedel men kanske mindre bra för t.ex. mjukvara. Notera dock att mjukvara omfattas av patent i USA, men inte i EU i samma utsträckning (se t.ex. Svenskt Näringsliv, 2023c).

⁶² Det går inte att gå utbildning till patentingenjör vid ett lärosäte. Man blir i stället auktoriserad efter att ha genomgått prov och visat sina kunskaper för en så kallad patentnämnd. Myndigheten PRV utbildar i dag egna patentingenjörer.

⁶³ Patent Cooperation Treaty (PCT) är en internationell överenskommelse som ger möjlighet att med en enda ansökan, på ett språk, få nyhetsgranskning och preliminär patentbarhetsbedömning utförd av en myndighet för cirka 160 länder. PRV är en s.k. PCT-myndighet.

patentera i Sverige för att få en granskning av patentet och se om det håller en god kvalitet även internationellt. Det gör även att företag kan få bra rådgivning på svenska.

Införandet av ett enhetligt patentsystem inom EU i juni 2023 förväntas ha många fördelar (se nedan) men kan leda till att PRV granskar färre patentansökningar och därmed får både mindre intäkter och färre möjligheter att upprätthålla viktiga kunskaper på området.⁶⁴ I det perspektivet vill Produktivitetskommissionen poängtera att PRV:s roll är viktig för svensk ekonomi och att den bör värnas.

Vad gäller små och medelstora företags immateriella rättigheter mer generellt förefaller dock Sverige ligga efter övriga Europa med färre registreringar av patent, varumärken och design (t.ex. IVA, 2025a). Vidare har kunskapsluckor identifierats avseende immateriella rättigheter, bl.a. bland studenter och forskare.⁶⁵ Dessutom hanteras inte rättigheter, som patent, optimalt. Ofta söks patent för tidigt eller för sent, ansökningarna är dåligt underbyggda och patentet avslutas inte när det borde. Det förefaller därmed behövas mer information och kunskapsspridning om immateriella rättigheter, kanske särskilt till forskare och entreprenörer.

Patent kan också användas för att minska problem med asymmetrisk information kring nya idéer (Hall, 2019), vilket kan vara särskilt viktigt för mindre och nystartade företag. Mindre företag och enskilda aktörer kan emellertid också ha svårt både att upptäcka patentintrång och att försvara sina patent mot företag med större resurser. Patenttvister är ofta kostsamma, både tidsmässigt och monetärt, och knyter upp nyckelpersoner i de mindre företagen (Andersson, m.fl., 2023).⁶⁶ Införandet av ett enhetligt patentsystem inom EU förväntas förbättra läget generellt, men kanske särskilt för mindre aktörer. Systemet innebär dels ett enhetligt patentskydd – med en enda ansökan kan företaget få skydd i nästan hela EU – dels en enhetlig patentdomstol vilket innebär att ett företag inte behöver

⁶⁴ För information om det enhetliga patentet, se EPO (2024).

⁶⁵ Se SOU 2020:59, Andersson, m.fl. (2023) och IVA (2025a).

⁶⁶ Andersson m.fl. (2023) påpekar att värdet av patent sjunker drastiskt om patenthavaren för det första inte kan upptäcka eventuella patentintrång och för det andra inte kan hindra fortsatt intrång om det upptäcks. De pekar vidare på att patentstrategier bland små aktörer främst är utformade för att signalera värdet av teknologin och inte för att lyckas upprätthålla patent i domstol.

driva processer i olika nationella domstolar.⁶⁷ Både Persson m.fl. (2024) och Broström och Wennberg (2024) lyfter att det trots förbättringarna ändå kan vara väldigt kostsamt för små företag eller den enskilde uppfinnaren att driva domstolsprocess.

En ytterligare observation är att användningen av patent skiljer sig mellan Europa och USA, framför allt vad gäller innovationer som baseras på mjukvara. I USA är sådana innovationer i större utsträckning patenterbara. I den mån patent attraherar kapital kan det alltså innebära mindre möjligheter att få finansiering för mjukvarulösningar i Europa än i USA. Det finns emellertid inte endast fördelar med ökad patenterbarhet, eftersom det även ökar risken för tvister.⁶⁸

3.4.6 Angående företagsdynamiken

Braunerhjelm och Lappi (2024) beskriver att förutsättningarna för att starta och skala upp företag i Sverige har stärkts under de senaste decennierna. Den entreprenöriella aktiviteten i form av nystartade och relativt unga företag har dessutom ökat relativt snabbt i Sverige över tid i förhållande till många andra länder.⁶⁹ En tendens i Sverige verkar emellertid vara att en större andel av de nystartade företagen inte har ambitioner att växa och att många förblir s.k. soloföretagare (Entreprenörskapsforum, 2024). Ett par möjliga anledningar är brist på kompetens (IVA, 2025b) och kapital för att växa. Medan tillgången till kapital i en inledande fas beskrivs som god, särskilt vad gäller riskkapital, pekar flera på problem med finansiering i tillväxtfaserna (t.ex. Braunerhjelm och Lappi, 2024), vilket gör att företag kan välja att expandera utomlands i stället.

Draghi (2024) pekar på en annan faktor som gör att företag kan föredra att expandera i t.ex. USA i stället för Europa, nämligen krångliga och fragmenterade regler på den inre marknaden i EU (se även kapitel 4 och kapitel 7). Regler och tillståndprocesser är

⁶⁷ Persson m.fl. (2024) menar att införandet av ett enhetligt patentsystem i EU torde stimulera innovation genom att företag som vill skydda sina patent på en större marknad nu möter lägre kostnader och mindre osäkerhet för att göra det då patent inte längre behöver sökas i flera länder. Med andra ord: reformen minskar informations- och koordinationsproblem på innovationsmarknaden.

⁶⁸ Detta har lyfts av Svenskt Näringsliv (2023c).

⁶⁹ Se Entreprenörskapsforum (2024) samt Heyman m.fl., (2019) för en jämförelse med USA. Entreprenörskapsforum (2025) dokumenterar emellertid en minskning i entreprenöriell aktivitet under 2024 för Sverige.

viktiga för konsumentskydd och för andra mål i samhället, men de kan även ha en negativ påverkan på utveckling och innovationer. Regelverk som är svåra att förstå skapar osäkerhet och försvårar för företag att testa nya innovationer på marknaden (t.ex. Tillväxtanalys 2023c). Regelverk som är direkt hindrande omöjliggör detsamma. Även långa tillståndprocesser kan försvåra för innovation. Resultatet kan bli att företag lägger sin forskning och utveckling på andra ställen. Bland små och medelstora företag i Sverige upplevs lagar och myndighetsregler som ett tillväxthinder. Det handlar bl.a. om betungande hantering av skatte- och momsregler, regler kring att ha anställda, offentlig upphandling samt dataskydd och informationssäkerhet.⁷⁰ Reglerna kan dessutom vara särskilt problematiska för innovativa företag. Studier indikerar att det särskilt är företagande bland personer med högre utbildning och i sektorer där det skett stora teknologiska framsteg som påverkas av regleringar.⁷¹

Även skattesystemets utformning är viktig ur ett entreprenörskapsperspektiv (t.ex. Braunerhjelm och Lappi, 2024). Skattesystemet har över tid förbättrats mycket för entreprenörer som startar nya företag (Braunerhjelm och Henrekson, 2023). Vissa problem finns dock och kanske särskilt för de tillväxtinriktade företagen. Det gäller de s.k. fåmansbolagsreglerna som anses komplicerade (t.ex. SOU 2024:29), arbetsgivaravgifterna samt den höga marginalsikten för personer med relativt hög inkomst. Den höga marginalsikten förväntas i större utsträckning påverka entreprenörer med snabb tillväxt i företaget (SOU 2024:29). Dessutom anses undantaget i beskattningen av personaloptioner inte vara förmånligt för snabbväxande företag (t.ex. Braunerhjelm och Lappi, 2024). OECD (2024) dokumenterar också att skattefördelarna med att vara fåmansföretagare i stället för att vara anställd över tid har ökat i många OECD-länder. Företagandet i flera länder kan därför i ökad grad vara drivet av skatteskal. Detta gäller även i Sverige, vilket bl.a. diskuteras i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29). Personer som av skatteskal startar företag för att utföra samma arbete som de skulle ha gjort som anställd har möjligen inte samma ambitioner att expandera sitt företag som personer som startar företag med bas i en ny idé. Om företagandet delvis drivs av skatteskal kan det vara en anledning till de minskade tillväxtambitionerna

⁷⁰ "Företagens villkor och verklighet", Tillväxtverket (2023a).

⁷¹ Se sammanfattning i SOU 2024:36.

bland nystartade företag och det ökade soloföretagandet som nämndes ovan.

En del av näringspolitiken är det som kan kallas företagsfrämjandet. Tillväxtanalys (2025d) definierar det statliga företagsfrämjandet som ”statligt finansierade aktiviteter som i första hand syftar till att främja investeringar, förbättra konkurrenskraften eller stödja företagens ekonomiska utveckling”. Dessa aktiviteter involverar allt från forskningsfinansiering till företagsstöd för specifika aktiviteter. I dag består systemet av ett stort antal aktörer inom flera utgiftsområden som ger stöd till en stor mängd målgrupper. Flera myndigheter kritiserar systemet för att vara komplext och svåröverskådligt.⁷² Därtill är ansökningsprocesserna ofta administrativt krävande och handläggningstiderna långa (Tillväxtanalys, 2025d). Sammantaget konstaterar Tillväxtanalys att dagens ansökningsprocesser sannolikt gynnar projektvana eller större stödsökande aktörer. Produktivitetskommissionen bedömer att systemet därmed riskerar att ha en negativ effekt på företagsdynamiken.

Förutom att regler och stöd kan påverka företagsdynamiken negativt finns en annan faktor av växande betydelse i korruption och framför allt kriminalitet. Vad gäller korruption har Sveriges rankning internationellt försämrats under senare år, även om Sverige fortfarande är bland de bäst rankade (Braunerhjelm och Lappi, 2025). Entreprenörskapsforum (2025) beskriver att en betydande andel entreprenörer och etablerade företagare uppger att kriminalitet har påverkat deras verksamhet negativt och att en tredjedel av de som utsatts för brott valde att avveckla verksamheten. Brottslighet bidrar till störningar i företagsdynamiken, bl.a. genom att urholka tillit och öka transaktionskostnaderna, vilket i sin tur kan leda till minskad investeringsvilja (se kapitel 11 för en utförligare analys).

Slutligen är en välfungerande bostadsmarknad viktig för att företag ska kunna hitta rätt arbetskraft. Sveriges bostadsmarknad anses ha flera problem (se kapitel 10 och SOU 2024:29).

⁷² Riksrevisionen (2016), Tillväxtanalys (2015) och Tillväxtverket (2015).

3.5 Bedömningar och förslag

3.5.1 Satsa på forskning och kompetensförsörjning framför riktade stöd till företag

Bedömning: Goda ramvillkor för näringslivets investeringar i FoU och innovation är avgörande för produktivitetens utvecklingen.

Bedömning: Policy för att främja FoU och innovation bör inriktas på breda åtgärder och på att åtgärda tydliga marknadsmisslyckanden. Riktade stöd till enskilda företag eller branscher bör undvikas.

Som beskrivs inledningsvis i kapitlet är FoU-investeringar, kunskap och innovation viktigt för ett lands produktivitetens utveckling. Goda ramvillkor ökar effektiviteten i strukturuomvandlingen i ekonomin, dvs. att företag med tillväxtpotential får tillgång till kunskap, kapital och kompetens och kan växa, medan de företag som inte har tillväxtpotential lägger ned och frigör resurser.

Som beskrivs i avsnitt 3.2.2 finns skäl för staten att subventionera FoU och då särskilt sådan FoU som har stor samhällsekonomisk avkastning i förhållande till den privata avkastningen. Det gäller framför allt grundforskning, vilken staten ofta har i egen regi, men det kan även gälla projekt med mer risk (teknikhöjd), lång tid till möjlig kommersialisering och projekt eller företag i inledande faser. Subventioner till företag kan därtill fungera som ett komplement till offentliga investeringar i forskning. Det är emellertid viktigt att subventioner till företagens FoU inte ersätter, utan uppmuntrar, företagens egna investeringar. Det är också viktigt att de inte i första hand riktas mot små företag eftersom dessa då får större motiv att förbli små (se avsnitt 3.2.2).

Liksom andra företagsstöd är stöd till FoU förknippade med flera regleringsmisslyckanden såsom snedvridningar, lobbying, m.m. (se beskrivning i avsnitt 3.2.2 och kapitel 8). Riskerna för regleringsmisslyckanden bedöms vara särskilt stora för stöd som riktas till vissa företag, tekniker eller branscher och mindre för stöd på skattesidan som är mer horisontella till sin natur. Även stöd på skattesidan leder emellertid till problem i form av gränsdragningsproblematik och administrativa kostnader (se avsnitt 3.4.4). Generellt sett

anses kostnader förknippade med att söka stöd vara särskilt problematiska för de företag för vilka motiven för stöd är störst i teorin, dvs. nya företag, vilka inte har avdelningar med jurister och annan administrativ personal. Detta kan i sin tur leda till att nya och innovativa företag får svårare att konkurrera med stora företag eller med andra mindre företag som är duktiga på att söka stöd.

Sammantaget bedömer Produktivitetskommissionen att staten bör vara fortsatt restriktiv med olika former av företagsstöd och FoU-subventioner och i stället förbättra de ramvillkor som är viktiga för företagens investeringar i FoU och innovation. Dessa inkluderar välfungerande kompetens- och kapitalförsörjning, ett bra system för immateriella rättigheter, väl avvägda regler och tillståndsprocesser och tillgång till internationella marknader för att svenska företag ska investera och växa. Därutöver är det viktigt med en forskningsbas av hög kvalitet som kommer näringslivet till del.

Bättre ramvillkor

Som nämns ovan bedömer Produktivitetskommissionen att det finns vissa problem relaterade till ramvillkoren som skulle kunna verka hindrande på investeringar i FoU och innovativ verksamhet (se avsnitt 3.4). Förslag på förbättringar som återfinns i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29) och i andra kapitel i detta betänkande beskrivs kort nedan. Övriga förslag på området följer i de kommande delavsnitten.

För det första beskrivs kompetensförsörjningen som ett problem för både företag som investerar i FoU och för entreprenörskap generellt (IVA, 2025b och avsnitt 3.4.2). Flera förslag som syftar till att förbättra den med avseende på STEM-utbildade och högkvalificerade arbetskraftsinvandrare återfinns i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29) och kapitel 5. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har fått ett uppdrag av regeringen att dels analysera orsakerna till att svenska studenter inte väljer forskarutbildning, dels lägga förslag för att göra forskarutbildningen mer attraktiv för svenska studenter.⁷³ Produktivitetskommissionen anser att det är ett steg i rätt riktning eftersom ökad kunskap om problemens orsaker behövs för att kunna åtgärda dem.

⁷³ Regeringskansliet (2025e).

Vad gäller kapitalförsörjningen framstår den som relativt god i Sverige, inte minst tack vare en väl fungerande riskkapitalmarknad (se kapitel 6). Det problem som lyfts av aktörer rör främst investeringar i den s.k. uppskalningsfasen (t.ex. Braunerhjelm och Lappi, 2024) och särskilt för investeringar som är riskfyllda och kräver en långsiktig involvering av investeraren. I kapitel 6 diskuteras bl.a. en ökad integrering av de europeiska kapitalmarknaderna som något som kan förbättra situationen. Förslag för bättre regler och tillståndsprocesser diskuteras utförligt i delbetänkandet (SOU 2024:29). Problemen med kriminalitet och förslag för att förbättra situationen beskrivs i kapitel 11.

Flera skattefrågor relaterade till företagande och investeringar diskuteras i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29). Bland dessa frågor finns fåmansföretagsreglerna (även kallade 3:12-reglerna), som även diskuteras i avsnitt 3.5.9 nedan, och bolagsbeskattningen. Vad gäller bolagsbeskattningen lyfts i delbetänkandet särskilt att lånefinansierade investeringar är skattemässigt gynnade i förhållande till investeringar som finansieras med eget kapital, vilket kan missgynna investeringar för vilka lånefinansiering lämpar sig sämre. Till dessa räknas investeringar i immateriellt kapital, såsom investeringar i FoU och många investeringar relaterade till digitalisering och AI, vilket diskuteras i kapitel 4. Även mer riskfyllda investeringar, t.ex. i nya innovativa lösningar, kan missgynnas av samma anledning. Som beskrevs i delbetänkandet har problemet diskuterats under en längre tid. År 2019 begränsades ränteavdragen och därmed är problemen med snedvridningar sannolikt mindre i dag. Samtidigt har betydelsen av immateriella tillgångar ökat (SOU 2024:29), vilket kan öka snedvridningen. I kapitel 4, som behandlar frågor om digitalisering och AI, gör Produktivitetskommissionen bedömningen att frågan bör följas upp och utvärderas.

Även en välfungerande bostadsmarknad är viktig för investeringar i FoU, klusterbildning, informationsdelning och för att företag ska hitta rätt arbetskraft. Sveriges bostadsmarknad anses allmänt fungera relativt dåligt, både vad gäller nybyggnation och användandet av befintligt bestånd. Förbättringar av bostadsmarknadens funktionsätt diskuteras utförligt i kapitel 10 såväl som i delbetänkandet (SOU 2024:29).

Slutligen är en välfungerande konkurrens och öppenhet för handel viktigt för investeringar i FoU och innovation. Förslag och bedömningar på det området återfinns i kapitel 7.

Bättre stöd till FoU och innovation

Som diskuteras ovan skulle kvaliteten i den offentligt finansierade forskningen behöva öka och forskningen bli mer banbrytande än i dag. Produktivitetskommissionen bedömer att det är ett område som Sverige bör satsa på. I avsnitt 3.5.2 och 3.5.3. diskuteras en annorlunda utformning av styrning och finansiering i syfte att förbättra kvaliteten i den offentligt finansierade forskningen.

FoU-subventioner till näringslivet kan motiveras utifrån marknadsmisslyckanden och de kan komplettera den offentligt finansierade forskningen. Även om Sveriges FoU-subventioner till näringslivet är låga i ett internationellt perspektiv anser Produktivitetskommissionen att det inte är på sådana stöd som politiken bör satsa i första hand. Som diskuteras i avsnitt 3.4.4 är subventioner till FoU i näringslivet förenade med lägre överspillningseffekter än exempelvis satsningar på grundforskning. De är därtill förenade med problem såsom snedvridningar av konkurrensen och resursfördelningen, dödviktseffekter när aktiviteter finansieras som skulle utförts ändå, samt administrativa kostnader. Kommissionen förordar därmed inte några nya skatte- eller utgiftsstöd på FoU- och innovationsområdet, utan snarare att de stödsystem som finns på plats ses över och förbättras. Detta bör göras dels genom förändringar av exempelvis det existerande FoU-avdraget (avsnitt 3.5.7), dels genom bättre utvärderingar av de innovationsstöd som finns (avsnitt 3.5.6). Vidare anser Produktivitetskommissionen att alla stöd till företag bör analyseras utifrån de kriterier som sätts upp i kapitel 8.

3.5.2 Tydligare rollfördelning och starkare drivkrafter för lärosäten

Bedömning: Styrningen och finansieringen av universitets- och högskolesektorn bör förändras i syfte att uppnå en tydligare rollfördelning bland lärosätena, uppmuntra en prioritering av resurser till starka forskningsmiljöer och stärka lärosätenas drivkrafter att prestera väl.

I dag koncentreras inte resurser tillräckligt till starka forskningsmiljöer.⁷⁴ Framstående forskning är inte en helt individuell aktivitet, utan bygger på ett samspel med andra framstående forskare. Förmågan att rekrytera nya starka forskare hänger i sin tur ihop med forskningsmiljöns styrka. Vad gäller forskningsinfrastruktur kan sådan vara kostsam, och i takt med att allt dyrare instrument och annan utrustning krävs uppstår större skalfördelar i forskningsverksamheten. Detta gäller särskilt i naturvetenskapliga, medicinska och tekniska discipliner som har särskilt stor betydelse för produktivitetens utvecklingen. Alla dessa faktorer talar för att en större del av forskningsmedlen bör koncentreras till starka forskningsmiljöer.

Sverige har ett stort antal universitet och högskolor. Givet Sveriges geografiska storlek är detta på många sätt ändamålsenligt. Men det medför samtidigt att forskningsresurserna sprids ut på alltför många små enheter. En tydligare rollfördelning mellan olika typer av lärosäten skulle sannolikt främja den samlade produktiviteten genom att möjliggöra för olika lärosäten att profilera sig och fokusera resurserna på särskilda forskningsområden. Även de äldre och större universiteten kan i viss mån behöva fokusera mer inom ramen för sin roll som bredduniversitet. Forskningsanknytningen på grundutbildningar kan i fler fall lösas genom samarbeten mellan olika lärosäten. Produktivitetskommissionen menar att den statliga styrningen behöver uppmuntra en sådan profilering och rollfördelning.

Därutöver har interna faktorer hos lärosätena lyfts upp som hinder för en tydligare rollfördelning och prioritering. Ledarskapet inom lärosätena har beskrivits som svagt vad gäller förmågan att ta strategiska beslut och prioritera resurser (OECD, 2016b; Stampfer, 2019). Exempelvis har ökade basanslag generellt resulterat i fler

⁷⁴ Exempelvis OECD (2016b) lyfter upp det som ett problem.

forskare snarare än att framgångsrika forskare fått mer resurser (OECD, 2016b). Potentiella orsaker till lärosätenas bristande förmåga att prioritera är många, såsom att kollegialitet kan verka konservativt på verksamheten och motverka en mer prestationsbaserad resursfördelning, att administrativa krav eller brist på resurser inte gör ledarskapsroller tillräckligt attraktiva för de lämpligaste kandidaterna eller att kulturen i Sverige gör att omprioriteringar av resurser från enskilda forskare eller institutioner är tuffa att genomföra. Dagens styrning har inte förmått skapa en tillräckligt stark balanserande kraft mot detta.

Produktivitetskommissionen bedömer sammantaget att prestationskraven på lärosätena behöver höjas, att lärosätenas organisatoriska kapacitet behöver stärkas och att rollfördelningen behöver tydliggöras. Starkare drivkrafter kan uppnås bland annat genom att medelstillsättning kopplas till uppnådda resultat, såsom exempelvis prestationer inom olika områden eller genomförda förändringar. Det finns många olika potentiella sätt att uppnå detta. Ett överenskommelsebaserat system som i vissa av våra grannländer, där staten och lärosäten genom förhandling och dialog kommer överens om mål, prioriteringar o.d., är ett sätt. Ett system likt brittiska Research Excellence Framework, där forskningen vid lärosäten bedöms genom extern sakkunniggranskning, är ett annat. Ett kraftigare externt tryck får dock inte utformas så att det skapar svagare incitament för enskilda forskare att ta sig an mer riskfyllda forskningsprojekt. Produktivitetskommissionen menar att den samlade styrningen bör ses över och förändras i syfte att uppnå dessa mål.

3.5.3 Större institutionell mångfald

Försöksverksamhet med fristående forskningsinstitut

Förslag: Etablera på försök ett antal mindre forskningsinstitut inom teknik, naturvetenskap eller medicin. Efter utvärdering bör dessa utökas eller läggas ned. På sikt kan ytterligare institut övervägas. Forskningsfinansierande myndigheter bör få i uppdrag att identifiera lämpliga forskningsinriktningar för instituten.

Den forskning som sker i offentlig regi i Sverige utförs främst inom universitet och högskolor. En bredare uppsättning arbetssätt och forskningsorganisationer har potential att komplettera de som finns i dag (Kakkad m.fl., 2023; Arora m.fl., 2020). I andra länder har t.ex. forskningsinstitut kunnat bidra med starka forskningsmiljöer (Nurse, 2023). Erfarenheten visar att forskningsinstitut, med sitt ofta fokuserade uppdrag, enklare kan attrahera duktiga forskare och starkt ledarskap. Institutens arbetssätt kan utformas på annat sätt än universitetsforskning och därmed bidra till en större mångfald av arbetssätt.⁷⁵ Genom att pröva olika tillvägagångssätt kan de mest lämpliga identifieras. Flera historiskt framgångsrika forskningsorganisationer var organiserade och arbetade på andra sätt än vad mycket av universitetsforskningen är och gör i dag (Rubin, 2006; Miller och O’Sullivan, 2022; Narayanamurti och Odumosu, 2016; Reinhardt, 2022). Nya forskningsorganisationer kan också skapa ett konkurrenstryck mot universitet och högskolor och potentiellt driva förbättringar där. Av dessa anledningar menar Produktivitetskommissionen att det finns en potential att stärka det svenska forskningssystemet genom att etablera fler forskningsinstitut.⁷⁶

Sådana institut behöver en tydlig inriktning för sitt arbete och bör bildas först när en vetenskaplig inriktning identifierats som bäst hanteras genom en långsiktig och fokuserad insats (Nurse, 2023). Forskningsfinansierande myndigheter bör få i uppdrag att systematiskt identifiera och ta in idéer från forskarsamhället om sådana möjligheter inom teknik, naturvetenskap och medicin, exempelvis inför forskningspropositioner.⁷⁷

Ett instituts arbetssätt och organisation bör utformas utifrån dess syfte. En större bredd av möjliga arbetssätt bör här övervägas. Inspiration kan hämtas både från forskningsmiljöer som fanns tidi-

⁷⁵ Detta avser då en bredd i hur verksamheter organiseras och leds, inte i hur enskilda forskare kan organisera sitt arbete. Det senare skulle kunna uppnås med exempelvis personbaserade stöd till enskilda forskare eller forskargrupper. Produktivitetskommissionen ser också positivt på sådant stöd, men detta förslag kompletterar genom att handla om en bredd i miljön kring en större mängd forskare och forskargrupper. Storleken på de föreslagna organisationerna är också större än vad exempelvis centrumbaserade stöd tenderar att möjliggöra.

⁷⁶ Reinhardt (2022) argumenterar för att en genuin bredd i organisationer och deras arbetssätt kräver att organisationerna är självständiga.

⁷⁷ Syftet är att med hjälp av verksamma forskare identifiera vetenskapliga möjligheter, inte ta fram idéer utifrån behov. Detta skulle exempelvis kunna ske i konkurrens i en öppen utlysning eller på annat sätt. Existerande mindre enheter skulle också kunna skalas upp.

gare och fungerade väl, såsom Janelia Research Campus gjorde när de utformade sin verksamhet, och från institut som fungerar väl i dag, som exempelvis Francis Crick Institute. Inspiration kan även hämtas från den större bredd av forskningsorganisationer som nyligen etablerats med varierande arbetssätt (Rubin, 2006; Rodriguez, 2024; Kakkad m.fl., 2023).⁷⁸ Ska ett institut ha möjlighet att fungera väl och eventuellt bedriva forskning på ett annat sätt krävs sannolikt en långsiktig finansiering. Det är också vad som rekommenderats i en utredning av det brittiska forskningssystemet (Nurse, 2023). Produktivitetskommissionen delar den bedömningen.

Det finns ingenting i vad ett forskningsinstitut är som garanterar att det fungerar väl. Alla institut som startas kan givetvis inte förväntas bli lyckade. Syftet med detta förslag är också delvis att nya arbetssätt ska provas för att komplettera och konkurrera med nuvarande organisationer. Att något institut eller arbetssätt inte fungerar som tänkt kan därför förväntas. Erfarenheten från Storbritannien är dock att institut kan vara svåra att stänga, även när de inte längre är relevanta eller när kvaliteten på deras arbete sjunkit (Nurse, 2023). Att inrätta ett storskaligt forskningsinstitut från grunden kräver också stora resurser och innebär en chansning på en enskild organisation och ett enskilt forskningsområde. Av dessa anledningar bör det, såsom föreslås i Nurse (2023), finnas en process för att etablera ett institut, där utvärderingar bestämmer om det ska fortsätta utvecklas eller läggas ned.⁷⁹ Hela organisationens resultat bör utvärderas, snarare än enskilda forskares bidrag. Om institutet inte presterar väl bör det läggas ned. Om forskningsinriktningen inte längre är relevant bör institutet också läggas ned eller, om så är lämpligt, ändras till annan passande inriktning.⁸⁰ Om ett institut har ett tydligt tidsbegränsat uppdrag bör en plan för dess nedläggning finnas med från början. Att basera resursutvecklingen för instituten på hur väl de presterar innebär en målkonflikt mot att också ge instituten en långsiktighet som kan premiera risktagande.

⁷⁸ Se också Watney (2025) för ett förslag med liknande utformning.

⁷⁹ För att uppnå en kritisk massa vad gäller antalet forskare har exempelvis 30 forskare nämnts som en nedre gräns (Nurse, 2023). Det finns dock ändå en initial målkonflikt mellan att börja med en liten organisation och vänta med att expandera tills man vet att organisationen fungerar väl och att snabbt bygga en större organisation. Syftet här är dock att initialt små organisationer ska tillåtas växa till en lämplig storlek om de fungerar väl. Samtidigt ska det också poängteras att de initiala organisationerna inte heller bör vara för små.

⁸⁰ Janelia Research Campus arbetar exempelvis med 15-åriga cykler för sin forskningsinriktning, vilket skulle kunna vara en modell för institut där så är lämpligt (Rubin, 2019).

Periodiska utvärderingar får därför inte ske med för korta intervall eller baseras på enkla mått som motverkar risktagande, utan organisationerna behöver tillåtas verka i flera år för att kunna utvärderas.⁸¹

Sverige är ett litet land och svensk forskning presterar relativt väl. Produktivitetskommissionen menar därför att det inte är motiverat att göra en större förändring på kort sikt och etablera en lång rad institut direkt. Omfattningen bör baseras på vetenskapliga möjligheter och behov, men initialt bestå av få organisationer. Exempelvis skulle omkring tre mindre institut vara en rimlig början.⁸² På längre sikt bör omfattningen av forskningsinstitut och deras storlek bestämmas av hur väl de fungerar. Detta gäller de enskilda instituten och deras utveckling, men även sektorn som helhet. Presterar forskningen inom forskningsinstitut bättre än den forskning som sker på universitet och högskolor bör medel på sikt prioriteras om till fler och större institut.

Skalfördelar i forskning och ett rationellt utnyttjande av forskningsinfrastruktur motiverar att institut förläggs nära starka akademiska forskningsmiljöer samt att lärosäten och institut har täta samarbeten. Erfarenheten från Storbritannien är att närheten till andra forskningsmiljöer och infrastruktur är viktig för att organisationen ska lyckas (Nurse, 2023). Forskarutbildning är ett viktigt sätt genom vilken forskning bidrar till produktiviteten i samhället. Även om grundutbildning inte ska bedrivas på dessa institut bör doktorander kunna tas emot och forskarutbildning bedrivas i samarbete med lärosäten.

Ny forskningsfinansiering för banbrytande forskning

Förslag: Etablera på försök en ny forskningsfinansierande myndighet baserat på den brittiska myndigheten *Advanced Research and Invention Agency* i syfte att finansiera forskning av banbrytande karaktär.

⁸¹ Watney (2025) föreslår exempelvis sju år för ett system som liknar vad som skisseras här. Reinhardt (2022) föreslår fem år i ett annat liknande förslag. Reinhardt (2022) diskuterar också problemet med att utvärdera forskningsorganisationer på ett sätt som inte skapar incitament för kortsiktig och säker forskning, och föreslår att utvärderingar genomförs på ett bredare och mer holistiskt sätt av en större grupp i stället för genom enkla kvantitativa mått.

⁸² Kostnaden för förslaget beror på ambitionsnivån, men vad en utgångspunkt kan vara diskuteras i avsnitt 3.6.1 om offentligfinansiella konsekvenser.

Som beskrivits allokeras forskningsmedel generellt i högre grad till forskning av inkrementell snarare än banbrytande karaktär. En typ av forskningsfinansiär som under lång tid lyckats driva högriskprojekt är den amerikanska *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA). Även om DARPA har ett militärt fokus för sin verksamhet är myndigheten känd för att ha bidragit till att utveckla flera banbrytande tekniker med både militär och civil nytta.

DARPA är mer delaktig och drivande i forskningen än en vanlig forskningsfinansiär (Azoulay m.fl., 2019; Bonvillian m.fl., 2019; Fuchs, 2010). Organisationen är platt med så kallade *program managers*, eller programdirektörer, som kärnan i verksamheten. Dessa programdirektörer driver varsitt program med ett ambitiöst mål, där programmets idé ofta kommer från programdirektören själv. Inom ramen för programmet har de sedan ett starkt och fritt mandat att fördela pengar till externa forskningsutförare. Programdirektörerna har återkommande kontakt med utförarna, stödjer dem och följer deras arbete. Därtill utvecklar direktörerna kontinuerligt sin portfölj av externa forskningsprojekt genom att avsluta eller starta nya beroende på hur de utvecklas.⁸³ Programdirektörerna har även möjlighet att koordinera forskningsprojekt så att exempelvis olika utförare med samma mål men olika angreppssätt finansieras samtidigt. Kunskapsutbyte och samarbeten mellan utförare kan också främjas.⁸⁴ Forskningsutförarna kan bestå av både akademiska forskare och företag. Programdirektörerna har tidsbegränsade anställningar på tre till sex år och därmed begränsad tid att försöka nå målet inom sitt program.

De senaste decennierna, och i synnerhet de senaste åren, har flera nya organisationer som följer denna modell etablerats, men för andra ändamål än militära. Vissa organisationer arbetar inom specificerade områden, såsom ARPA-E i USA som fokuserar på energi, medan andra är helt fria att välja område för forskning. Ett exempel på det senare är brittiska *Advanced Research and Invention Agency* (ARIA).

⁸³ Goldstein och Kearney (2020) visar hur programdirektörer inom ARPA-E är duktiga på att identifiera förväntat lågpresterande forskningsprojekt och begränsa eller avsluta dem i förtid och att öka budgeten för väl presterande projekt.

⁸⁴ Colatat (2015) finner exempelvis att forskare på Massachusetts Institute of Technology (MIT) som finansierats av DARPA har en högre sannolikhet att ha inlett samarbeten med forskare de tidigare inte samarbetat med jämfört med andra forskare på MIT.

En av förutsättningarna för att en sådan organisation ska fungera är att rekryteringen av lämpliga programdirektörer fungerar och att en dynamisk, riskbejakande och drivande arbetskultur etableras. Programdirektörer måste ta sig an en mer entreprenöriell och krävande roll än man normalt förväntar sig av offentligt anställda. En lärdom från ARIA är att ledningen är central för detta. Därutöver krävs ett flexibelt regelverk som möjliggör ett snabbfotat agerande.

Hur man uppnår en kultur av detta slag är inte givet. Utvärderingar av den DARPA-inspirerade tyska SPRIND och amerikanska ARPA-E visar dock att det går att skapa organisationer med en mindre byråkratisk kultur och ett flexibelt och dynamiskt arbets sätt (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2017; Berghäuser m.fl., 2025).

Mot denna bakgrund föreslår Produktivitetskommissionen att en försöksverksamhet med en ny forskningsfinansiär inrättas som arbetar enligt de arbetssätt som DARPA och dess efterföljare gör.⁸⁵ En sådan finansiär skulle ha som syfte att finansiera och främja mer banbrytande forskning inom teknik, naturvetenskap och medicin. Detta uppnås genom aktiva programdirektörer med starkt mandat, och program med ambitiösa tekniska mål och betydande vetenskaplig risk. För att skapa en lämplig och riskbejakande arbetskultur behöver organisationen sannolikt vara självständig, och därmed inte startas upp inom ramen för en existerande forskningsfinansiär.⁸⁶

Brittiska ARIA är inspirerad av den amerikanska myndigheten DARPA, i synnerhet hur DARPA arbetade under dess tidiga år. ARIA har en storlek som närmare motsvarar vad Sverige har möjlighet att finansiera. ARIA arbetar inte heller efter ett särskilt syfte eller inom ett särskilt område, såsom DARPA och de flesta av dess kopior gör. Av dessa anledningar utgör ARIA den lämpligaste modellen för en dylik myndighet i Sverige. En svensk myndighet bör ta lärdom av och ta sin utgångspunkt i hur ARIA arbetar.

Programdirektörer bör ha tidsbegränsade anställningar likt *program managers* på ARIA och DARPA. Syftet med det är att

⁸⁵ Hur stor budget en sådan försöksverksamhet bör ha diskuterats i avsnitt 3.6.1. Produktivitetskommissionen menar att en rimlig utgångspunkt vore i storleksordningen 500 miljoner kronor.

⁸⁶ Även i utvärderingen av SPRIND framgick att många ansåg att en lämplig organisationskultur enbart kunde skapas i en ny organisation, inte i en redan existerande myndighet (Berghäuser m.fl., 2025). Liknande resonemang fördes inför bildandet av ARIA och huruvida det skulle vara den självständiga organisation det blev eller etableras inom Storbritanniens primära statliga forskningsfinansiär.

skapa en press på de anställda att driva sina program tidseffektivt och med kraft, att över tid kunna variera kompetensen inom organisationen, och därmed vilka program som kan drivas, samt att undvika att organisationen stagnerar.

Programdirektörer bör ha möjlighet att välja de forskningsutförare dessa finner mest lämpliga för ett projekt. Det betyder att såväl akademiska forskare som företag kan vara relevanta. De projekt som kan genomföras begränsas dels av de ämnen som de personer som kan tänkas ta anställning på myndigheten har expertis inom, dels av kompetensen hos potentiella utförare av forskningen. Denna modell för forskning anses dock i synnerhet vara lämplig för teknisk forskning där den fundamentala tekniken finns, men där den också är relativt outforskad med stor förbättringspotential (Azoulay m.fl., 2019). Detta är forskning som ligger närmare grundforskning än rent tillämpad forskning, med betydande kvarvarande vetenskaplig risk, men som ändå drivs av en tanke om tillämpning.⁸⁷ Kunskap och kompetens inom sådana områden kan förväntas vara värdefull utifrån ett produktivitetsspektiv.

Just för att framgångsfaktorerna kan vara svåra att få till bör myndigheten startas som en försöksverksamhet. En utvärdering bör sedan göras efter en viss tid, t.ex. efter fem till tio år. Utvärderingen bör som tidigast ske när de första programdirektörerna genomfört sina program.⁸⁸ Om myndigheten inte uppnått goda resultat i hur den arbetar bör den läggas ned eller, om det finns potential att förbättra läget, organiseras om. Även regelverket kring ARIA innebär att ARIA enkelt kan läggas ned tio år efter sin start om regeringen då inte är nöjd.

⁸⁷ Forskningsprojekt som finansieras av ARPA-E, som ligger under amerikanska energidepartementet, har betydligt högre sannolikhet att resultera i både publikationer och patent från samma projekt än forskning finansierad av andra delar av energidepartementet (Goldstein och Narayanamurti, 2018).

⁸⁸ Givet att en försöksverksamhet kommer att ha ett begränsat antal avslutade projekt, samtidigt som variationen i projektens utfall kan tänkas vara stor när de är riskfyllda, är de direkta resultaten av projekten inte nödvändigtvis en bra signal på hur verksamheten presterar. Utvärderingen bör därför fokusera på faktorer som handlar om hur verksamheten fungerar, snarare än vad forskningen uppnått. Över tid kommer mängden avslutade projekt att bli större och de samlade utfallen mer informativa över hur verksamheten fungerar. Om verksamheten framstår som tillräckligt lyckad för att leva vidare bör den också på sikt utvärderas utifrån resultaten i sina forskningsprogram.

3.5.4 Starkare koppling mellan akademi och näringsliv

Bedömning: Kopplingen mellan akademien och näringslivet bör stärkas för att förbättra förutsättningarna för spridning av forskningen i samhället.

- Rörligheten av arbetskraft mellan akademi och näringsliv bör öka, t.ex. genom att arbete i näringslivet, patent och arbete med ett entreprenörsprojekt blir mer meriterande för akademiska positioner.
- Se över möjligheterna till fler anställningsformer så att personer från näringslivet eller offentlig sektor i ökad omfattning kan forska och undervisa på lärosätena.
- Förenkla för samarbeten mellan företag och akademien, såsom samverkansprojekt och företagsdoktorander.

Förslag:

- Tillsätt en utredning av Research Institutes of Sweden (RISE) med fokus på bl.a. organisationsform, finansiering, roll i förhållande till näraliggande myndigheter samt universitet och högskolor, det offentliga åtagandet och risken för osund konkurrens med privat konsultverksamhet.
- Arbeta mer med andra anställningsformer vid lärosätena, såsom kombinationstjänster och den s.k. *professor of the practice*.
- Ta fram gemensamma standarder för avtal avseende tolkningar av lärarundantaget och statsstödsregler för samarbetsprojekt mellan näringslivet och lärosäten i syfte att underlätta sådana samarbeten.
- Karriärrådgivning ska erbjudas till alla doktorander.

Produktivitetskommissionen har genom samtal med olika aktörer fått uppfattningen att samverkan och samarbeten mellan lärosäten och näringslivet överlag fungerar bra, men att det kan skilja mellan ämnesområden och att det finns förbättringspotential i vissa delar (avsnitt 3.4.3). En sådan del är arbetskraftens rörlighet mellan näringslivet och akademien som beskrivs som för låg av många som kommissionen har varit i kontakt med. Ett sätt att öka incitamenten att

arbeta på andra ställen än inom akademien för personer som tänker sig en akademisk karriär är att ge andra erfarenheter än vetenskaplig produktion och publiceringar större vikt i meriteringen.

Även frågan om att inkludera samverkan som bas för meritering har lyfts av flera aktörer. Att så inte sker kan minska incitamenten att samarbeta med andra aktörer i forskningsprojekt om tillräcklig finansiering redan finns för projektet (Vetenskapsrådet, 2022). UKÄ (2024a) pekar på att dagens system kan göra att forskare i första hand väljer att samverka med resursstarka aktörer som kan bidra med finansiering. Detta kan göra att samverkan främst sker inom vissa särskilda forskningsämnen och med externa parter kopplade till stora företag och organisationer. Samverkan med mindre resursstarka aktörer kan därmed prioriteras bort, även om det finns ett samhällsintresse av sådan samverkan.

Frågan om att lägga mindre vikt vid publiceringar i meriteringen har uppmärksamats både internationellt och nationellt. Pressen på att publicera för att göra karriär inom akademien har beskrivits som ett potentiellt problem för forskningskvaliteten och möjligheten att bedriva mer banbrytande forskning (avsnitt 3.3). Vidare beskrivs ofta erfarenheter från andra platser än akademien som ett sätt att få nya uppslag till forskningsfrågor, vilket också skulle kunna höja kvaliteten forskningen. Det finns emellertid ett koordineringsproblem på både nationell och internationell nivå som gör det svårt för ett enskilt lärosäte att förändra sin rekryteringsprocess. Ett lärosäte som vill konkurrera både nationellt och internationellt har svårare att basera meritering på något som sedan inte leder till vetenskaplig kvalitet såsom den mäts på andra ställen. UKÄ (2024a) uppmärksammar emellertid att det skett en förändring i riktning mot att ge lärarskicklighet större vikt i meriteringen. En fråga är om, och i så fall hur, detta har påverkat den vetenskapliga kvaliteten, såsom den vanligtvis mäts nationellt och internationellt samt lärosätens och individers möjlighet att konkurrera. Frågan skulle kunna undersökas för att få en indikation på hur andra faktorer än vetenskapliga publikationer kan påverka dessa utfall.

Det finns flera internationella initiativ för att värdera andra faktorer än vetenskapliga publikationer i meriteringen.⁸⁹ I redovisningen av

⁸⁹ CoARA (Coalition for Advancing Research Assessment) är det som blivit mest uppmärksammat och som flera svenska lärosäten skrivit under (UKÄ, 2024a). Även i Sverige har initiativ tagits i frågan. MerSam, som genomfördes 2017–2020 är ett projekt vars resultat fått relativt stor spridning i högskolesektorn (UKÄ, 2024a).

ett regeringsuppdrag om att utvärdera universitets och högskolors samverkan med omgivande samhälle rekommenderar UKÄ (2024a) regeringen att tillsätta en nationell stödfunktion. Stödfunktionens uppdrag skulle vara att främja och samordna arbetet med att värdera samverkansskicklighet som merit.

Produktivitetskommissionen delar uppfattningen att en sådan stödfunktion skulle vara ett positivt inslag och att arbetet även bör inkludera mobilitet. Därtill har regeringen nyligen gett UKÄ i uppdrag att kartlägga och analysera dels hur universiteten rekryterar forskare, dels graden av mobilitet bland forskarna, både nationellt och internationellt samt mellan sektorer. Arbetet ska redovisas 2026.

Andra sätt att utbyta erfarenheter mellan näringslivet och akademien är genom anställningar med arbetsmarknadsanknytning inom akademien. Exempel på sådana är förenade anställningar eller den s.k. *professor of the practice*. En större användning av sådana anställningar bedöms leda till bättre näringslivskoppling för både studenter och forskare.

En annan koppling mellan näringsliv och akademi kan uppkomma via institutsmiljöer där näringsliv och akademi kan mötas. En central del av den svenska institutssektorn är Research institutes of Sweden (RISE). RISE skapades 2016 genom att flera statliga forskningsinstitut slogs samman till ett. Ambitionen var att utveckla institutsmiljön till att bli mer av en innovationspartner för näringslivet och samtidigt möta industrins behov av branschöverskridande, tvärsektoriell forskning. Produktivitetskommissionen uppfattar att meningarna är delade vad gäller RISE:s roll och bidrag. Vissa framför att RISE är en viktig aktör i det svenska innovationssystemet genom att det bidrar med forskningsresurser, expertrådgivning i olika frågor samt test- och demoanläggningar. Andra är av uppfattningen att RISE:s roll i forsknings- och innovationssystemet är oklar, att verksamheten spretar och att det finns frågetecken kring små företags möjligheter att använda sig av RISE:s resurser, som exempelvis test- och demoanläggningar. Vissa hävdar därtill att RISE har för lite kontakt med industrin och flera har framfört att de verkar bedriva mer av en konsultverksamhet än en forskningsverksamhet. Även åsikter om att RISE konkurrerar såväl med offentliga som privata aktörer har lyfts.⁹⁰ Organisationsformen, statligt

⁹⁰ Broström och Wennberg (2024) menar exempelvis att RISE:s "...verksamhet och roll i forskningssystemet bör ses över, då det i mångt och mycket överlappar med lärosätenas."

bolag, och finansieringen, som till stor del sker direkt eller indirekt från statsbudgeten, har också varit föremål för diskussion.

Produktivitetskommissionen bedömer att RISE:s verksamhet bör utredas med fokus på vad som är RISE:s roll i förhållande till liknande myndigheter och lärosäten, hur verksamheten bör se ut och finansieras och vilket det offentliga åtagandet bör vara.

Ett annat hinder för samarbeten mellan akademi och näringsliv är oklarheter i tolkningen av statsstödsreglerna och lärarundantaget. Olika lärosäten tolkar reglerna på olika sätt. Produktivitetskommissionen anser att det därför finns anledning att se över processerna för avtalsskrivande i syfte att göra vissa delar gemensamma för alla lärosäten. Det kan ske genom beslutsstöd och mallar för avtal.

En ytterligare koppling mellan akademien och näringslivet är den som studenterna får i utbildningen. Inte minst har många utländska studenter sämre kontakt med den svenska arbetsmarknaden, och de är därtill generellt sämre på svenska. Det leder till svårigheter i att matcha studenterna med arbetsgivare och i slutändan kan det innebära att de inte stannar kvar i Sverige efter avslutade studier.⁹¹ Insatser såsom karriärrådgivning under doktorandprogrammet, kurser i svenska och bättre kontakt med näringsliv och potentiella arbetsgivare under utbildningen är sätt att förbättra informationen och matchningen. Bättre karriärrådgivning och kontakt med näringslivet under utbildningen förväntas även gagna svenska studenter såväl som potentiella arbetsgivare som får lättare att rekrytera.

3.5.5 Innovation vid lärosäten

Bedömning: Förutsättningarna att kommersialisera och sprida innovationer som kommer från forskning vid lärosäten bör förbättras.

Förslag: Tillsätt en utredning av lärarundantaget i syfte att se om det finns förändringar som skulle kunna underlätta samarbeten med aktörer utanför akademien och öka spridningen av innovationer från lärosäten.

⁹¹ Euraxess (2024).

Förslag: Universitetskanslersämbetet ges i uppdrag att följa upp och utvärdera innovationskontorens arbete.

Förslag: Utvärdera huruvida forskare har tillgång till tillräckligt och ändamålsenligt stöd för att kommersialisera forskningsresultat.

Över tid har vikten av nyttiggörande av idéer och innovationer som uppkommer i forskning vid lärosäten uppmärksamats alltmer.⁹² En central faktor i det arbetet är det s.k. lärarundantaget som säger att rätten till patenterbara uppfinningar vid universitet tillfaller läraren (eller forskaren) och inte lärosätet. Sverige är i dag ett av få länder som har kvar lärarundantaget. Enligt vad Produktivitetskommissionen erfar råder delade meningar kring nyttan med detta.⁹³ I och med lärarundantaget är nyttiggörandet av forskningsresultat beroende av att forskaren är intresserad av att ta resultatet av forskningen vidare, vilket i sin tur kan variera med intresse eller forskarens privata situation. Det finns därmed en risk att samhället går miste om potentiella innovationer, eftersom forskare inte alltid är intresserade av att driva resultaten vidare. Andra menar att lärarundantaget i stället är en framgångsfaktor som snarare ökar incitamenten för forskare att ta resultaten vidare, och att det är en konkurrensfördel för Sverige vad gäller att attrahera kvalificerade personer. Därtill har de länder som avskaffat lärarundantaget sett en sämre utveckling vad gäller mått som är associerade med innovation vid lärosätena.⁹⁴

Ett annat problem som nämns avseende lärarundantaget rör att det bara är lagreglerat när det kommer till patenterbara uppfinningar. För andra innovationer, exempelvis digitala innovationer som många gånger inte är patenterbara, är rättsläget oklart. Detta skulle behöva utredas och klargöras. Dessutom lyfts att lärarundantaget kan komplicera samarbeten mellan olika aktörer, såsom lärosäten och före-

⁹² Med nyttiggörande avses ibland något olika saker. Se t.ex. UKÄ (2023b): "...nyttiggörande ska ses i ett bredare perspektiv än enbart nyttiggörande som leder till kommersiella innovationer. I modellen är vår utgångspunkt att nyttiggörande innebär att identifiera och utveckla idéer som kan tas vidare till en mottagare som kan omsätta idén till innovation." (s. 23).

⁹³ Sverige och Italien är de enda länderna som har ett lärarundantag i dag. Det togs bort i Danmark 2000, i Norge 2003 och i Finland 2007 (Broström och Wennberg, 2024).

⁹⁴ Broström och Wennberg (2024) sammanfattar litteraturen.

tag och även samarbeten där utländska lärosäten är involverade för vilka lärarundantaget inte gäller.

Frågan om lärarundantagets vara eller inte vara är inte ny.⁹⁵ Många drar slutsatsen att lärarundantaget bör vara kvar.⁹⁶ Produktivitetskommissionen menar dock att det finns anledning att se över frågan igen, inte minst mot bakgrund av den ökande internationaliseringen av lärosäten. Svaret på frågan behöver inte heller vara att lärarundantaget ska vara kvar som i dag eller inte alls. Den finska lagen om högskoleuppfinningar innebär exempelvis inte ett fullständigt avskaffande, utan att lärarundantaget gäller för innovationer som tagits fram inom lärosätet, men inte för innovationer som tagits fram i samverkan.⁹⁷ En annan möjlighet är att lärosätena skulle kunna få välja om de vill ha lärarundantaget eller inte (Braunerhjelm och Lappi, 2024).

Om utgångspunkten är dagens system bedömer emellertid Produktivitetskommissionen att ökade incitament för forskaren att ta sina resultat vidare kan behövas. Att inkludera faktorer som relaterar till nyttiggörande av forskningsresultat i meriteringen skulle kunna vara ett steg i den riktningen (se även resonemang i föregående avsnitt).

En annan viktig del för att sprida idéer och innovationer som uppkommer vid lärosäten är de stödsystem som finns kring lärosäten, i form av innovationskontor, holdingbolag, teknikparker och inkubatorer. Vad Produktivitetskommissionen erfar har verksamheten generellt sett stärkts över åren, men fungerar olika bra vid olika lärosäten, vilket kan ha med skillnader i intresse, resurser och kompetens att göra. Ett av förslagen som lämnades av Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor (SOU 2020:59) var att lärosätenas arbete med nyttiggörande kontinuerligt ska följas upp och utvärderas. I ett svar på ett regeringsuppdrag presenterade UKÄ och Vinnova förslag på en modell för uppföljning och utvärdering av innovationskontoren och att UKÄ bör vara ansvarig myndighet (UKÄ, 2023b). Produktivitetskommissionen anser att regeringen bör gå vidare med detta. En bättre

⁹⁵Utredningen om rätten till resultaten av högskoleforskningen (SOU 2005:95) utredde de rättsliga konsekvenserna av att avskaffa lärarundantaget. Sedan har lärarundantaget inte avskaffats, utan högskolelagen har ändrats så att det i den samlade uppgiften för högskolor ingår att verka för att forskningsresultat som uppkommer vid högskolan kommer samhället till nytta (SOU 2015:16, s. 39).

⁹⁶ Se t.ex. diskussion i Ejermo (2017) och Östling (2017).

⁹⁷ IVA (2025a).

uppföljning och återkommande utvärderingar kan också underlätta kunskapsspridning mellan innovationskontor för exempelvis *best practice*. Produktivitetskommissionen anser även att en bredare utvärdering av forskares stöd för kommersialisering bör göras. En utredning av stödsystemen skulle också bli aktuell vid en förändring av lärarundantaget.

3.5.6 Ett bättre system för företagsfrämjande

Bedömning: Systemet för de s.k. företagsfrämjande stöden bör förändras eftersom det:

- riskerar att leda till snedvridningar och påverka konkurrensen negativt,
- skapar komplexitet för involverade aktörer, inte minst för företagen,
- är svårt att utvärdera.

Förslag: Förenkla ansökningsprocesserna genom att minska antalet främjandeaktörer och antalet system för ansökningar.

Förslag: Utveckla gemensamma verktyg för ansökningsprocesserna, t.ex. en digital ”en väg in”-lösning i linje med Danmarks och Finlands system.

Förslag: Skapa en struktur för utvärdering av stöden. Strukturen bör bl.a. bygga på att:

- Stöden utformas på ett sätt som gör dem utvärderingsbara.
- Tillgången till data över stöden förbättras.
- Mer information kring insatserna dokumenteras.
- Stöden utvärderas av en oberoende myndighet, t.ex. Tillväxtanalys.

Många bedömare beskriver dagens system för företagsfrämjande som komplext, inte minst för de företag systemet är tänkt att stödja. Med ett stort antal aktörer som utlyser stöd med olika typer av ansökningsprocesser måste företagen lägga mycket resurser på att

orientera sig i systemet. I slutändan riskerar det att missgynna nya företag med små resurser som satsar mer på att utveckla sin affärsidé än på att söka stöd.

Tillväxtanalys har ett regeringsuppdrag att se över det statliga företagsfrämjandet och föreslå förbättringar i syfte att skapa en bättre överblick över systemet och stärka förutsättningarna för mer systematiska utvärderingar.

Utifrån den information som Produktivitetskommissionen har fått i kontakt med olika aktörer och det som framkommer i Tillväxtanalys (2025d) menar Produktivitetskommissionen att förbättringar skulle kunna göras i flera riktningar (se även avsnitt 3.4.6). För det första bör det bli enklare för företagen att få information om vilka stöd som finns och ansökningsprocessen bör förenklas. Det kan ske genom att minska antalet aktörer som tillhandahåller stöd samt antalet system för ansökningar. I Danmark och Finland har sammanslagningar av olika företagsfrämjande aktörer gjorts relativt nyligen. Sverige bör gå samma väg för att få till en helhet som både är mer kostnadseffektiv och kan skapa större samhälls-ekonomisk effektivitet. Ett resonemang om hur detta skulle kunna göras finns i kapitel 8.

Gemensamma verktyg för ansökningsprocesserna, såsom en central ingång ökar användarvänligheten och kan även förbättra informationsinsamling, uppföljning och utvärdering.

Vidare är tillförlitliga effektutvärderingar viktiga för att säkerställa att statens resurser används effektivt. Riksrevisionen (2020) har granskat de effektutvärderingar av näringspolitiken som gjorts på uppdrag av Almi, Tillväxtanalys, Tillväxtverket och Vinnova. Riksrevisionens övergripande slutsats är att de har betydande brister. Endast en mindre andel av granskade utvärderingar uppfyller de krav som en tillförlitlig effektutvärdering bör uppfylla.

För att kunna göra utvärderingar är det viktigt att stöden görs utvärderingsbara. Detta inkluderar exempelvis att ange tydliga mål med stöden, vilka som är de förväntade effekterna, vilka mekanismer stöden kan tänkas verka genom och på vilken sikt. Dessutom bör utformningen och implementeringen av stöden i möjligaste mån göras på så sätt att stöden sedan kan utvärderas på ett trovärdigt sätt (Tillväxtanalys, 2023d). I det arbetet bör perspektivträngsel (se diskussion i kapitel 14) undvikas då oprecisa målformuleringar och många olika mål gör stöden svåra att utvärdera.

Vad gäller tillgången till data menar Tillväxtanalys (2023d) att den skulle kunna förbättras genom att fler stödgivare får i uppgift att rapportera in till Tillväxtanalys databas över företagsstöd (MISS) och att fler myndigheter åläggs att tillhandahålla programdokumentation som öppna data. Ett steg på vägen kan vara Tillväxtanalys regeringsuppdrag om datadelning (KN2024/01748). Syftet är att utveckla och implementera en myndighetsgemensam metod för informationsutbyte och datadelning av statistiska data om statlig finansiering till företag och företagsfrämjande aktörer. Uppdraget ska slutredovisas i början av 2027.

Tillväxtanalys (2023d) lyfter därtill vikten av bättre dokumentation och tillgängliggörande av urvalsprocesser för att kunna göra en utvärdering. För en utvärdering behövs även kännedom om fler variabler än själva utfallet, såsom administrativa kostnader för både myndigheter och företag. I dag saknas ofta särredovisningar av de administrativa kostnaderna för stöden hos myndigheter.⁹⁸

Med förändringar i den inriktning som anges ovan, dvs. med färre aktörer, tydligare struktur, mer enhetlighet och bättre effektutvärderingar, bedömer Produktivitetskommissionen att den samlade volymen av stöden kommer att minska. En minskad volym förväntas på sikt innebära en positiv effekt för den samhällsekonomiska effektiviteten när komplexitet, snedvridningar, ineffektiva stöd minskar. Dessutom har en minskad stödvolym en positiv effekt på de offentliga finanserna.

3.5.7 Bredda och förenkla FoU-avdraget

Förslag: Genomför förslagen som lämnas i betänkandet Skatteincitament för forskning och utveckling (SOU 2025:3), i syfte att förenkla och utvidga definitionerna av forskning och utveckling inom ramen för FoU-avdraget.

Det nuvarande FoU-avdraget har flera karakteristika som gör det mer effektivt än andra skattesubventioner ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Eftersom avdraget görs på arbetsgivaravgiften utgår det även till företag som inte går med vinst, vilket är fallet för

⁹⁸ Tillväxtanalys (2025e).

många företag i en uppstartsfas. Eftersom arbetsgivardeklarationen lämnas varje månad kan företagen även få avdraget relativt snabbt vilket kan förbättra likviditeten.

Det finns emellertid ett antal problem med FoU-avdraget i dess nuvarande form (avsnitt 3.4.4). De flesta komplikationerna kretsar kring att definitionen av utveckling är otydlig, särskilt kravet att arbetet måste bygga på resultatet av forskning. Det skapar problem både för företagen och för Skatteverket när det gäller att avgöra om arbetet omfattas av nedsättningen.⁹⁹ Enligt Utredningen om skatteregler som gynnar forskning och utveckling (SOU 2025:3) saknas statistik om hur ofta Skatteverket beslutar om att helt eller delvis neka ett företag FoU-avdrag efter kontroll, men en uppskattning är att de gör en beloppsmässig ändring i 80–90 procent av kontrollerna.¹⁰⁰ Sammantaget kan svårtillämpade regler göra att företag som överväger att investera i forskning och utveckling avstår för att det upplevs som alltför resurskrävande och osäkert att begära avdrag.¹⁰¹ Detta kan vara ett särskilt stort problem för företag med mindre resurser.

I ett försök att komma till rätta med problemen föreslår utredningen (SOU 2025:3) ett antal förändringar i syfte att förenkla och utvidga definitionen av FoU. Exempelvis ska begreppet forskning avse arbete med att i kommersiellt syfte ta fram ny kunskap. Begreppet utveckling ska avse arbete med att i kommersiellt syfte ta fram eller förbättra varor, tjänster eller produktionsprocesser genom nya lösningar på vetenskapliga eller tekniska problem. Enligt utredningen innebär de föreslagna förändringarna att definitionerna riktar in sig på om arbetet kan bidra till ny kunskap eller teknik. Dessutom behöver inte utvecklingsarbetet längre baseras på forsk-

⁹⁹ Utredningen om skatteregler som gynnar forskning och utveckling (SOU 2025:3) bedömer att det är svårt att tolka, tillämpa och uppfylla kravet att arbete måste bygga på resultatet av forskning för att anses som utveckling. Enligt utredningens bedömning är den vanligaste grunden till att företag får avslag i domstol att de inte kunnat bevisa att utvecklingsarbete har byggts på forskningsresultat. Skatteverkets handläggare har vidare svårt att bedöma om arbetet leder till en ny och förbättrad produkt, ett annat kriterium för huruvida arbetet kan anses vara utveckling, medan företagen anser att det är en enkel bedömning.

¹⁰⁰ Här kan noteras att dessa företag inte var utvalda enligt någon riskanalys, vilket indikerar att omfattningen av fel i avdragsutbetalningar sannolikt är betydande (SOU 2025:3).

¹⁰¹ En möjlig lösning för att minska osäkerheten, som också diskuteras i utredningens betänkande (SOU 2025:3), är att Skatteverket skulle kunna ge ett förhandsbesked. Bedömningen är dock att det skulle vara förknippat med stora administrativa kostnader.

ning för att ge rätt till avdrag.¹⁰² Sammantaget bedömer utredningen att förslagen leder till att fler arbeten än i dag kommer att omfattas av avdraget och att det blir lättare för små företag med mindre resurser att göra avdrag. En annan föreslagen förändring är att Skatteverket ska kunna begära in ett yttrande från en annan myndighet, som t.ex. PRV, för bedömning om arbetet är forskning eller utveckling.

Produktivitetskommissionen bedömer att förslagen går i rätt riktning och bör genomföras, även om osäkerheten sannolikt kommer att kvarstå kring vilken verksamhet som ingår i FoU, vilket lyfts i flera remissvar på betänkandet.¹⁰³ Produktivitetskommissionen anser vidare att förändringarna bör utvärderas, både kvantitativt och kvalitativt, så snart en utvärdering är praktiskt genomförbar.

FoU-avdraget gynnar mer arbetskraftsintensiv forskning och utveckling, vilket i någon mening skapar en snedvridning av resurser mot den typen av verksamhet. Samtidigt bedöms utformningen av FoU-avdraget vara mer effektiv än många andra potentiella former av skattenedsättningar för FoU, bla. för att även företag som inte går med vinst kan använda det, till skillnad från skattenedsättningar som räknas av mot exempelvis bolagsskatten. Detta förväntas i större utsträckning gynna företag i en uppstartsfas (avsnitt 3.4.4). Stöd till dessa företag kan generellt sett anses vara mer motiverade än för etablerade företag eftersom marknadsmisslyckandena i större utsträckning förväntas bestå både i överspillningseffekter och asymmetrisk information (se avsnitt 3.2.2).

3.5.8 Samhällsekonomiskt effektiva krisstöd

Bedömning: Stöd till företag i samband med kriser bör utformas så att de kan rullas ut snabbt, även om det innebär en sämre träffbild. Stöden bör snabbt rullas tillbaka när ekonomin återhämtar sig.

¹⁰² Andra delar är att kravet på att arbete med forskning och utveckling är systematiskt, att det är kvalificerat och att arbetet omfattar minst 15 timmars FoU-arbete per månad tas bort. Utvecklingsarbetet behöver inte längre avse att ta fram en ny eller väsentligt förbättrad produkt, utan det kan räcka med ett syfte att ta fram eller förbättra produkter.

¹⁰³ Se t.ex. remissvar från De forskande läkemedelsföretagen, Ekonomistyrningsverket, m.fl.

Förslag: Slopa det permanenta stödet vid korttidsarbete eftersom stöd till företag som drabbas av problem i ett normalt konjunkturläge riskerar att hämma strukturomvandlingen.

Det går att argumentera både för och emot stöd till företag i samband med ekonomiska kriser. I någon mån kan sådana krisstöd liknas vid industripolitik, som på kort sikt kan skydda företag och förhindra utslagning av arbeten, men som på lite längre sikt kan göra att lågproduktiva verksamheter finns kvar i ekonomin och önskvärd strukturomvandling fördröjs. Samtidigt kan en djupare ekonomisk kris göra att även bärkraftiga företag slås ut eller måste avskeda personal, vilket gör att de kan få svårt att komma i gång igen när ekonomin vänder. Dessutom kan en hög arbetslöshet under en längre period få negativa, varaktiga effekter på arbetsmarknaden. Exempelvis kan individers ansträngningar att söka jobb minska och arbetslösa kan tappa i yrkeskunskap eller gå minste om kompetensutveckling, vilket minskar deras produktivitet. Vidare kan arbetsgivare välja bort personer som varit arbetslösa en längre tid.¹⁰⁴ Stöd till företag kan därmed vara motiverade i djupare lågkonjunkturer.

Den senaste krisen då omfattande företagsstöd rullades ut var coronapandemin. I flera rapporter görs bedömningen att stöden i samband med pandemin var adekvata inledningsvis, men att flera stöd var för breda och aktiva under en för lång period, vilket kan ha hindrat strukturomvandling (Ekholm m.fl., 2022; SOU 2022:10; Tillväxtanalys, 2023a).¹⁰⁵

När ekonomin står inför en kris är det i princip omöjligt att veta exakt vilken typ av kris det är och hur den kommer att påverka samhället. I den mån beslutsfattare vill använda sig av stöd vid kriser bör därför flera olika system finnas på plats redan innan krisen så att de kan aktiveras omgående för att undvika att negativa effekter sprider sig genom ekonomin. Detta är exempelvis fallet för den del av korttidsstödet (permitteringsstödet) som finns på plats och kan aktiveras vid kriser. Det gäller även nedsättningar av arbetsgivaravgifterna. En sådan nedsättning kunde snabbt rullas ut i inledningen av pandemin eftersom Skatteverket redan hade ett system på plats

¹⁰⁴ Arbetslösheten kan därmed dröja sig kvar på en högre nivå, något som brukar kallas för *persistens* (se t.ex. Konjunkturinstitutet, 2021).

¹⁰⁵ Detta har särskilt påpekats för det s.k. korttidsstödet (även kallat permitteringsstödet) (Tillväxtanalys, 2023a) och anstånden med skattebetalningarna (Riksrevisionen, 2025b).

och stödet inte var förenat med statsstödsproblematik, eftersom alla företag med anställda fick det.¹⁰⁶

Givet den begränsade kunskap om krisers effekter som vanligtvis finns inledningsvis bedömer Produktivitetskommissionen att ambitionerna om att träffa rätt bör vara låga i ett inledande skede. Stöden bör kunna rullas ut brett och snabbt, men under en kortare period under vilken myndigheter och experter kan arbeta med att se hur krisen utvecklar sig, vilka som påverkas och om det går att göra stöden mer effektiva. Ett ansökningsförfarande i ett inledande skede riskerar att leda till flaskhalsar och fördröjningar, möjligen utan att göra större nytta då det inledningsvis ändå finns knapphändig information om hur de stödsökande drabbas. Vidare menar Produktivitetskommissionen i likhet med andra bedömare att det är viktigt att stöden inte finns på plats för länge. Det kan dock vara lika svårt att veta när en kris är över som när den börjar och det finns risk att borttagandet av ett stöd kan påverka återhämtningen negativt.

I samband med pandemin infördes ett permanent system för korttidsstöd som gör att företag kan få statligt stöd för arbetstidsförkortning i samband med tillfälliga negativa ekonomiska chocker.¹⁰⁷ Även om det finns skäl för att ha ett korttidsstöd vid en djup lågkonjunktur är de skälen inte lika uppenbara vid ett mer normalt konjunkturförlopp.¹⁰⁸ Ett stöd som syftar till att bevara befintliga arbetstillfällen oberoende av konjunkturläge riskerar att hämma strukturomvandlingen (Fredriksson, m.fl., 2023). Även om stödet endast ska användas för chocker som är tillfälliga och exogena till verksamheten kan det i praktiken vara svårt för staten att avgöra vilka verksamheter som går dåligt för tillfället, men som har långsiktig överlevnadsförmåga.¹⁰⁹ Ett viktigt argument bakom det permanenta systemet förefaller vara att andra länder har ett sådant

¹⁰⁶ Den 19 mars 2020 beslutade EU-kommissionen om tillfälliga ändringar av statsstödsreglerna för att möjliggöra stödinsatser till företag som drabbats av pandemin eller vars verksamhet inskränkts av restriktioner för att begränsa smittspridning. Efter det fattade kommissionen flera beslut om förlängningar och regelverket ändrades flera gånger för att möjliggöra fler typer av stöd (se t.ex. Tillväxtanalys, 2023a).

¹⁰⁷ Regelverket var tänkt att implementeras längre fram, men tidigarelades när pandemin inföll. Vid tidpunkten för pandemin fanns emellertid redan ett system för korttidsarbete som var tänkt att aktiveras vid synnerligen djupa lågkonjunkturer (se t.ex. SOU 2022:65 för en beskrivning).

¹⁰⁸ Vid normal efterfrågan i ekonomin finns t.ex. inte samma risk för persistenseffekter eller samma nytta av minskat försiktighetssparande (t.ex. Konjunkturinstitutet, 2023c).

¹⁰⁹ Tillväxtanalys (2023b) påpekar att även kriserna i olika industrier under 70- och 80-talet betraktades som tillfälliga, men visade sig sedan vara strukturella.

system och att Sverige skulle förlora i konkurrenskraft gentemot dem vad gäller investeringar.¹¹⁰ Det är emellertid oklart hur stor vikt ett sådant system har för konkurrensen i förhållande till exempelvis goda ramvillkor.

Sedan 2023 rör det sig om ett fåtal företag som varje månad har ett godkännande för stöd från Skatteverket, vilket antyder att stödet kan vara mindre problematiskt på en aggregerad nivå i en mer normal konjunktur.¹¹¹ Produktivitetskommissionen anser dock att Sverige bör fortsätta på linjen att hjälpa människor till omställning snarare än att rädda jobb och att korttidsstödet går emot den linjen. I likhet med flera andra bedömare (Konjunkturinstitutet, 2023c; Tillväxtanalys, 2023b och Fredriksson m.fl., 2023) ställer sig Produktivitetskommissionen tveksam till ett mer permanent stöd och anser att det bör slopas.

3.5.9 Förbättra förutsättningarna för entreprenörskap

Det behövs bättre kunskap om effekterna av växa-stödet och personaloptionerna

Förslag: Utvärdera det s.k. växa-stödet och undantaget i beskattningen för vissa personaloptioner i syfte att se hur de används i dag och om de bör förbättras eller slopas.

Två åtgärder som ofta lyfts fram för att förbättra förutsättningarna för nystartade företag att anställa och växa är undantaget i beskattningen av personaloptioner och det s.k. växa-stödet. Dessa framhålls också som viktiga åtgärder för att förbättra möjligheterna för entreprenörskap (Braunerhjelm och Lappi, 2024).

Personaloptioner beskrivs både som ett sätt att knyta nyckelpersoner till företaget (Braunerhjelm och Henrekson, 2023) och som ett sätt för nystartade företag att anställa högkvalificerade personer utan att behöva betala ut höga löner, vilket företag med mindre resurser kan ha svårt att göra (Braunerhjelm och Lappi, 2024). Erbjudandet om personaloptioner betraktas som en löneförmån, vilket gör att den ska förmånsbeskattas när optionen ut-

¹¹⁰ T.ex. prop. 2019/20:132.

¹¹¹ Antalet har befunnit sig på omkring 10 företag per månad sedan början av 2023, enligt Skatteverkets statistikdatabas.

nyttjas. Sedan 2018 finns ett undantag i beskattningen av personaloptioner för små och yngre företag i vissa branscher.¹¹² Ett problem som nämns i samband med undantaget är omsättningsgränsen som snabbt kan överstigas för snabbväxande företag (t.ex. Braunerhjelm och Henrekson, 2023). Det kan därför finnas skäl att överväga en höjning av den, något som Produktivitetskommissionen diskuterade i delbetänkandet (SOU 2024:29).

Informationen om hur undantaget i beskattningen av personaloptioner används och vilka effekter det har fått är emellertid väldigt knapphändig. Vid införandet förväntades relativt få företag använda sig av undantaget. Endast en mindre andel företag uppskattades använda sig av någon form av incitamentsprogram vid den tidpunkten och få företag förväntades både kvalificera sig och vilja använda sig av undantaget.¹¹³ Åtgärden beskrivs som ett viktigt verktyg av företagare som Produktivitetskommissionen har varit i kontakt med. Det har nu gått nästan sju år sedan undantaget infördes och utvidgningar av reglerna gjordes 2022 då bl.a. omsättningsgränsen höjdes (prop. 2021/22:25). Produktivitetskommissionen anser att en översyn eller utvärdering av undantaget bör göras innan ytterligare förändringar av skattenedsättningen övervägs.

Det s.k. Växa-stödet är en nedsättning av arbetsgivaravgifterna för den först anställde i enmansföretag. Stödet infördes 2017 och motiverades med att det är förenat med vissa initiala kostnader att anställa en första person, t.ex. i form av nya administrativa rutiner och utbildning. Reglerna har sedan dess ändrats flera gånger och den 1 januari 2025 utökades reglerna till att omfatta de två första anställda samtidigt som det tak som finns för avdraget i förhållande till lönekostnaderna höjdes.

Växa-stödet beskrivs som ett bra stöd för entreprenörer som vill börja anställa (Braunerhjelm och Lappi, 2024). Stödet verkar emellertid inte användas i särskilt stor utsträckning jämfört med vad som uppskattades vid införandet, och det är oklart varför. Skatteverket påpekar i remissvaret till förslaget på förändringen som gjordes vid årsskiftet 2024/2025 att förslaget skulle komplicera tillämpningen ytterligare samtidigt som regelverket skulle bli svårare att överblicka

¹¹² 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.

¹¹³ Uppskattningen baserades på en enkätundersökning bland företag som gjordes av Utredningen om skatteregler för incitamentsprogram (SOU 2016:23).

för företag (Skatteverket, 2024).¹¹⁴ Mot bakgrund av ett utnyttjande som förefaller vara lågt, att växa-stödet ökar komplexiteten i skattesystemet och att olika stöd både på skatte- och utgiftssidan är förknäpade med risker för regleringsmisslyckanden, anser Produktivitetskommissionen att växa-stödet bör utvärderas.¹¹⁵ Utvärderingarna skulle kunna göras av Tillväxtanalys.

Förbättrade fåmansföretagsregler

Förslag: Genomför förslaget som syftar till att förenkla beräkningsregeln samt förslagen om slopat löneuttagskrav och kapitalandelskrav som lämnas av Kommittén om förenklad beskattning av ägare till fåmansföretag (SOU 2024:36).

Förslag: Utred förändringar av fåmansföretagsreglerna i syfte att minska snedvridningen som gynnar tillväxt i anställningar och att samtliga onoterade andelar ska beskattas enligt samma regler.

De särskilda skattereglerna för delägare i fåmansföretag (de s.k. 3:12-reglerna) anses allmänt vara komplicerade och har utretts många gånger.¹¹⁶ Den senast utredningen av systemet tillsattes 2022. Utredningens uppgift var ursprungligen att föreslå förenklingar av regelverket (dir. 2022:44). Genom tilläggsdirektiv 2023 utökades uppdraget till att även se över reglerna för att ytterligare främja entreprenörskap, särskilt för små och medelstora företag (dir. 2023:10).

I utredningens betänkande (SOU 2024:36) föreslås flera förändringar som Produktivitetskommissionen anser skulle förenkla systemet. Framför allt att de två beräkningsregler som finns i dag ersätts med en enda regel och att mycket av informationen ska förtryckas i deklarationen. Produktivitetskommissionen anser även att ett slopat kapitalandelskrav och ett slopat löneuttagskrav skulle

¹¹⁴ Skatteverket har även undersökt hur stor andel av de yrkanden om växa-stöd som görs som kan vara felaktiga och har uppskattat andelen till omkring 20 procent (Skatteverket, 2023).

¹¹⁵ I sina remissvar till utvidgningen framför flera remissinstanser, däribland Arbetsförmedlingen, ESV, Konjunkturinstitutet, IFAU, LO, TCO och Tillväxtverket, samma åsikt.

¹¹⁶ Se SOU 2024:36 för en beskrivning av regelverket och Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29) för en diskussion av det utifrån ett produktivitetsperspektiv.

förenkla reglerna och förbättra för fåmansföretagen. Regeringen har beslutat att gå vidare med dessa förslag.¹¹⁷

Produktivitetskommissionen ställer sig däremot tveksam till förslagen om en höjning av grundbeloppet och att vissa tidsperioder förkortas med ett år. En sådan tidsperiod är karenstiden, dvs. tiden som avgör hur länge en kvalificerad andel i ett fåmansföretag förblir kvalificerad efter det att delägaren eller någon närstående upphört att vara verksam i betydande omfattning.

En höjning av grundbeloppet innebär i princip en höjning av gränsbeloppet i förenklingsregeln jämfört med dagens regler. Tidigare kunde en sådan höjning motiveras med att den skulle innebära en förenkling för fler företagare genom att incitamenten att använda förenklingsregeln i stället för den krångligare huvudregeln ökade. Med de förändrade beräkningsreglerna blir denna förenkling inte lika uppenbar. Vidare ökar en sådan höjning den implicita kapitalavkastningen för någon som startat sitt aktiebolag med minsta möjliga aktiekapital om 25 000 kronor, vilket kan förväntas öka risken för inkomstomvandling.¹¹⁸ En minskning av karenstiden innebär att kapital som sparats i företagssektorn i väntan på att karenstiden ska löpa ut kan användas för andra investeringar tidigare än med nuvarande regler. Förändringen innebär dock samtidigt att incitamenten att spara vinstmedel i ett karensbolag ökar, vilket i stället kan öka mängden kapital som finns sparat i sådana bolag. Regeringen har valt att gå vidare även med dessa förslag.¹¹⁹ Vad gäller förkortningen av karenstiden instämmer Produktivitetskommissionen med utredningens bedömning att effekten av förändringen av karenstiden, om den genomförs, bör utvärderas.

Vidare angriper förslagen inte riktigt det som allmänt anses vara den mest komplicerade delen av beskattningen av fåmansbolagen, dvs. bedömningen av huruvida andelarna är kvalificerade eller

¹¹⁷ Se lagrådsremissen ”Enklare och bättre skatteregler för delägare i fåmansföretag”.

¹¹⁸ Det kan vara svårt att förbättra förutsättningarna för entreprenörskap inom ramen för fåmansföretagsreglerna utan att samtidigt försämma regelverkets möjligheter att motverka sådan inkomstomvandling som reglerna är avsedda att förhindra. Se t.ex. Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29) och utredningens betänkande (SOU 2024:36).

¹¹⁹ Se lagrådsremissen ”Enklare och bättre skatteregler för delägare i fåmansföretag”.

inte.^{120,121} Därtill kan en ny investering medföra att andelar som ägaren innehar i andra onoterade företag som bedriver samma eller likartad verksamhet också blir kvalificerade. Denna ”smittorisk” samt svårigheten i bedömningen om andelarna är kvalificerade eller inte skulle kunna hålla tillbaka investeringar.

Ett annat potentiellt problem är att beräkningen av gränsbeloppet ökar med lönesumman i företaget.¹²² Detta medför att reglerna snedvrider investeringsbesluten till förmån för investeringar som ökar löneunderlaget eller antalet anställda och missgynnar investeringar i arbetsbesparande teknik, något som bl.a. Sørensen (2010) har påpekat kan leda till effektivitetsförluster. Kommittén om förenklad beskattning av ägare till fåmansföretag (SOU 2024:36) redovisar statistik som indikerar att de företag som har delägare som omfattas av fåmansföretagsreglerna är mer personalintensiva än andra onoterade företag.

I bilaga 4 till SOU 2024:36 diskuteras en modell där beräkningen av gränsbeloppet i stället utgår från det egna kapitalet i bolaget, en s.k. BEK-modell.¹²³ Modellen skulle även kunna inkludera ett löneunderlag som beaktar den kontanta lönesumman i företaget och ev. dotterföretag. Enligt utredningen skulle en sådan modell även öka möjligheten att använda samma beräkningsregler för samtliga onoterade företag. Att använda samma beräkningsregler skulle innebära en betydande förenkling jämfört med dagens system, eftersom ingen bedömning av huruvida andelarna är kvalificerade eller inte skulle behöva göras. Därmed skulle även behovet av en karenstid för att andelarna ska bli okvalificerade inte längre finnas. Som utredningen framhåller finns många avvägningar att göra avseende att introducera en ny beräkningsmodell. Dessa avvägningar gäller inte bara beräkningen av gränsbeloppet, utan även förhållandet

¹²⁰ Om andelen är kvalificerad ska inkomsten beskattas enligt det s.k. 3:12-regelverket där inkomsten delas upp i kapitalinkomst och tjänsteinkomst (se beskrivning av regelverket i t.ex. SOU 2024:36). Om andelen inte är kvalificerad ska inkomsten beskattas som kapitalinkomst med en skattesats på 25 procent.

¹²¹ Vad gäller kvalifikationsreglerna gör utredningen bedömningen att det är svårt att göra förändringar av dem då det finns mycket praxis på området och att en förändring skulle riskera att skapa ny osäkerhet och ett behov av ny praxis. I stället föreslår kommittén minskad karenstid och en förändring av närståendebegreppet, förändringar som de bedömer minskar komplexiteten i systemet utan att skapa behov av ny praxis. Regeringen har dock inte valt att gå vidare med förändringen av närståendebegreppet.

¹²² Gränsbeloppet som beräknas enligt förenklingsregeln påverkas varken av lönesumma eller av kapitalet i företaget.

¹²³ Se SOU 2002:52 för en utredning av en BEK-modell och Selin (2021) samt SOU 2024:36 för en diskussion av Finlands BEK-modell.

till andra delar av skattesystemet. Dessutom finns i dag en omfattande praxis som gäller dagens regler. Förändrade regler skulle kunna innebära betydande osäkerheter för företagen fram tills en ny praxis etablerats. Givet problematiken kring dagens regler anser Produktivitetskommissionen ändå att en BEK-modell bör utredas.

Startup-visum

Bedömning: Möjligheterna för personer från tredje land att starta företag och att arbeta i entreprenörsdrivna företag bör förbättras.

Förslag: Se över möjligheten att undanta delägare i svenska start-ups från lönegolvet i regelverket kring arbetskraftsinvandring.

Förslag: Utred ett svenskt startupvisum.

Ett problem för kompetensförsörjningen, som nämns särskilt i förhållande till innovativt nyföretagande, är lönegolvet i regelverket kring arbetskraftsinvandring (t.ex. Braunerhjelm och Lappi, 2024). Även om dessa innovativa företag i hög utsträckning anställer högkvalificerad arbetskraft, har de generellt sett små kassaflöden inledningsvis. Flera kompenserar delvis låga löner med tilldelning av personaloptioner. Produktivitetskommissionen anser därför att möjligheten att undanta delägare i svenska entreprenörsdrivna företag från lönegolvet i regelverket kring arbetskraftsinvandring bör undersökas.

Ett sätt att ta tillvara kompetens från andra länder är att öka förutsättningarna att stanna i eller komma till Sverige, vilket diskuteras i kapitel 5. Ett ytterligare sådant initiativ skulle vara att införa ett s.k. start-up-visum i likhet med flera andra länder såsom Nederländerna, Danmark och Finland (OECD, 2022). Utformningen av start-up-visumen varierar mellan länder, men är i princip ett tillfälligt uppehållstillstånd som baseras på att personen startar en innovativ aktivitet. Enligt litteratursammanfattningen i Braunerhjelm och Lappi (2024) har programmet visat på goda resultat i Danmark. Systemet bedöms ha både för- och nackdelar (OECD, 2022). En möjlig nackdel med utformningen i flera länder är att det finns krav på viss framgång med företaget för att få visumet

förlängt. Givet att start-up är en riskfylld aktivitet kan ett sådant krav öka stressen eller göra att företagsledaren väljer att ta mindre risk än vad som vore optimalt. Det finns emellertid flera möjliga utformningar och Produktivitetskommissionen anser att ett start-up-visum bör utredas.

Bättre kunskap om skydd av immateriella tillgångar

Bedömning: Det krävs ett ökat fokus på immaterialrätt för forskare och entreprenörer genom:

- Ökad information och bättre rådgivning om immaterialrätt i relevanta utbildningar.
- Förbättrade möjligheter för små aktörer att skydda sina immateriella tillgångar.

Flera studier har pekat på att kunskapen om immaterialrätt generellt sett är låg i Sverige, även bland de som skulle ha stor nytta av den, såsom forskare och entreprenörer.¹²⁴ Därtill pekar IVA (2025a) på att svenska små och medelstora företag ligger under genomsnittet bland EU-medlemsstaterna vad gäller att registrera patent, varumärke och design. Immaterialrätt är en fråga som företag och forskare behöver förhålla sig till, men de behöver inte bli experter på området. Det räcker att veta när de behöver be om hjälp, vilka frågor de ska ställa och till vem.

IVA (2025a) har gjort en förstudie till att utveckla en strategi och en handlingsplan på immaterialrättsområdet. De menar att en sådan behövs eftersom frågorna spänner över flera politikområden. IVA (2025a) lyfter bl.a. att regeringen bör initiera en kartläggning av varför svenska små och medelstora företag registrerar immaterialrätter i lägre utsträckning än i många andra länder. Enligt dem bör en kartläggning även göras av de stödstrukturer som finns för små och medelstora företag avseende kunskapsbaserade tillgångar. Utifrån resultatet kan sedan konkreta åtgärder föreslås. Produktivitetskommissionen bedömer att det är ett bra förslag.

¹²⁴ Se t.ex. Utredningen om immaterialrättens roll i innovationssystemet (SOU 2015:16), Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor (SOU 2020:59) och Andersson m.fl. (2023).

Det finns indikationer på att mindre aktörer har sämre möjlighet att använda sig av patenntvister i domstol för att skydda sina patent (t.ex. Andersson m.fl., 2023). Produktivitetskommissionen bedömer att mindre aktörers möjlighet att skydda sina patent bör stärkas. Det skulle enligt IVA (2025a) kunna ske genom begränsningar av rättegångskostnader, möjligheter till medling och åtgärder för att underlätta värdering av kunskapsbaserade tillgångar. Vad gäller värderingen kan den användas som bedömning av skadeståndsnivåer i samband med immaterialrättstvister, men även för att söka finansiering. Utöver dessa åtgärder kan information till entreprenörer, enskilda uppfinnare och forskare om vad som krävs i samband med tvister vara värdefullt, t.ex. patentstrategier för att upprätthålla patentet i domstol. Denna kunskap förefaller saknas i dag.¹²⁵

Vidare har de upphovsrättsliga frågorna ökat i betydelse framför allt i samband med användandet av generativ AI. I kapitel 4 om digitalisering och AI föreslås att PRV får i uppdrag att sprida kunskap och information även om upphovsrättsliga frågor, ett område där myndigheten inte har ett uppdrag i dag (se även SOU 2015:16). Därtill påpekar IVA (2025a) att det är oklart huruvida PRV har i uppdrag att informera om företagshemligheter. Givet att det är en relativt vanlig strategi för att skydda immateriella tillgångar bland företag, kan bättre information även kring företagshemligheter vara önskvärt.¹²⁶

3.6 Konsekvenser

3.6.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Att förändra styrningen av lärosätena kan påverka hur medlen fördelas mellan olika lärosäten. Den samlade kostnaden för högskolor och universitet är dock inte tänkt att påverkas. Beroende på utformning av ny styrning kan begränsade resursbehov uppstå för såväl lärosäten som de som utformar styrningen eller producerar underlag för den. Det går dock inte att precisera utan att förändringarna i styrningen först preciseras.

¹²⁵ Andersson m.fl. (2023) finner att små aktörer och deras rådgivare saknar erfarenhet av och kunskap om patentinträngsmål och om vad som krävs för att upprätthålla patent i domstol.

¹²⁶ För företagshemligheter som strategi, se t.ex. Hall m.fl. (2012) och för svenska resultat, se Tillväxtanalys (2017b).

Förslaget om att etablera en försöksverksamhet med en finansiär för banbrytande forskning medför kostnader för den verksamheten. Exakt omfattning beror på ambitionen med försöksverksamheten. En försöksverksamhet behöver dock ha en tillräckligt stor budget för att verksamheten ska kunna finansiera ett flertal projekt parallellt. Produktivitetskommissionen menar att en rimlig storlek vore omkring 500 miljoner kronor per år fullt utbyggt för försöksverksamheten.¹²⁷ Som jämförelse har den brittiska myndigheten ARIA haft en budget på 800 miljoner brittiska pund för sina fyra första år sammanlagt. Den tyska myndigheten SPRIND hade en budget på 220 miljoner euro år 2024. Försöksverksamheten föreslås finansieras genom en omfördelning av forskningsmedel från övriga statliga forskningsfinansiärer, i huvudsak från Vinnova givet försöksverksamhetens inriktning.

Kostnaden för att etablera nya forskningsinstitut beror på ambitionen kring hur många och hur stora institut som etableras. Ett fullskaligt stort institut skulle kunna kosta upp till en miljard kronor per år.¹²⁸ Det är dock inte nödvändigt att ett enskilt institut ska nå den storleken och kostnaden. Att bygga upp flera institut av den storleken är inte realistiskt eller motiverat utifrån hur svensk forskning presterar. Initialt föreslås också att mindre organisationer etableras och enbart tillåts växa om de fungerar väl. Produktivitetskommissionen bedömer att cirka tre organisationer, med i storleksordningen 100 miljoner kronor vardera, är en rimlig omfattning att börja med. Produktivitetskommissionen menar därför att en initial kostnad om 200 till 500 miljoner kronor per år utgör en rimlig utgångspunkt. Medel för detta föreslås omfördelas från den statliga forskningsbudgeten i övrigt. Kostnaden på sikt är beroende av om nya forskningsorganisationer är lyckade. Produktivitetskommissionen kan därför inte slå fast en exakt summa för vad detta förslag långsiktigt kostar, men att på sikt etablera verksamheter som sammantaget omfattar i storleksordningen en miljard kronor framstår som en rimlig utgångspunkt.

¹²⁷ Ett program inom ARIA omfattar normalt cirka 50 till 80 miljoner pund. Med 500 miljoner kronor per år möjliggörs flera mindre fleråriga program.

¹²⁸ En uppskattning baserad på kostnaden för olika framstående forskningsorganisationer, t.ex. Francis Crick Institute, Janelia Research Campus och svenska SciLifeLab, men med hänsyn tagen till att Sverige är litet. Reinhardt (2022) beskriver hur många av de större och mest framgångsrika privata forskningsorganisationerna har en årlig budget i storleksordningen 200 miljoner dollar.

Vad gäller de förslag som påverkar näringslivet är förändringarna av fåmansbolagsreglerna och FoU-avdraget de som bedöms påverka de offentliga finanserna mest på kort sikt. De offentligfinansiella intäkterna bedöms minska med drygt 1 miljard kronor respektive 600 miljoner kronor 2026 till följd av dessa förslag.

3.6.2 Övriga konsekvenser

Vad gäller effekter på företagande förväntas flera förslag medföra positiva effekter, och särskilt för mindre företag. Förändringarna av reglerna för fåmansbolag och FoU-avdraget förväntas leda till förenklingar av regler som särskilt påverkar mindre företag.

Överlag förväntas satsningar på ökad kvalitet i forskningen, spridning av kunskap i samhället och en bättre kompetensförsörjning framför olika riktade subventioner och undantag i skattesystemet bidra till att öka den samhällsekonomiska effektiviteten i FoI-politiken.

4 Digitalisering och AI

4.1 Inledning

Den digitala revolutionen har på djupet förändrat hur ekonomier fungerar och hur värde skapas både i privata och offentliga organisationer. Utvecklingen har gjort och gör att allt fler företeelser kan omvandlas till data som kan tolkas av allt kraftfullare modeller och användas i allt fler analytiska funktioner. Med internet och möjligheten att koppla ihop datorer över stora avstånd kan arbetet organiseras på nya sätt, vilket har förändrat arbetssätt och organisationsstrukturer både inom offentlig och privat sektor. I sin underlagsrapport till Produktivitetskommissionen beskriver Wernberg (2025) digitaliseringen som en transformativ basteknologi med de fyra minsta gemensamma nämnarna beräkningskraft, nätverk, data och mjukvara.

Det senaste steget i den tekniska utvecklingen på området är framväxten av verktyg baserade på artificiell intelligens (AI) som kan användas av en bredare publik. Med genombrottet för generativ AI som är tillgängligt för gemene man seglade AI snabbt upp som ett av de mest frekvent använda begreppen i förhållande till den framtida produktivitet utvecklingen. Trots att många talar om AI som något revolutionerande som kommer att få stora konsekvenser för samhället är det mindre självklart vad som avses med begreppet.¹ Ett sätt att se på det är som ett paraplybegrepp för en teknikutveckling som har pågått under en längre tid och som bygger på digitaliseringen.² AI-verktyg skiljer sig från tidigare verktyg

¹ Enligt Wernberg (2025) har ambitionen med AI-forskningen varit i princip densamma över tid, dvs. "... att härleda och operationalisera tänkande eller intelligens som är jämförbar med den mänskliga i en maskin." (s. 12) Däremot, menar han, har den praktiska betydelsen av AI förändrats mycket i takt med tekniska framsteg gjorts.

² Wernberg (2025) använder sig av en arbetsdefinition av AI som "*ett paraplybegrepp för teknik för att utvinna och använda mönster i data för att underlätta eller utföra kognitivt och analytiskt arbete, vars output är probabilistisk och därför inte är känd på förhand.*" (s. 22).

genom att de kan utföra analytiska arbetsuppgifter baserat på träning och mönsterutvinning i stora mängder data.³ AI-tekniken kan i ökande grad automatisera analytiska arbetsuppgifter men kan även bli ett användbart komplement för arbetsuppgifter som fortsatt kommer att behöva involvera människor. Dessutom kan nya arbeten och sektorer växa fram.

De flesta som gjort en bedömning av hur AI kommer att påverka produktiviteten är överens om att effekterna kommer att vara positiva.⁴ Det som skiljer sig åt mellan bedömarna är hur stor effekten kommer att vara, för vilka områden och aktörer och på vilken tids-horisont den kommer att slå igenom. Hur utvecklingen kommer att bli är inte givet utan beror till stor del på hur politiken agerar i förhållande till teknikutvecklingen.

Produktivitetskommissionens generella bedömning är att eftersom vi inte vet hur framtiden ser ut, vilken teknik som kommer att användas och hur branschsammanställning, arbetsmarknad och jobb kommer att påverkas bör riktade (selektiva) stöd till viss teknik, vissa skeden eller vissa sektorer undvikas. I stället bör fokus ligga på att skapa goda ramvillkor för all näringsverksamhet. I detta sammanhang avses särskilt goda generella förutsättningar som bl.a. möjliggör effektivisering av arbetsuppgifter och innovation både i näringsliv och offentlig sektor. I den offentliga sektorn är behovet av direkt styrning av naturliga skäl större vilket avspeglas tydligt i de förslag Produktivitetskommissionen lägger på respektive område.

4.2 Den offentliga sektorns roll

Den pågående digitaliseringen och införandet av AI-teknik gör att Sverige, såväl som omvärlden, enligt flera bedömare står inför en omfattande strukturomvandling. En fråga är då vilken roll staten bör ta i förhållande till näringslivet. Produktivitetskommissionen anser att detta bör diskuteras utifrån en analys av risken för marknads- och regleringsmisslyckanden.

³ Dagens AI-teknik är även probabilistisk, vilket innebär att det är svårt att förklara varför användningen av tekniken ger ett visst resultat.

⁴ Se t.ex. sammanfattningar av litteraturen i flera rapporter såsom Norbäck och Persson (2025), Wernberg (2025) och OECD (2024d). De studier som gjorts skiljer sig en del i termer av vilken teknik de undersöker, på vilka grupper osv.

4.2.1 Stor risk för regleringsmisslyckanden med riktade stöd

AI-utvecklingen förväntas påverka i princip samtliga delar av samhället. Norbäck och Persson (2025) menar i sin underlagsrapport till Produktivitetskommissionen att det kan finnas särskilda skäl för staten att intervensera vid introduktionen av nya teknologier med breda tillämpningar och nya innovationer eftersom kunskaps-spillovers i dessa fall kan vara extra stora och det är oklart vad som omfattas av det immaterialrättsliga skyddet, såsom patent. Tidiga aktörer inom ett nytt brett teknologiområde riskerar att inte kunna dra nytta av kommersiella framgångar, vilka ofta tar tid och kräver att många är aktiva inom området för att ny teknik ska kommersialiseras på ett lönsamt sätt. Därför riskerar investeringarna att bli färre än optimalt inledningsvis. Vidare menar Norbäck och Persson (2025) att introduktioner av en teknik med breda tillämpningar över olika verksamheter och branscher medför en större risk för koordineringsproblem. När ny AI-teknik etableras på marknaden finns ofta flera möjliga varianter, och olika aktörer kan rangordna värdet av dessa på olika sätt. Företag kan i dessa fall ha incitament att vänta och se hur investeringar som andra företag gör faller ut, vilket innebär en risk för fördröjning av implementeringen av AI-teknik.⁵ Dessa faktorer talar för att AI-relaterade investeringar riskerar att bli mindre, eller ske långsammare, än vad som är samhällsekonomiskt optimalt, vilket kan motivera statlig intervention.

Det finns emellertid även argument emot statlig intervention i termer av regleringsmisslyckanden. Norbäck och Persson (2025) menar att risken för regleringsmisslyckanden kan vara särskilt stora på AI-området eftersom teknikutvecklingen går fort och AI-teknologin utvecklas till en mer generell teknik som kan användas inom flera områden (en s.k. *general purpose technology*, *GPT*). Även om det i teorin kan finnas skäl att stödja investeringar i och implementering av en ny teknologi *inledningsvis* vet vi inte riktigt var vi för tillfället befinner oss i utvecklingen och exakt åt vilket håll vi ska. Det är därmed svårt att avgränsa vart stöd bör riktas, på vilket sätt och under hur lång tid. Givet att politikutformning är en relativt långsam process där riktade åtgärder är förenade med definitions-mässiga gråzoner och utveckling av praxis (t.ex. vad gäller nya regler och skatter), riskerar åtgärderna att slå fel både utfallsmässigt och

⁵ Acemoglu och Johnson (2023) via Persson m.fl. (2024).

tidsmässigt. Som Wernberg (2025) lyfter visar försöken till AI-reglering inom EU, med bl.a. AI-förordningen⁶, på svårigheterna med att definiera eller avgränsa vad AI faktiskt är och vilka problem dessa svårigheter skapar rent praktiskt.

Produktivitetskommissionen gör därför bedömningen att riktade och selektiva stöd till AI bör undvikas. Staten bör i stället skapa goda generella möjligheter för personer, organisationer och företag att använda ny teknik i arbetet och för att skapa nya process- och produktinnovationer.

4.2.2 Komplementära investeringar snarare än teknik

Till skillnad från den tidigare utvecklingen av digitaliseringen, som krävde ny hårdvara (datorer) och en internetuppkoppling för att gemene man och företag skulle kunna utnyttja tekniken maximalt kräver AI-användning för de allra flesta inga tekniska investeringar. AI-tekniken finns tillgänglig via applikationer och öppen källkod och kan användas med det kapital eller hårdvara vi redan investerat i och använder i arbetet och i privatlivet. Tekniken kan även bäddas in ”under huven” i många datorprogram och tjänster med ett användarvänligt gränssnitt. Det innebär att de flesta användare i princip bara behöver lära sig ett nytt program eller en ny applikation, vilket de allra flesta redan har erfarenhet av.

Något som är gemensamt för både den tidigare utvecklingen av digitaliseringen och den AI-utveckling vi står inför i dag är emellertid att det krävs vad som i litteraturen benämns som *komplementära investeringar* för att tekniken ska kunna utnyttjas på ett bra sätt.⁷ Wernberg (2025) betonar att det sedan datoriseringen på 90-talet är tydligt att produktivitetsvinster inte följer automatiskt med investeringar i ny teknik. Olika aktörer i samhället behöver dels lära sig hur tekniken bäst kan användas för nya uppgifter och vilka begränsningar tekniken har, dels vilken organisering av arbetet som fungerar bäst. Det betyder att det krävs investeringar och innovationer inriktade på förändringar i arbetssätt och organisation för att realisera potentialen i den nya tekniken. Det arbetet präglas av

⁶ AI-förordningen ska reglera utveckling, tillhandahållande och användning av AI med en EU-gemensam lagstiftning, se t.ex. Digg (2025a)

⁷ Brynjolfsson är en forskare som betonar vikten av sådana investeringar (se Wernberg, 2025).

osäkerhet och experimenterande och det som krävs av företag och organisationer är främst investeringar i termer av tid och utbildning.

Teknikutvecklingen på AI-området står inte heller still utan kan förväntas gå relativt snabbt även i framtiden, vilket gör att samhället kontinuerligt behöver uppdatera sin information om optimal användning och organisering. Det staten bör göra är enligt Wernberg (2025) framför allt att sänka kostnaderna för de komplementära investeringarna.

4.2.3 Offentlig sektors digitalisering släpar efter

Många politiker, tjänstepersoner och aktörer inom offentlig sektor visar ett starkt intresse för att använda digitala hjälpmedel i större utsträckning. Det finns goda skäl till detta – tekniken har stor potential när den används på rätt sätt. Digitaliseringen är troligen det enskilda område som har störst möjlighet att öka produktiviteten i offentlig sektor. Möjligheterna till effektiviseringar är mycket stora enligt de uppskattningar som gjorts. Det totala ekonomiska värdet av ett fullständigt införande av AI i svensk offentlig förvaltning beräknades 2020 uppgå till cirka 140 miljarder kronor med dåtidens teknik (Digg, 2019). Att döma av hastigheten i teknikutvecklingen torde det värdet vara betydligt högre i dag. Digitalisering kan bidra till att effektivisera arbetsflöden och förbättra servicen till medborgarna, bland annat genom smidigare kontakter med myndigheter.

På senare år har det funnits en oroande tendens att Sverige tappar i internationella jämförelser över digitalisering i offentlig sektor. OECD (2024b) redovisar en stor sammanställning av utvecklingen av digitaliseringen i offentlig sektor i 38 länder. Där hamnar Sverige på en föga smickrande 26:e plats samtidigt som våra nordiska grannländer Norge och Danmark hamnar på 4:e respektive 2:a. I den årliga rankingen eGovernment Benchmark som genomförts på uppdrag av EU-kommissionen tappar Sverige placeringar trots något förbättrade resultat (Europeiska kommissionen, 2025a). Rankingar bör visserligen tas med en nypa salt, särskilt om dessa behandlar pågående utvecklingar så som inom digitaliseringsområdet eftersom det är svårt att veta vilken typ av indikatorer som kommer

att visa sig mest utslagsgivande på sikt.⁸ Samtidigt grundar sig kritiken mot takten i den offentliga sektorns digitalisering i Sverige inte enbart i läsning av internationella studier utan går också att hitta på andra håll, inte minst i den utförliga rapportering som finns i media från olika misslyckade digitala initiativ.⁹ Produktivitetskommissionen bedömer att takten i digitaliseringen av den offentliga sektorns egna verksamheter behöver öka. Detta kan både skapa stora produktivitetstvinster i verksamheterna internt och bidra till förbättrad data-tillgång och effektivare processer i allmänhet vilket gagnar även det privata näringslivet.

4.3 Lägesbeskrivning

4.3.1 Ett bra utgångsläge, men långsam spridning

Vid en första anblick förefaller Sverige ha ett bra utgångsläge vad gäller spridning av digital teknik inklusive AI. Den digitala infrastrukturen i termer av täckning och hastighet är överlag god (se avsnitt 4.3.5) och Sverige har mycket data av hög kvalitet. Vidare är svenskarna STEM-utbildade i relativt hög utsträckning, använder internet i hög utsträckning och har goda kunskaper i digitalisering.¹⁰ Jämfört med övriga Europa ligger Sverige högt på förekomsten av personalutbildning (Persson m.fl., 2024), och många erbjuder även personalutbildning inom informations- och kommunikationsteknik, IKT.¹¹ Vad gäller innovation placerar sig Sverige generellt sett väl i internationella jämförelser och har legat långt fram i investeringar i högteknologiska branscher, IKT, mjukvara och databaser (Norbäck och Persson, 2025). För AI mer specifikt placerar Sverige sig väl vad gäller privata investeringar i AI och riskkapital som går till AI-

⁸ Wernberg (2025) diskuterar användningen av rankinglistor och indikatorer från ett kritiskt perspektiv i sin underlagsrapport till Produktivitetskommissionen på s. 66: "Att lägga en sådan tyngd på index inbjuder till vad teknikhistorikern Nina Wormbs har beskrivit som en "sportifiering" av digitaliseringspolitiken – det viktiga är att vara nummer ett i indexet, oavsett hur digitaliseringen i verkligheten faktiskt ser ut. Man kan använda sig av globala teknikindex, men det bör göras försiktigt och med hänsyn till deras begränsningar."

⁹ Ett nyligen uppmärksammat exempel är införandet av IT-systemet Millenium i Göteborg.

¹⁰ För jämförelser av digitalisering med övriga Europa, se statistik från EU-kommissionen, DESI (Europeiska kommissionen, 2025a).

¹¹ Enligt European Innovation Scoreboard 2024 har Sverige nästan en dubbelt så hög andel IKT-specialister av arbetskraften som övriga Europa och 34 procent av arbetsgivarna erbjuder träning för att höja IKT-färdigheterna, vilket enligt undersökningen ger Sverige en andraplats i EU (Europeiska kommissionen, 2024d).

och dataföretag¹² samt vad gäller nystartade AI-företag, men inte särskilt högt på beviljade AI-patent (Norbäck och Persson, 2025).¹³

Även om innovation inom AI verkar utvecklas positivt i jämförelse med andra länder förefaller spridningen av digitala verktyg och AI ske relativt långsamt. Jämfört med små och medelstora företag i övriga Europa använder de svenska företagen av samma storlek digitala hjälpmedel och molntjänster i högre utsträckning. Det är dock en förhållandevis låg andel som uppger att de använder AI-tjänster eller mer avancerade dataanalysverktyg för att förbättra underlag och beslutsfattande inom företag.¹⁴ En tredjedel av befolkningen uppger att de använt något AI-verktyg under 2024, vilket är samma nivå som 2023, även om andelen som använt AI i arbetet ökat något mellan åren.¹⁵ Vad gäller offentlig sektor ligger digitaliseringen efter andra jämförbara länder och under OECD-genomsnittet (avsnitt 4.3.6).¹⁶ Därtill indikerar flera rapporter att det bland arbetstagare finns en stor efterfrågan på AI-utbildning som inte tillgodoses i dag.¹⁷

Det bör påpekas att en långsam utveckling inte alltid är en dålig utveckling och att det kan finnas fördelar med att inte lägga resurser på att vara först på alla bollar. Inom litteraturen används ibland begreppet *second mover advantage* för att beskriva en aktör som blir framgångsrik genom att röra sig precis efter fronten och därmed kunna dra nytta av forskning och utveckling som sker på andra håll. Att inte vara först möjliggör att lära av andras misstag, vilket kan vara särskilt fördelaktigt när samhället är i stor förändring.¹⁸ Detta får dock inte bli en ursäkt för senfärdighet. Om långsamtheten beror på hinder i termer av institutionella förhållanden är situationen sannolikt inte optimal. Produktivitetskommissionen har identifierat ett antal sådana institutionella förhållanden som skulle kunna ändras för att användning, tillämpning och innovation på området ska öka i svensk ekonomi. Dessa diskuteras nedan.

¹² Investeringar som ökat mycket i Sverige sedan 2019. Nu ligger Sverige tillsammans med Danmark och Finland på mycket höga nivåer.

¹³ Och inte heller vad gäller teknikklassen halvledare.

¹⁴ Se DESI dashboard for the Digital Decade (Europeiska kommissionen, 2025a).

Användningen verkar dock öka generellt sett. En rapport av SCB (2024c) visar att bland företag med mer än 10 anställda har andelen som uppger att de använder AI-verktyg ökat från drygt 10 procent 2023 till cirka 25 procent 2024.

¹⁵ Se Internetstiftelsens undersökning *Svenskarna och internet* (Internetstiftelsen, 2024).

¹⁶ Enligt Digital Government Index.

¹⁷ Se t.ex. Sveriges ingenjörer (2025b) och Skolverket (2024a).

¹⁸ Detta diskuteras av både Norbäck och Persson (2025) och Wernberg (2025).

4.3.2 Osäkerhet kring kunskap

Som nämndes i avsnittet ovan är det många som efterfrågar AI-utbildning, men färre som har erbjudits att gå en sådan, trots att Sverige annars har en relativt hög förekomst av kompetensutveckling i arbetslivet. En möjlig anledning som lyfts i debatten är att en utbildning i digitala verktyg i många fall ger kunskaper som potentiellt sett kan användas av fler än det företag som gör investeringen, eftersom arbetstagaren kan byta jobb. Detta gör dels att företag kan tveka inför att investera i en sådan utbildning, dels att de investerar för lite, eftersom de inte räknar in kunskapsspillovers i investeringskalkylen. Sådana marknadsmisslyckanden kan motivera subventioner av utbildning t.ex. genom skatte- eller utgiftssystemet. Många länder subventionerar också arbetsgivares investeringar i utbildning för sina anställda, exempelvis vad gäller kunskaper relaterade till digitalisering (OECD, 2024c).¹⁹ En annan möjlig anledning är att okunskapen om tekniken och vad den kan användas till är stor, inte minst på ledningsnivå, vilket gör att det är svårt att för ledningen att veta vilken kunskap som krävs och som kommer att krävas för vilken medarbetare. Att teknikutvecklingen förefaller röra sig snabbt framåt kan ytterligare bidra till osäkerheten.

4.3.3 Betydande osäkerhet kring regler för användning av AI

Digital teknik, såsom AI, förväntas främst komma att användas som ett verktyg i arbetet. Det gäller även för arbete med forskning och innovation. Ett problem som lyfts från i stort sett samtliga sektorer är en stor osäkerhet kring hur AI-teknik *kan* och *framför allt får* användas i arbetet. Wernberg (2025) framhåller att det sistnämnda sannolikt är en viktig bidragande orsak till tröskeln för att anamma tekniken på arbetsplatser.

En del rör de kostnader som förknippas med att faktiskt lära sig verktygen för att veta var och hur de skulle kunna användas i arbetet, vilket diskuteras i avsnittet ovan. En annan del är hur tekniken får användas enligt rådande regelverk. Otydligheter härvidlag, olika tolkningar av olika aktörer, överlappande reglering och samlad regelbörda kan försvåra för innovation, företagsdynamik

¹⁹ OECD (2024c) noterar dock att få länder ger subventioner för AI-utbildningar mer specifikt, utan det rör sig om bredare subventioner.

och för användning av ny teknik. På digitaliserings- och AI-området märks särskilt dataskyddsförordningen GDPR och AI-förordningen. Lagstiftningen har ett gott syfte i att skydda individens integritet och verka för att minska riskerna med användningen av AI. GDPR har dock av både näringsliv och offentlig sektor beskrivits som en hämsko för innovation och för användning av tekniken i arbetet.²⁰ Den allmänna uppfattningen är att GDPR är svår att tillämpa och skapar en stor administrativ börda även i de fall där integritetsriskerna bedöms vara små (IMY, 2025a). Draghi (2024) lyfter att tolkningen av reglerna ser olika ut i olika EU-länder, vilket ytterligare försvårar för utveckling och innovation.

I dag dominerar amerikanska och kinesiska företag utvecklingen av AI-tekniken och t.ex. amerikanska molntjänster erbjuder goda möjligheter till lagringsutrymme, datorkraft och avancerade analysverktyg. Företag och myndigheter i Sverige är i dag i stor utsträckning beroende av amerikanska molntjänster för sin verksamhet. Det finns emellertid komplikationer relaterade till användningen. I den mån andra aktörer, som t.ex. amerikanska myndigheter, kan få tillgång till personuppgifter kan upplägget strida mot GDPR. Detta har delvis lösts genom en överenskommelse med USA kring hur personuppgifter som överförs från EU- och EES-länderna ska skyddas i USA (EU-U.S. Data Privacy Framework).²¹ Samtidigt får varje myndighet inom ramen för GDPR göra en egen lämplighetsbedömning vad gäller överföring av uppgifter till amerikanska molntjänster. Sammantaget kan detta leda till att vissa verksamheter inte kan använda sig av mer avancerade analystekniker och lagring av data. Under våren 2025 har dessutom frågan om digital suveränitet ökat i betydelse, vilken till stor del grundar sig i en ökande oro för att beroendet av amerikanska molntjänster kan användas för politiska påtryckningar.

Vidare har tillämpningen av upphovsrätten hamnat i fokus när träningen av modellerna görs på datamängder som till viss del består av upphovsrättsskyddade verk (Norbäck och Persson, 2025), och då det är oklart om producerat material omfattas av upphovsrätten.²² Det finns i dag ett betydande tolkningsutrymme kring vem som bär ansvaret om AI-genererat innehåll bryter mot upphovsrätten,

²⁰ Se bl.a. IMY (2025a) och inlägg från Svenskt Näringsliv (Gren och Brånby, 2025).

²¹ Se t.ex. Computer Sweden (2024) och IMY (2025b).

²² Se även Digg (2025b).

vem som har rätt att kommersialisera AI-genererade verk och hur mycket AI-verktyget i processen står för kreativt skapande eller mest utgör ett verktyg, vilket är en fråga av betydelse i sammanhanget.²³ Av upphovsrättsliga skäl kan dessutom inte samtliga material användas som bas för att prompta eller analyseras av ett AI-verktyg.

4.3.4 Data behöver struktureras och tillgängliggöras

Data är grunden för digitaliseringen. Utan att omsätta information i siffror skulle utveckling av digitala applikationer eller analyser inte kunna göras. Detta gäller såväl inom offentlig som privat sektor. Det räcker emellertid inte att endast omsätta information till siffror, utan det krävs också att data är strukturerade på ett sätt som gör att de kan analyseras. Detta kan vara en utmaning för aktörer inom både offentlig och privat sektor. Dessutom behöver data från offentlig sektor göras tillgänglig, både för innovation och för att kunna arbeta smidigt med digitala lösningar inom organisationen.

Den offentliga sektorn i Sverige har i grund och botten goda förutsättningar vad gäller data. Stora mängder information samlas in och sammanställs i olika databaser och de offentliga processerna är väldefinierade och därför möjliga att följa upp i relativt stor utsträckning. Data är dock ofta av varierande kvalitet och den är inte alltid möjlig att dela mellan, eller kanske inte heller inom, organisationer.

Data behöver tillgängliggöras på ett bättre sätt än i dag för att olika offentliga och privata aktörer ska kunna använda den för att utveckla nya lösningar. Sverige har genom offentlighetsprincipen länge varit en föregångare vad gäller öppenhet och transparens. När det gäller möjligheten att göra data tillgänglig mellan olika delar av den offentliga sektorn är bilden dock mer komplicerad. Anledningen är att tillgängliggörande av data mellan offentliga aktörer ofta strider mot hur integritetsskyddet är utformat. Den offentliga sektorn har ett särskilt ansvar att säkerställa att insamlingen och användningen av data sker i enlighet med lagstiftning, etiska riktlinjer och med respekt för medborgarnas rätt till privatliv. Produktivitetskommissionen vill dock betona att det samtidigt

²³ Ibid.

är viktigt att nyttan av integritetsskydd vägs mot nyttan som nya digitala lösningar kan ge. Flera aktörer har lyft ett behov av att uppdatera den svenska lagstiftningen vad gäller offentlighet, sekretess och möjligheten att behandla uppgifter elektroniskt för att skapa en bättre balans mellan integritetsskydd och datadelning.²⁴

4.3.5 Utvecklingen av mobil kommunikation behöver framför allt öka på användarsidan

Tillgång till mobil uppkoppling i olika former är viktigt för företag i utvecklingen av nya affärer inom digitalisering och AI. Post- och telestyrelsen (PTS) har i många år följt tillgången till fast och mobil bredbandsinfrastruktur i Sverige och redovisar sina resultat i den s.k. mobiltäcknings- och bredbandskartläggningen (PTS, 2025). Den senaste uppdateringen visar att 95,87 procent av alla geografiska områden där människor normalt vistas i Sverige har tillgång till mobila tjänster av god kvalitet, definierat som minst 30 Mbit/s uppkoppling. Dessa områden definieras som bostäder, arbetsplatser, rekreatiomsområden, handelsområden, bilvägar, järnvägar mm. Samtidigt är detta endast fyra procent av Sveriges yta. Om vi i stället tittar på hela Sveriges yta är den täckt av minst 30 Mbit/s till knappt 35 procent.

Detta åskådliggör en utmaning i ett glesbefolkat land som Sverige, särskilt eftersom yttäckning och hög överföringshastighet är två delvis olika tekniska målsättningar som kräver olika typer av utbyggnad. Företrädare för företag som bygger ut på nätsidan framhåller ofta de möjligheter som en förbättrad mobil infrastruktur i termer av 5G och så småningom 6G skulle kunna skapa för såväl industri som för offentlig sektor. Möjlighet att fjärrstyra och fjärrövervaka maskiner och kunder inom allt från skogsindustri till vårdsektorn kan i rent teknisk mening bli möjlig, vilket i teorin skulle kunna skapa goda möjligheter till förbättrad produktivitet i olika sektorer av ekonomin. Samtidigt är utbyggnaden förenad med en kostnad. Produktivitetskommissionen erfar att det här fortsatt finns en osäkerhet som kan liknas vid ett moment-22. För att en utbyggnad ska ske behöver det finnas en efterfrågan på tjänster från användarsidan. Samtidigt kan inte lösningar på användarsidan

²⁴ Se t.ex. IMY (2025a) och SOU 2025:12.

arbetas fram förrän det finns en uppfattning om vilken typ av infrastruktur som kommer att finnas tillgänglig inom olika tidshorisonter. Givet att utbyggnaden i Sverige enligt PTS bedömning är relativt god vad gäller både det fasta bredbandsnätet och 5G-nätet bedömer Produktivitetskommissionen att vidare utveckling inom området nu framför allt behöver ske på användarsidan.

4.3.6 Takten i digitaliseringen av offentlig sektor behöver öka

Organisera på rätt nivå

Digitaliseringen av den offentliga sektorn hämmas av att vara en komplex process rent organisatoriskt.²⁵ I detta avseende finns flera koordinationsproblem. Dels behöver myndigheter koordineras internt, dels behöver sektorer hitta överenskommelser om gemensamma lösningar och dels behöver staten peka ut gemensamma standarder och spelregler för hela förvaltningen och den offentliga sektorn som helhet där detta krävs.

En övergripande fråga i detta sammanhang är konflikten mellan central styrning och lokal flexibilitet. Att låta personer nära verksamheten experimentera kan vara en kraftfull drivkraft för utveckling. Genom att uppmuntra lokal innovation och att sprida idéer kan digitaliseringen ske organiskt och behovsstyrt. De som arbetar direkt i en verksamhet har ofta bäst insikt i vilka digitala lösningar som fungerar i praktiken, och det finns risker med att låta byråkrater långt bort utforma system.

Samtidigt finns det många institutionella hinder för en bottom-up-strategi. Många små organisationer saknar resurser att bedriva utveckling. Systemen behöver med nödvändighet koordineras och samordningen blir dyrare ju fler lösningar som i efterhand ska jämkas ihop. Ett exempel på detta är situationen med många parallella journalsystem inom sjukvården. I kapitel 17 Hälso- och sjukvård diskuteras vårdens digitaliseringsutmaningar utförligare.

En top-down-strategi har fördelen att skapa ordning och enhetlighet i digitaliseringen. En större central aktör kan då fastställa standarder och se till att system blir interoperabla och effektiva. Samtidigt är det viktigt att den statliga kontrollen inte blir alltför

²⁵ Detta har diskuterats utförligt bl.a. i det övergripande kapitlet om offentlig sektor (kapitel 12) samt i delbetänkandet kapitel 10.

detaljerad. Erfarenheter visar att toppstyrda satsningar ibland leder till byråkratiska lösningar som inte motsvarar verksamhetens behov.

För att digitaliseringen av den offentliga sektorn ska bli framgångsrik krävs en avvägning mellan dessa två perspektiv. Innovation, experimenterande och flexibilitet lokalt bör uppmuntras där det är möjligt, samtidigt som staten behöver ta en tydlig roll i att skapa standarder och ramar. En god avvägning mellan perspektiven kan bidra till en digitaliserad offentlig sektor som är både flexibel och långsiktigt hållbar.

Mycket pågår inom digital infrastruktur och interoperabilitet

På senare tid har flera utredningar tillsatts för att driva på offentlig sektors digitalisering och hantera utmaningarna med att möjliggöra datadelning och att organisera digitalisering i offentlig sektor. Detta sker nationellt i Sverige såväl som internationellt. OECD (2024b) har lyft behovet av Digital Public Infrastructure (DPI) med vilket de avser *“shared digital systems that are secure and interoperable and that can support the inclusive delivery of and access to public and private services across society”*. I praktiken kan detta handla om att säkerställa fungerande auktorisation och digitala identitetshandlingar och att se till att det finns fungerande system för att skicka data mellan aktörer inom det offentliga systemet på ett tillförlitligt och säkert sätt.

En aktuell fråga handlar om att skapa gemensamma spelregler och tekniska specifikationer för datadelning och därmed säkerställa s.k. interoperabilitet. I de europeiska och svenska ramverken betraktas interoperabilitet utifrån fyra olika lager: rättslig, organisatorisk, semantisk och teknisk (SOU 2023:96). Den rättsliga aspekten inkluderar att det måste finnas rättsliga förutsättningar att dela data med varandra, den organisatoriska att det behöver finnas anställda i myndigheter och organisationer som kan bedöma och hantera hur data bör delas och med vem, den semantiska handlar om att det krävs överenskommelser om vilka enheter data ska uttryckas och överföras i, och den tekniska handlar om att data behöver finnas i läsbara och gemensamma filformat.

De två senare aspekterna har behandlats utförligt av utredningen om interoperabilitet vid datadelning (SOU 2023:96) som bl.a. före-

slagit en ny interoperabilitetslag som grund för hur dessa frågor ska hanteras. Produktivitetskommissionen bedömer att detta är ett viktigt arbete och att genomförandet av reformer i den riktningen bör prioriteras.

Den finansiella styrningen behöver utvecklas

Redan i budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1) konstaterade regeringen att det finns behov av att utveckla formerna för finansiering av den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Statskontoret (2019a) har konstaterat att en återkommande utmaning vid samverkan mellan statliga myndigheter är hur gemensamma digitaliseringsprojekt ska finansieras. Bristen på central finansiering av gemensamma lösningar är enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) (2017) en avgörande aspekt när det gäller att digitalisera den offentliga sektorn.

De utmaningar som lyfts är att investeringar i digital infrastruktur kan vara för stora för att hantera inom ramen för ordinarie verksamhet, att nyttor och kostnader fördelas (och därmed behöver samordnas) mellan flera myndigheter och att detta också kan ske oproportionerligt, så att den myndighet som bär den största kostnaden inte alltid får den största nyttan (eller någon nytta alls). Produktivitetskommissionen bedömer att det är viktigt att säkerställa att den finansiella styrningen i staten möjliggör och inte hindrar digitaliseringen.

Automatisering och beslutsstöd har stor produktivitetspotential

En av de möjligheter till effektivisering och förbättrad produktivitet som digitaliseringen medför är ökad automatisering och förbättrade beslutsstöd. I offentlig sektor finns många rutinartade uppgifter som lämpar sig väl för automatisering. Ett område där automatisering redan visat sig effektivt är handläggning av rutinartade ärenden. Exempelvis har automatiserade system för bidragshantering (t.ex. inom Försäkringskassan) eller ansökningar om bygglov i några sammanhang (t.ex. i Nacka kommun) bidragit till att minska handläggningstiderna och höja produktiviteten. I vissa fall är det inte lämpligt att helt automatisera myndighetsutövning,

men det kan då vara möjligt att i stället skapa beslutsstöd för att höja personalens produktivitet. Samtidigt är det viktigt att väga fördelarna med automatiserade beslut mot de risker som automation kan innebära för t.ex. kriminellas möjlighet att få bygglov beviljade.

Möjligheterna till utveckling inom detta område är stora. Samtidigt finns det även här olika typer av hinder. Ekholm och Caesar (2025) bedömer att användning av automatisering och beslutsstöd delvis hämmas av lagstiftning och att det därför bör göras ett noggrant arbete för att inventera områden där automatisering kan vara lämpligt och föreslå lämpliga åtgärder för att främja att denna genomförs. Produktivitetskommissionen instämmer i denna bedömning.

4.4 Bedömningar och förslag

4.4.1 Öka kompetensen och spridningen av tekniken

Bedömning: Det behövs kunskap om teknikutvecklingen som kan integreras inom olika forskningsområden samt i företag och andra organisationer. För detta krävs följande:

- Ökat antal STEM-utbildade.
- Att fler får tillgång till relevanta kurser vid lärosäten;
- Mer interdisciplinärt forskningsarbete;
- Ökade samarbeten mellan företag och lärosäten i syfte att underlätta implementering av teknik och nya processer i företag.
- Bättre förutsättningar för arbetskraftsinvandring och för utländska personer som studerat i Sverige att stanna kvar.

Digitalisering och AI förväntas göra nytta på många områden inom näringsliv och offentlig sektor. Att det finns ett stort värde i att implementera tekniken och i flera fall organisera om verksamheten borde leda till att incitamenten att faktiskt göra så är stora. Inledningsvis i en teknikomvandling saknas emellertid ofta relevant kunskap avseende den nya tekniken, inkl. erfarenhet av att ha arbetat med den. Det saknas också erfarenhet av andras implementering

av tekniken i olika verksamheter, vilket gör att föregångarna på området blir som entreprenörer.

Det som först och främst krävs för att tekniken ska kunna implementeras är personer med kunskap om tekniken. Behovet av kunskap finns på alla nivåer, från spetsforskning och expertkunskap på området till att använda språkmodeller för hjälp med textredigering i kontorsarbetet. Produktivitetskommissionen erfar att kunskapen om tekniken på forskarnivå är god, inte minst genom Wasp-programmet med fokus på grundforskning.²⁶

Som AI-kommissionen påpekar finns stor potential i att använda AI-tekniken på flera ämnesområden inom forskning, det som brukar kallas för AI4Science. Det borde finnas goda incitament att arbeta mer interdisciplinärt mellan AI-forskare och att applicera tekniken på områden där den kan bidra med ett stort värde. Ett sätt att sprida tekniken skulle kunna vara att finansiera projekt för interdisciplinär samverkan. Ett annat sätt att underlätta spridningen inom lärosäten, även till mer samhällsorienterade ämnen, kan vara att bryta ut enskilda relevanta kurser ur befintliga program och erbjuda dessa som fristående kurser. UKÄ (2024c) föreslår detta som ett sätt att även tillgängliggöra kunskap för yrkesverksamma. Produktivitetskommissionen bedömer att det skulle vara en god väg att gå.

Vidare erfar Produktivitetskommissionen att forskarna och näringslivet står relativt långt ifrån varandra rörande vad som är möjligt att göra och vad tekniken används till i dag. Det betonas att mer tillämpning av forskningen i företag vore önskvärt för att företagen ska kunna dra större nytta av den kunskap som produceras vid lärosätena. Här kan en möjlighet vara fler samverkansprojekt mellan universitet och näringsliv för att öka förståelsen för vad tekniken kan användas till. Sådana kan motiveras utifrån stora kunskapsspillovers från samarbeten mellan lärosäten och företag samt företag emellan. Med introduktion av en ny teknik med bred användning kan det även finnas koordinationsproblem och samordningsmisslyckanden om nyttan av förändringar i produktionsstruktur i ett företag beror på hur andra företag agerar. Företag borde ha starka incitament att initiera sådana samverkansprojekt själva, men som beskrivs i kapitel 3 kan det finnas vissa fasta kostnader i att hitta varandra inledningsvis som kan motivera statlig intervention

²⁶ Wallenberg AI Autonomous Systems and Software Program. Det är Sveriges största individuella forskningsprogram.

för att skapa plattformar. Samverkansprojekt och andra åtgärder för en starkare koppling mellan lärosäten och näringslivet diskuteras i kapitel 3.

Kunskaper som erhålls inom STEM-utbildningar bedöms vara särskilt värdefulla för arbete med komplexa algoritmer och data och därmed för den fortsatta digitaliseringen, utvecklingen och implementeringen av tekniken. Brist på personer med STEM-kompetens är ett problem som under en tid lyfts av näringslivet.

I kapitel 5 och i delbetänkandet (SOU 2024:29) föreslår Produktivitetskommissionen förändringar som förväntas öka både antalet som väljer en STEM-utbildning och genomströmningen på utbildningen. I och med digitaliseringen har emellertid behovet av just digital kompetens och digital spetskompetens vuxit på många områden. Att bryta ut enskilda kurser ur tekniska program på högskola och universitet, som diskuteras ovan kan vara ett sätt att komplettera dagens utbildningar. Vidare innehöll Produktivitetskommissionens delbetänkande ett förslag om att den högre utbildningen i större utsträckning bör anpassas till efterfrågan på arbetsmarknaden genom att addera en arbetsmarknadskomponent till resurstilldelningssystemet, en institutionell förändring som bedöms kunna förbättra kompetensläget på lite längre sikt.

Därtill är det inte endast dagens företag som är viktiga i omställningen. Än viktigare är sannolikt de företag som startas utifrån att entreprenörer ser nya möjligheter i teknikutvecklingen. För de företagen är det viktigt med ett dynamiskt näringsliv där nya företag med bra idéer kan komma in på marknaden och företag som inte hänger med i utvecklingen läggs ned så att resurser kan omfördelas i ekonomin. Bedömningar och förslag för en förbättrad företagsdynamik diskuteras i kapitel 3 och även i avsnitt 4.4.6 där möjliga konkurrenssnackdelar för mindre och nya företag lyfts i relation till datatillgång och beräkningskraft.

För att Sverige till fullo ska kunna dra nytta av kompetensen från personer som studerar och doktorerar inom tekniska ämnen som ofta kommer från andra länder²⁷ måste det vara möjligt och attraktivt att stanna i Sverige för att arbeta. Initiativ på detta tema diskuteras i kapitel 3 och kapitel 5. Vidare förväntas förslagen som syftar till att förenkla samarbetet mellan näringsliv och företag, liksom en bättre utformning av FoU-avdraget (kapitel 3) och expert-

²⁷ Se t.ex. SvD (2024).

skatten (kapitel 5), öka företagens möjligheter att tillvarata den kompetens som kommer av olika forskningssatsningar. Även sänkningen av den statliga inkomstskatten som föreslås i kapitel 5 förväntas vara en viktig pusselbit, främst genom att öka incitamenten till fortbildning. I den mån nettointkomsten påverkar om utländsk högkvalificerad arbetskraft väljer att flytta till Sverige eller inte förväntas en lägre statlig inkomstskatt även bidra till att fler väljer att arbeta i Sverige, vilket kan förbättra kompetensförsörjningen även på AI-området.

4.4.2 Tillgängliggör svenska data

Genomför en reform för datadelning

Förslag: Genomför förslagen i utredningen om interoperabilitet vid datadelning (SOU 2023:96) för att skapa tydlighet kring interoperabilitet på nationell nivå.

Interoperabilitetsutredningen (SOU 2023:96) har haft i uppdrag att analysera befintlig styrning och reglering av interoperabilitet vid datadelning, dels inom den offentliga förvaltningen, dels från den offentliga förvaltningen till externa aktörer. Interoperabilitet innebär att information behöver uppfylla vissa kriterier så att den kan användas i olika system hos olika myndigheter. Utredningen tillsattes utifrån behovet att förbättra interoperabiliteten i offentlig sektor.

Utredningens huvudförslag är att det införs en ny lag om den offentliga förvaltningens förmåga att utbyta information, en interoperabilitetslag. Lagen ska ställa krav på att nationella interoperabilitetslösningar ska användas vid datadelning inom den offentliga förvaltningen. Myndigheten för digital förvaltning (Digg) föreslås få föreskriftsrätt inom området. Det innebär att Digg får rätt att utforma tvingande kriterier som övriga myndigheter ska följa. Enkelt uttryckt ska föreskrifterna etablera en typ av trafikregler för hur digital information och data ska delas mellan bland annat myndigheter, regioner och kommuner. Diggs föreskriftsrätt innebär att övriga blir skyldiga att följa de regler som Digg beslutar. Produktivitetskommissionen bedömer att detta är nödvändigt att genomföra.

Säkerställ tillgång till svenska data

Bedömning: Tillgång till data är grundfundamentet för den digitala utvecklingen. Digitalisering, sammanställning och tillgängliggörande av data behöver därför vara en prioriterad uppgift i offentliga myndigheter.

Förslag: Förstärk arbetet på Kungliga biblioteket (KB) att tillsammans med lämpliga samarbetspartners utveckla AI-modeller för svensk offentlig sektor.

Förslag: Forskning bör ingå i SCB:s verksamhet i syfte att identifiera utvecklingspotential och öka användarvänligheten i statistiken.

Tillgång till data är fundamentet för den digitala utvecklingen i allmänhet och utvecklingen av AI i synnerhet. Den svenska offentliga sektorn har på många sätt en god utgångsposition tack vare tillgång till högkvalitativa data till följd av strukturerad datainsamling och offentlighetsprincipen. Samtidigt finns en risk att denna konkurrensfördel slarvas bort om den inte förs in i den digitala tidsåldern. Flera personer har i samtal med Produktivitetskommissionen lyft att många register ännu inte är fullt ut digitaliserade och att data ofta inte är tillräckligt väl strukturerad för att kunna användas till nya tillämpningar. En stor del av arbetet med att ta fram nya digitala lösningar består av att strukturera, tvätta och förstå begränsningarna i de data som finns tillgängliga. För att utvecklingen av digitaliseringen i offentlig sektor ska kunna accelerera krävs således att grundarbetet med att skapa tillförlitliga data görs ordentligt. Det är viktigt att medvetenheten om detta höjs bland beslutsfattare i regering och på myndigheter eftersom det funnits en tendens att vilja skjuta upp eller hoppa över det grundläggande, och ofta tidskrävande, arbetet med att digitalisera informationsflödena i offentliga verksamheter.

I flera länder pågår omfattande satsningar på datahantering och digitalisering. Storbritannien har som en del i sin nyligen antagna nationella strategi inom AI föreslagit att etablera ett nationellt databibliotek med uppgift att identifiera, behandla och tillgängliggöra strategiskt och ekonomiskt viktiga datamängder inom såväl

privat som offentlig sektor. Som en del av denna strategi byggs en insamlingsinfrastruktur för data inom offentlig förvaltning, samtidigt som riktade resurser tillförs för att skapa datamängder av värde för forskning, näringsliv och offentlig verksamhet. I Norge bedrivs en ambitiös digitaliseringspolitik med målsättningen att inom en tidsram om 30 år digitalisera hela det norska kulturarvet. Hittills har nästan samtliga tryckta publikationer på norska digitaliserats, och fokus har nu förflyttats till kommunala, regionala och nationella arkiv innehållande stora volymer analoga dokument och medier.

Dessa satsningar speglar det växande strategiska värdet av data. Tjänster och produkter som bygger på tillgång till strukturerad digital information utgör en väsentlig drivkraft för ekonomisk tillväxt och innovation. När det gäller öppna data i Sverige har flera steg tagits i rätt riktning de senaste åren, bl.a. genomförandet av EU:s öppna datadirektiv och satsningar på öppna data på Lantmäteriet och Bolagsverket. De myndigheter som arbetar med digitalisering av stora mängder data på svenska är framför allt Kungliga biblioteket (KB) och Riksarkivet.²⁸ KB har t.ex. nyligen offentliggjort en textningstjänst som med hjälp av AI kan transkribera svensk text på ett bättre sätt än internationellt tränade motsvarigheter. Produktivitetskommissionen bedömer att denna typ av arbete kan lägga en grund för utveckling inom flera områden och därför bör prioriteras av regeringen. Utöver offentlig sektors interna behov kan god tillgång till träningsdata på svenska språket och välstrukturerade register även vara positivt för näringslivet och skapa förutsättningar för innovation.

Samhällets och forskningens behov av statistik och data förändras också med samhällsutvecklingen. Ett par utredningar har tidigare identifierat ett behov av en stark analytisk kompetens vid SCB för att stödja uppdraget om datautveckling och att producera och förmedla statistik (SOU 2002:118, Hultkrantz, 2011). Motivet är att stärka användarperspektivet och kompetensen att utveckla statistiken i enlighet med de förändrade behoven. Ett sätt att göra det på är att, i likhet med Statistisk sentralbyrå (SSB) i Norge, ha en forskningsavdelning vid myndigheten.²⁹ Produktivitetskommissionen anser att det finns ett stort mervärde i ökad forskaranknyt-

²⁸ Se t.ex. Rekathati, och Lenas (2025).

²⁹ Detta har bl.a. diskuterats av Waldenström (2017) på bloggen Ekonomistas.

ning vad gäller att identifiera utvecklingspotential och att öka användarvänligheten i statistiken. Produktivitetskommissionen anser därmed att en sådan verksamhet på lämpligt sätt bör integreras i SCB:s organisation. Verksamheten skulle kunna bestå av ett tjugotal kvantitativt inriktade forskare inom olika områden. Dessa personer bör ha god koppling till universitet exempelvis via samarbeten, men även genom att vissa av tjänsterna tillsätts med professorer och vissa med doktorander.

Utforma offentlighets- och sekretesslagen, OSL, så att datadelning mellan myndigheter blir huvudregel

Förslag: Utforma offentlighets- och sekretesslagen, OSL, omvänt så att informationsutbyte som huvudregel är tillåtet mellan myndigheter.

OSL reglerar vilken information som är offentlig och vilken som är sekretessbelagd inom myndigheter och vissa privata verksamheter. Lagen fastställer under vilka omständigheter information får lämnas ut och när den måste hållas hemlig för att skydda exempelvis enskilda personers integritet eller Sveriges säkerhet. Huvudregeln i OSL är att uppgifter som omfattas av sekretess inte får delas mellan myndigheter. Syftet med detta har varit att värna den personliga integriteten.

Samtidigt innebär det begränsningar för offentlig sektors möjligheter att samarbeta, vilket lyfts i flera sammanhang.³⁰ Detta beskrivs också i kapitel 11 Kriminalitet och tillit, där Produktivitetskommissionen gör bedömningen att möjligheterna för kommuner, regioner och myndigheter att dela information sinsemellan bör förbättras. Det är viktigt att se värdet av integritetsskyddande lagstiftning, men nyttan av denna behöver vägas mot nyttan av att kunna dela data. En förändring av huvudregeln så att delning av data mellan myndigheter blir utgångspunkt, utom när skäl däremot föreligger, ger möjlighet till en ny balans där nyttan av datadelning uppvärderas. Det skulle möjliggöra avsevärt mer effektiv hantering

³⁰ Se t.ex. Kommunitredningen (SOU 2020:8), Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63), Riksrevisionens granskning (Riksrevisionen 2023a) och AI-kommissionen (SOU 2024:63).

av data inom offentlig sektor och minska behovet av dubbelregistrering av uppgifter. Det skulle även göra det enklare att bekämpa fusk och oegentligheter i systemen.

Ny registerlagstiftning

Förslag: Ersätt nuvarande registerlagar med en enda registerlag.

Sverige har i dag ett stort antal³¹ registerlagar, många av dem skapade för flera årtionden sedan. Dessa lagar är ofta mycket specifika och styr bland annat vilka variabler som får samlas in och vem som får använda data. Med dagens snabba teknikutveckling och ökade behov av data som resurs framstår detta som otidsenligt. Det riskerar att begränsa Sveriges förmåga att använda data effektivt för innovation och samhällsutveckling.

För att möta dessa utmaningar föreslås att de befintliga specifika registerlagarna ersätts med en övergripande och generell registerlagstiftning, t.ex. i form av en ramlag. En sådan lag skulle:

- **Öka flexibiliteten och anpassningsförmågan:** Genom att skapa en generell lag som reglerar hur data får samlas in, lagras och användas för olika ändamål kan onödig byråkrati undvikas. Det skulle även möjliggöra snabbare anpassning vid förändrade samhällsbehov.
- **Minska fragmenteringen:** En enhetlig lagstiftning skulle minska risken för att olika myndigheter och aktörer hanterar data på olika sätt. Det skulle inte bara förbättra samordningen utan också underlätta datadelning och innovation.
- **Förenkla forskning och innovation:** I stället för att varje variabel i ett forskningsprojekt behöver motiveras separat skulle en generell lag tillåta enklare tillgång till data för forskning och innovation, samtidigt som grundläggande principer för dataskydd upprätthålls. Flera länder har redan moderniserat sina registerlagstiftningar och infört mer generella regler, med positiva effekter på datadelning, forskning och innovation (Ekholm och Caesar, 2025).

³¹ Uppgifterna om hur många det finns varierar men då det inte finns någon exakt juridisk definition förefaller det råda delade meningar. Ekholm och Caesar (2025) har i sin underlagsrapport till kommissionen uppskattat att det finns mellan 200–350 stycken.

4.4.3 Minska osäkerheten kring datahantering

Bedömning: Osäkerheten kring hur existerande regelverk rörande data och integritetsskydd ska tolkas bör minskas.

Förslag: Se över tillämpningen av dataskyddsförordningen (GDPR) i Sverige för att säkerställa att den inte blir striktare än i andra EU-länder. Verka för en gemensam översyn inom EU för att säkerställa en harmoniserad tillämpning som inte hindrar innovation.

Förslag: Utred den totala regelbördan samt överlappande regler på digitaliseringsområdet ur näringslivets perspektiv.

Förslag: Ta fram standardavtal för datadelning mellan företag och mellan företag och andra aktörer.

Förslag: Använd i större utsträckning regulatoriska sandlådor för att testa nya digitala lösningar.

Förslag: Patent- och registreringsverket (PRV) ges i uppdrag att informera om upphovsrättsliga frågor.

Produktivitetskommissionen bedömer att det finns skäl att göra en översyn av dataskyddsförordningen (GDPR), vilket även AI-kommissionen påpekat (SOU 2025:12). I Draghi-rapporten lyfts att den varierande tillämpningen av GDPR i EU:s 27 medlemsstater utgör ett hinder för AI-utvecklingen (Draghi, 2024). Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) rapporterar att företag, myndigheter och kommuner återkommande lyfter att tillämpningen av GDPR är hårdare i Sverige än på andra håll (IMY, 2025a). Det vore sannolikt effektivast att göra en EU-gemensam översyn av tillämpningen, men det kan finnas skäl att göra en egen översyn i Sverige för att hitta specifikt svenska problem med alltför strikt implementering. I översynen bör möjligheten att använda personuppgifter för att lära upp och anpassa AI-system och hur GDPR behandlar automatiskt beslutsfattande kunna ingå, något som framför allt näringslivet lyft som hinder för användning och utveckling av AI-lösningar. Från näringslivets sida lyfts även den samlade regelbördan och över-

lappande regler på området som ett problem för användande av tekniken och för innovation.³² Produktivitetskommissionen anser att en översyn av den samlade regelbördan på området och ev. överlapp samt tillämpningarna av reglerna bör göras i syfte att föreslå förbättringar av reglerna på nationell nivå eller på EU-nivå.³³ I delbetänkandet föreslog kommissionen en ny myndighetsstruktur för regelförenklingsområdet (SOU 2024:29). Om det förslaget inte genomförs menar Produktivitetskommissionen att Förenklingsrådet eller Tillväxtverket skulle kunna vara lämpliga aktörer för att göra översynen.

I takt med att fler använder AI-tekniker för att analysera data kommer fler frågor sannolikt att uppkomma kring ägande- och ansvarsfördelning vad gäller datahantering och dataflöden mellan olika aktörer (Wernberg, 2025). För att osäkerhet inte ska hindra ökad användning av AI-teknik eller att hitta nya sätt att skapa värden med data, kan ett standardkontrakt eller en kontraktsmall för hanteringen tas fram.³⁴ IMY skulle kunna leda arbetet.

Palm m.fl. (2024) menar att instrument såsom regulatoriska sandlådor har stor potential att bidra till mervärde på AI-området. Detta eftersom regulatoriska utmaningar kan utgöra hinder för innovation inom området och det finns ett stort behov av lärande. I vårändringsbudgeten för 2025 föreslås ökade anslag till IMY för att stärka myndighetens regulatoriska sandlåda. Produktivitetskommissionen bedömer att fler myndigheter bör se över förutsättningarna att implementera regulatoriska sandlådor, något som också föreslogs i kommissionens delbetänkande (SOU 2024:29).

Som nämns i avsnitt 4.3.3 har frågorna kring upphovsrätt ökat i takt med AI-användningen eftersom modellerna ofta tränas på datamängder som till viss del består av upphovsrättsskyddat material och det i många fall är oklart om producerat material omfattas av upphovsrätten.³⁵ Produktivitetskommissionen anser därför att PRV bör få ett utökat uppdrag att informera om upphovsrättsliga frågor, ett område där PRV inte har något tydligt ansvar i dag.

³² Se t.ex. Gren och Brånby (2025).

³³ Se förslag i Wernberg (2025).

³⁴ Även AI-kommissionen lyfter att det är viktigt att underlätta datadelning mellan offentlig sektor och privat samt mellan privata aktörer och att hitta lösningar för det.

³⁵ Se även DIGG (2025c)

4.4.4 Förbättra den digitala infrastrukturen i offentlig sektor

Investera i förvaltningsgemensam digital infrastruktur

Bedömning: Investeringarna i förvaltningsgemensam digital infrastruktur behöver öka.

Förslag: Ta fram en årlig investeringsplan för samhällsinvesteringar i digital infrastruktur. Planen ska bl.a. innehålla planerade investeringar samt resultat och nyttohemtagning. Förslag på vilka investeringar som ska ingå bör tas fram av Digg i likhet med hur Trafikverket bereder nationell plan inom infrastrukturuområdet.

Förslag: Inrätta ett nytt anslag i statsbudgeten där medel avsätts för att utveckla nödvändiga grundkomponenter i en digital infrastruktur för offentlig sektor. Medel ska användas för att finansiera regeringsuppdrag till myndigheter att utveckla lösningar som uppfyller offentlig sektors behov av t.ex. interoperabilitet, grundläggande säkerhet och sekretess. Områden som kan ingå är en statlig e-legitimation, statlig molntjänst för offentlig sektor och funktioner för auktorisation. Uppdragen bör utformas i samråd med ansvariga myndigheter, vara långsiktiga och budgeteras för att möjliggöra rekrytering av den kompetens som erfordras för att klara utvecklingsuppdraget.

Förslag: Tilldela Digg medel för bidragsutbetalning till andra myndigheter för mindre förvaltningsgemensamma investeringar i digital infrastruktur och digitala lösningar.

Förslag: Klassificera investeringar i digital infrastruktur som samhällsinvesteringar.

En utmaning för digitalisering av offentlig sektor är att den grundläggande infrastruktur som behövs är otillräckligt utbyggd. Det kan handla om att det saknas en statlig e-legitimation som kan accepteras av samtliga offentliga aktörer, att det saknas fungerande system för auktorisation som möjliggör säker överlämning av uppgifter och access mellan olika myndigheter och offentliga organisationer samt att det saknas säkra sätt att överföra data mellan myndigheter genom

en gemensam molntjänst som uppfyller tillräcklig grad av säkerhet (se även diskussionen i avsnitt 4.3.3). Bristen på sådan infrastruktur hindrar utvecklingen av digitalisering över hela den offentliga sektorn. Det behövs nu krafttag för att få denna infrastruktur på plats. Baserat på samtal med olika aktörer bedömer Produktivitetskommissionen att det krävs både förändringar vad gäller den finansiella styrningen av området och ett mer handfast uppdrag till ett antal utvalda myndigheter att påbörja eller intensifiera arbetet.

Vad gäller frågan om finansiell styrning har den utretts tidigare av ESV (2020). ESV konstaterar i rapporten att den nuvarande styrningen och finansieringen av det digitala infrastrukturuområdet avviker från hur regeringen och riksdagen styr och finansierar andra investeringstunga områden. Inom exempelvis transportinfrastrukturen eller krisberedskap och civilt försvar har regeringen gjort bedömningen att vissa investeringar ska klassificeras som samhällsinvesteringar. ESV anser att samma bedömning bör göras även för investeringar inom den digitala infrastrukturen. Produktivitetskommissionen delar denna bedömning.

Vidare uppfattar Produktivitetskommissionen att det finns behov av en tydligare styrning från regeringens sida gällande vem som ska ta ansvar för utvecklingen av viss grundläggande infrastruktur. En eller flera myndigheter behöver pekas ut och ges långsiktiga förutsättningar att bygga upp den kompetens som krävs för att kunna utveckla olika digitala infrastrukturlösningar. Produktivitetskommissionen bedömer, mot bakgrund av att arbetet är brådskande och att den kompetens som krävs är en bristvara särskilt i offentlig sektor, att den klokaste vägen framåt är att bygga vidare på de myndigheter som redan i dag kommit långt i att utveckla kapacitet inom området.

Två myndigheter som sticker ut i sammanhanget är Försäkringskassan och Skatteverket, vilka har lyfts fram av bl.a. AI-kommissionen. Försäkringskassan har tidigare haft i uppdrag att utveckla samordnad statlig IT-drift vilket är en bra utgångspunkt för fortsatt utveckling av en digital infrastruktur.³⁶ Samtidigt kan det vara så att olika myndigheter är lämpade för att utveckla olika delar, varför det kan vara vanskligt för Produktivitetskommissionen att bedöma vad som bör göras av vem. Produktivitetskommissionen

³⁶ Arbetet med detta har nu permanentats genom förordning och beslut om budgetpropositionen för 2025 (prop. 2024/25:1).

bedömer därför att regeringen bör formulera och fördela uppdrag med tydliga mandat till lämpliga myndigheter att utveckla olika nödvändiga komponenter i en digital infrastruktur. Utformningen av uppdragen bör ske i samråd med myndigheterna.

Den viktigaste faktorn för att få detta att ske i praktiken är finansiering. Produktivitetskommissionen föreslår därför att det inrättas ett anslag där medel avsätts för finansiering av dessa uppdrag. En del av medlen bör även tilldelas Digg för att fördelas vidare till mindre utvecklingsprojekt inom digitalisering. Kostnaden för att långsiktigt förvalta det nuvarande programmet för förvaltningsgemensam digital infrastruktur, Ena, har av Digg (2025b) bedömts till 200–290 miljoner kronor per år, men detta inkluderar inte utveckling av nya tjänster. Produktivitetskommissionen bedömer att investeringar snarare bör budgeteras mellan 2 och 3 miljarder kronor per år. För att sätta ljus på frågorna och skapa tryck på leverans bör en investeringsplan tas fram som regeringen redovisar årligen med status för de olika projekten och de nyttohemtagningar som sker.

Skapa en marknadsplats för digitala lösningar i offentlig sektor

Förslag: Regeringen bör ta initiativ till en marknadsplats för digitala lösningar riktade mot offentlig sektor, likt de marknadsplatser för digitala applikationer som i dag finns på den privata marknaden (t.ex. Apple Appstore eller Google Play). Marknadsplatsen ska vara tillgänglig för kommuner, regioner och myndigheter.

En utmaning som Produktivitetskommissionen identifierat inom digitaliseringsområdet är avvägningen mellan centraliserad planering och decentraliserad utveckling. Det är generellt sett inte optimalt att staten utvecklar digitala lösningar i egen regi. I regel finns bättre alternativ på den privata marknaden. När offentliga aktörer söker olika typer av lösningar på marknaden uppstår dock problem med interoperabilitet, säkerhet och liknande som gör transaktionskostnaderna höga. I dagsläget krävs ofta långa och komplicerade processer för att utvärdera om en lösning som en kommun vill köpa in eller låta ett privat företag utveckla är lämplig och uppfyller olika

juridiska krav. De höga kostnaderna riskerar leda till att digitala lösningar helt enkelt inte implementeras alls, särskilt i mindre kommuner. Ett annat problem är att lösningar tenderar att vara svåra att sprida eftersom många produkter blir specifika för enskilda myndigheter eller kommuner. Även upphandlingsregler kan skapa svårigheter vid spridning av lösningar. Här finns ett behov av en centraliserad mekanism för att certifiera att olika typer av digitala lösningar lever upp till de krav som finns.

Thingwalla (2025) är ett exempel på ett privat initiativ som syftar till att lösa denna problematik. Tanken är att utveckla en plattform för försäljning av digitala lösningar, en marknadsplats, motsvarande en appstore för offentlig sektor. På detta sätt kan de privata aktörer som vill sälja lösningar till offentlig sektor godkännas i en centralt kontrollerad process och när de väl släpps in på plattformen kan andra offentliga aktörer i idealfallet lita på att de villkor som ställs ur olika aspekter är uppfyllda. Eftersom många offentliga aktörer står inför liknande juridiska problembilder skulle en sådan lösning kunna minska arbetet med juridisk prövning avsevärt. För de privata aktörerna är det en stor fördel att få möjlighet att sälja sin lösning till flera aktörer inom offentlig sektor samtidigt. Det gör det attraktivt att finnas på plattformen och skapar incitament till att utveckla nya och bättre lösningar. Digg eller annan lämplig central aktör kan agera kravställare och godkänna att de lösningar som erbjuds uppfyller grundläggande krav på t.ex. säkerhet och interoperabilitet. Den aktören får då också möjlighet att bygga upp en kompetens kring hur kravställningen bör göras och hur granskning ska ske.

Hur utformningen ska gå till är svårt att slå fast i detta tidiga skede. Produktivitetskommissionen bedömer därför att regeringen bör besluta om ett utvecklingsprojekt i syfte att föreslå hur en sådan marknadsplats bör utformas. I projektet bör experter, relevanta myndigheter och ev. företrädare för branschen på lämpligt sätt involveras.

Beräkningskraft är viktig forskningsinfrastruktur

Förslag: Avsätt mer offentliga medel till beräkningskraft för forskning.

Produktivitetskommissionen delar AI-kommissionens (SOU 2025:12) bedömning att det kommer att behövas utökad beräkningskraft i forskningssyfte. Även om både modeller och beräkningar blir mer effektiva kan även användandet både i termer av träning av modeller och s.k. inferens komma att öka när fler avancerade modeller appliceras på fler områden. Med tanke på de stora produktivitetsvinster som bedöms finnas på olika forskningsområden med den nya tekniken är det Produktivitetskommissionens uppfattning att beräkningskraft utgör en viktig forskningsinfrastruktur och att mer offentliga medel bör satsas på detta. AI-kommissionen föreslår att Vetenskapsrådet tillförs 200 miljoner kronor för en engångsinvestering i syfte att uppgradera och utöka befintlig beräkningskraft för användning av AI-tjänster och därefter 25 miljoner kronor per år för uppgradering och utveckling. Produktivitetskommissionen delar den bedömningen.

4.4.5 Stärk förmågan till digital innovation i offentlig sektor

Inrätta ett AI-kompetenscentrum

Förslag: Inrätta ett AI-kompetenscentrum (en AI-verkstad) i enlighet med AI-kommissionens förslag för att stödja användning av avancerade digitala tekniker i de offentliga verksamheterna. Till centret bör även knytas en mobil insatsstyrka av kvalificerade handläggare som kan stödja myndigheter i implementeringen av avancerade digitala lösningar.

AI har stor potential att höja produktiviteten i offentlig sektor. EU-kommissionen rekommenderar också i sin landrapport om Sveriges utveckling mot EU:s målsättningar för det digitala decenniet att Sverige bör öka sina investeringar för att stödja avancerade digitala tekniker i de offentliga tjänsterna. Implementeringen av AI-förordningen bedöms också av Myndigheten för digital förvalt-

ning (Digg) ställa krav på att en aktör får i uppdrag att stödja offentlig sektors utveckling och användning av AI samt att ge olika typer av stöd vid implementering.

Tillgången till den kompetens som krävs för att utveckla digitala lösningar är begränsad och kan i många fall vara svår att rekrytera, särskilt för mindre myndigheter och kommuner och regioner. Den utveckling av modeller och metoder som kommer att krävas kan också tänkas vara tillämpbar på många olika håll varför det torde finnas stor effektiviseringspotential om välfungerande initiativ kan spridas till flera olika förvaltningar. Allt detta talar för att någon typ av statlig samordning kan vara nödvändig för att leva upp till EU-regelverkets krav. Den kan också bidra till produktivitetshöjande spridning av teknikanvändning.

Det finns olika sätt att göra detta på. Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har föreslagit för regeringen att inrätta ett AI-kompetenscentrum inom ramen för sin egen myndighet. Digg bedömer att detta ligger väl i linje med myndighetens befintliga verksamhet (Digg, 2024).

AI-kommissionen har å sin sida rekommenderat regeringen att inrätta vad de kallar en AI-verkstad. Den föreslås placeras under Skatteverket och Försäkringskassan, vilka AI-kommissionen bedömer är två myndigheter som kommit långt i utvecklingen av AI-lösningar för offentlig sektor. I AI-kommissionens förslag poängteras den praktiska utvecklingen av AI-lösningar medan Digg mer verkar se framför sig en samordningsfunktion. Detta understryks av att AI-kommissionen också vill inrätta en AI-insatsstyrka inom ramen för verksamheten, där team av experter och generalister kan skickas ut för att stödja offentliga aktörer på plats i deras verksamhet.

Produktivitetskommissionen bedömer att AI-kommissionens förslag är att föredra eftersom det är mer konkret även om begreppet AI-kompetenscentrum bättre speglar den tänkta verksamheten än AI-verkstad. För att offentlig sektor ska kunna ta fortsatta steg inom digitalisering behövs framför allt konkret kompetens och experimenterande med verkliga lösningar. Produktivitetskommissionen instämmer därför i AI-kommissionens förslag att låta Skatteverket och Försäkringskassan utveckla en verksamhet med team som kan rycka ut för att stötta i AI-utveckling, gärna med både rent kodande kompetens och med juridisk och organisatorisk kompetens i de fall det är lämpligt. Regeringen har i Vårändringsbudget för 2025

(prop. 2024/25:99) anslagit medel till att inleda arbetet med en AI-verkstad vilket gör att införandet kan gå relativt fort.

Främja automatisering inom offentlig sektor

Bedömning: Automatiseringen av beslutsfattandet i offentligt finansierad verksamhet bör öka.

Förslag: Gör en översyn av områden där automatisering kan vara relevant. Översynen bör identifiera juridiska och förvaltningsmässiga hinder för automatisering och föreslå hur dessa kan undanröjas. Även fall där full automatisering inte är lämpligt, men där olika typer av beslutsstöd kan vara relevanta, bör inkluderas i analysen. Förslaget kan genomföras genom en utredning och bör samordnas med den förbättrade regelgivningsprocess som föreslås i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29 s. 205 ff.).

Produktivitetskommissionen bedömer att det finns en stor produktivitetspotential i att låta automatisera fler beslut inom offentligt finansierad verksamhet. Detta kräver en översyn av lagstiftningen för att möjliggöra automatiserat beslutsfattande inom relevanta områden. Det kan t.ex. omfatta tillståndsprövar och utbetalningsärenden.

Förslag till punkter att se över:

- **Kartläggning av hinder för automatiserat beslutsfattande:** Genomför en systematisk översyn av lagar och regelverk för att identifiera områden där maskiner inte får fatta beslut och där regelverket försvårar digitalisering.
- **Anpassning av regelverken för digitalisering:** Utforma regler och processer som är enkla att översätta till digitala system.
- **Standardisering av beslutsunderlag:** Säkerställ att data och regelverk presenteras i enhetliga format för att underlätta utvecklingen av automatiserade system.

Genom att modernisera regelverken och tillåta maskiner att fatta fler beslut kan Sverige effektivisera administrationen, öka rätts-säkerheten och möta framtidens krav på digitalisering och innovation. Reformen kräver samtidigt en noggrann balans mellan tekniska möjligheter och juridiska, etiska och säkerhetsmässiga hänsyn. Två aspekter som särskilt behöver beaktas är risken för att systemen blir mer sårbara för kriminalitet samt hur det s.k. *black box*-problemet kan hanteras.³⁷

4.4.6 De institutionella förutsättningarna för AI-utvecklingen bör utvärderas

Förslag: De institutionella förutsättningarna för en bred och effektiv användning av AI-teknik samt för företagsdynamik och innovation på området bör följas löpande. Vid behov bör en utredning tillsättas som föreslår förbättringar. Produktivitetskommissionen vill särskilt lyfta fyra områden:

- Skattesystemets påverkan på investeringar.
- Bostadsmarknaden och förutsättningar för klusterbildning.
- Organisering av arbete om teknikutvecklingen förändrar arbetsdelningen.
- Konkurrensen på marknaden.

När ekonomin förändras kan de institutioner och ramvillkor som fungerat väl i den tidigare ekonomin hindra ekonomisk tillväxt i den nya (t.ex. Haskel och Westlake, 2022). Det finns några områden inom vilka Produktivitetskommissionen bedömer att Sverige skulle kunna förbättra de institutionella förutsättningarna för investeringar på AI-området. Det handlar om områden där investeringar till stor del är förknippade med investeringar i kunskapsintensiva, immateriella tillgångar (Norbäck och Persson, 2025).

Som diskuteras i delbetänkandet och i kapitel 3 är den skattemässiga behandlingen av finansiering via lån mer förmånlig än

³⁷ Black box-problemet syftar på svårigheten att förstå hur och varför en AI-modell kommer fram till sina beslut eller slutsatser. Detta kan liknas vid en svart låda där data går in och ett beslut kommer ut men där de avvägningar som görs däremellan inte redovisas.

finansiering via eget kapital eftersom räntor, men inte kostnader för eget kapital, är avdragsgilla. Det kan i sin tur missgynna investeringar i immateriella tillgångar för vilka lånefinansiering inte är lika lämplig. Möjligheten till ränteavdrag begränsades 2019. Samtidigt kan betydelsen av skillnaden i beskattningen potentiellt ha ökat givet den ökande betydelsen av immateriellt kapital för produktivitsutvecklingen.³⁸ Produktivitetskommissionen menar att detta bör följas upp och utvärderas.

En annan faktor som kan hindra investeringar på området är den relativt dåligt fungerande bostadsmarknaden. Anledningen är att den kan verka som ett hinder för klusterbildning och informationsdelning, faktorer som bedöms vara särskilt viktiga för kunskapsintensiva AI-investeringar (Norbäck och Persson, 2025). Förbättringar av bostadsmarknadens funktionssätt diskuteras utförligt i kapitel 10 såväl som i delbetänkandet (SOU 2024:29).

Ytterligare en institutionell faktor som Produktivitetskommissionen bedömer kan behöva följas upp i takt med den fortsatta utvecklingen och spridningen av AI rör organiseringen av arbetsmarknaden och arbetsmarknadsinstitutioner, såsom arbetsmarknadsregleringar och kollektivavtal. I detta sammanhang lyfter Wernberg (2025) att en förändrad arbetsdelning kan innebära att avtalen behöver bli mer flexibla i struktur och avgränsningar för att inte riskera att bli en stoppkloss för implementering och nyttjande av tekniken.

Även på konkurrensområdet bedömer Produktivitetskommissionen att det är viktigt att följa hur institutionerna samspelar med AI-utvecklingen. Framgångsrik AI-användning och utveckling kan i flera fall vara förenad med ett stort behov av data och i förekommande fall även beräkningskraft, vilket kan leda till konkurrensfördelar för stora företag.³⁹ Samtidigt är det inte säkert att en marknadsstruktur med några stora företag och färre små nödvändigtvis indikerar att marknaden är mindre dynamisk eller leder till en ineffektiv allokering av resurser eller minskad innovation.⁴⁰ Det kan

³⁸ För dokumentation av den ökande betydelsen av immateriellt kapital för produktivitsutvecklingen, se t.ex. Lappi m.fl., (2024) och Persson m.fl., (2024).

³⁹ Se t.ex. resonemang i AI-kommissionens betänkande (SOU 2025:12).

⁴⁰ Marknaden kan ha andra förutsättningar, såsom skalfördelar och nätverkseffekter, vilka kan gagna konsumenterna. Detta bedöms vara fallet för plattformsföretag t.ex. (Haskel och Westlake, 2022). Mandorff och Nyberg (2023) diskuterar därtill viktiga avvägningar kring konkurrenspolicy vad gäller den digitala plattformsekonomin med avseende på incitament till innovation för både etablerade företag och potentiella nya konkurrenter.

vara minst lika avgörande att nya företag har möjlighet och incitament att komma in på marknaden och konkurrera med nya idéer och arbetssätt.⁴¹ Därför är det viktigt att Konkurrensverket har tillräckliga resurser för att följa utvecklingen av den nya ekonomin.

4.5 Förslag Produktivitetskommissionen valt att inte gå vidare med

4.5.1 Kompetensavdrag och utvidgat FoU-avdrag

Som diskuteras i avsnitt 4.3.2 kan företagens investeringar i personalutbildning som är mer generell, såsom utbildning i AI och digitalisering, vara förknippade med marknadsmisslyckanden, vilket kan vara ett motiv till att subventionera sådan utbildning på skatte- eller utgiftssidan. Flera bedömare framhåller därtill att fler utbildningar än i dag borde vara avdragsgilla som en kostnad för företagen.

Produktivitetskommissionen menar emellertid att det är tveksamt om nyttan av sådana subventioner och utvidgningar överväger kostnaderna för dem. Riktade stöd till eller undantag för vissa typer av utbildningar kan dels riskera att uppmuntra oseriösa utbildningsaktörer, dels skapa gråzoner och osäkerhet kring vad som gäller för vilka utbildningar, vilket kan göra det krångligare för företag i ett skede då investeringar behövs. Vid en utvidgning av antalet utbildningar som är avdragsgilla frångås dessutom skattemässiga principer. Produktivitetskommissionen anser att det i så fall skulle vara bättre att göra en generell översyn av vilka utbildningar som bör vara avdragsgilla.⁴²

Som diskuteras ovan verkar även relativt mycket personalutbildning ske i Sverige i dag och därtill bedöms incitamenten från arbetstagarens sida vara goda att ta del av utbildning på eget initiativ. Inte minst för att uppfattningen verkar vara att kunskap om AI kommer att vara viktigt på framtidens arbetsmarknad⁴³, men också för att

⁴¹ Nya företag kan vara mer snabbfotade och ta marknadsandelar med innovationer då de inte har upparbetade strukturer eller produkter. Flera bedömare menar att förhållandet mellan Google och OpenAI avspeglar detta där Google har utvecklat viktig teknik bakom AI, men OpenAI lyckades nå den bredare konsumentgruppen med kommersialiseringen av den genom ChatGPT.

⁴² Ett sådant arbete kan även motiveras utifrån att företag i dag uppfattar systemet som krångligt (se t.ex. Företagarna, 2024).

⁴³ T.ex. Akavia (2024).

arbetstagaren har rätt till tjänstledighet för utbildning och kan få omställningsstudiestöd.

En ytterligare åtgärd som nämnts för att öka användandet av digital teknik och AI inom företag är att utvidga FoU-avdraget till mjukvaruutveckling.⁴⁴ Just mjukvaruutveckling diskuteras i utredningen av FoU-avdraget (SOU 2025:3), där det också konstateras att all mjukvaruutveckling inte kan anses vara FoU. Enligt utredningen framhåller såväl företag som Skatteverket att det är svårt att få FoU-avdrag för mjukvaruutveckling i dag, till stor del p.g.a. kravet att arbetet ska bygga på forskningsresultat. Om utredningens förslag om att det kravet slopas blir verklighet, något som Produktivitetskommissionen förordar (avsnitt 3.5.7), bedöms svårigheterna kring mjukvaruutveckling minska. Dessutom bedöms att mjukvaruutveckling i större utsträckning kan komma att omfattas av avdraget, även om mycket sådant arbete även fortsättningsvis sannolikt inte kommer att betraktas som FoU.⁴⁵ Att göra en utvidgning av avdraget till att omfatta all mjukvaruutveckling förväntas leda till att mycket arbete som inte kan betraktas som FoU skulle inkluderas. Det kan i sin tur minska träffsäkerheten i avdraget och riskera att skapa nya gråzoner kring vad som ger rätt till avdrag och inte.

Även om Produktivitetskommissionen har valt att inte gå vidare med förslagen ovan bedömer kommissionen att sådana skatteförslag med bredare träffbild kan vara bättre än olika former av mer riktade subventioner till olika AI-aktiviteter.

4.6 Konsekvenser

4.6.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Förslaget om att förstärka KB:s arbete med att utveckla AI-modeller för offentlig sektor är skalbart och bedöms kosta mellan 50 och 100 miljoner kronor per år.

Att uppgradera och förstärka beräkningskraften för användning av AI-tjänster bedöms kosta 200 miljoner kronor som en engångsinvestering och därefter 25 miljoner kronor per år för uppgradering och utveckling, enligt AI-kommissionens beräkning.

⁴⁴ T.ex. Norbäck och Persson (2025) och Wernberg (2025).

⁴⁵ Se diskussion i SOU 2025:3, s. 199.

Förslaget att inrätta en forskningsavdelning vid SCB i syfte att förbättra utvecklingsarbetet avseende databaser och statistik bedöms kosta 20–30 miljoner kronor per år vid en personalstyrka om cirka 20–25 personer.

Förenklingsrådet bör tilldelas 5 miljoner kronor för att utreda den totala regelbördan samt överlappande regler på digitaliseringsområdet. Vidare bör PRV få 5 miljoner i ökade anslag för uppgiften om att informera om upphovsrättsfrågor.

Förslaget att kraftigt förstärka arbetet med att utveckla digital infrastruktur bedöms kosta i storleksordningen 2–3 miljarder kronor per år. Produktivitetskommissionen har inte haft någon möjlighet att göra en precis bedömning om storleksordningen av detta förslag men vill samtidigt betona risken att på detta område göra för lite. Givet de mycket stora värden som det är möjligt att frigöra genom digitalisering av offentlig sektor bedömer kommissionen att det är viktigt att på allvar staka ut en ny riktning.

Förslaget om att ta fram en ny marknadsplats för digitala lösningar för offentlig sektor, exemplifierat med projektet Thingwalla, är i ett för tidigt skede för att kostnadsbedömas. Här är förslaget från Produktivitetskommissionen att inleda en process snarare än att göra en investering varför en kostnadsbedömning får avvakta till senare skeden.

Förslaget om att inrätta ett AI-kompetenscentrum är modellerat efter AI-kommissionens förslag om en AI-verkstad. Denna bedömdes av AI-kommissionen leda till kostnader kring 500 miljoner kronor per år vid fullt införande vilket kan anses vara en rimlig kostnadsbedömning också för förslaget i detta betänkande.

Förslagen om förenklningar i regelverk och lagstiftning bedöms sammantaget kunna minska de administrativa kostnaderna för myndigheterna.

Produktivitetskommissionen föreslår att de ökade utgifterna till följd av förslagen inom detta område finansieras inom andra områden. Sammantaget innebär detta en förändring där digitalisering får relativt mer finansiering än andra områden jämfört med i dag vilket Produktivitetskommissionen bedömer är en välmotiverad omprioritering av statens resurser.

4.6.2 Övriga konsekvenser

Samhällsekonomiska konsekvenser

De samhällsekonomiska vinsterna vid förbättrad digitalisering av offentlig sektor anses allmänt vara mycket stora. De förslag som lämnas i detta betänkande bedöms bidra till detta samt till att för- enkla och effektivisera särskilt myndigheters administrativa processer. Det skapar värden inte enbart för myndigheterna utan också för samhället i bredare mening genom snabbare myndighetsprocesser och kvalitativa förbättringar i offentlig verksamhet.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms inte heller ha någon betydelse för brottsligheten. Förslagen bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män eller ha någon direkt påverkan på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

5 Arbetsmarknad och kompetensförsörjning

5.1 Inledning

Arbetsmarknaden är den marknad där humankapitalet, dvs. kunskaper, kompetens och arbetskraft, fördelas mellan olika verksamheter i ekonomin. En dynamisk arbetsmarknad kan understödja strukturomvandlingen både genom att möjliggöra kompetenshöjande insatser och genom att säkerställa en fungerande matchning. Genom den kreativa förstörelseprocessen i ekonomin frigörs resurser i mindre produktiva verksamheter och kan få ny användning i framväxande och mer produktiva verksamheter. Detta kräver en effektiv matchning mellan arbetsgivare och arbetstagare och en fungerande lönebildning, liksom goda möjligheter till utbildning, fortbildning, omställning och uppdatering av kompetens. Eftersom arbetsmarknadens funktionssätt och kompetensförsörjningen är nära sammankopplade väljer Produktivitetskommissionen att behandla dessa gemensamt i detta kapitel.

5.1.1 Humankapital och produktivitet

Humankapital är en av de grundläggande inputfaktorerna i ekonomins produktionsfunktion. I bred bemärkelse är humankapitalet summan av människors utbildning, färdigheter, talanger och kompetenser. Humankapitalets kvalitet är därmed närmast självklart en viktig faktor för produktivitetens utveckling. Kopplingen mellan humankapital och produktivitet beskrevs övergripande i avsnitt 2.4.2 i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29), som behandlade arbetsproduktivitetens olika delar. I följande stycke

görs en sammanfattning av dessa resonemang, följt av en kort utveckling kring matchningens betydelse.

5.1.2 Humankapitalets kvalitet

Medan antalet arbetade timmar bidrar till nivån på och tillväxten i BNP bidrar kvaliteten på de arbetade timmarna, vilken är nära knuten till humankapitalets kvalitet och fördelning, även till arbetsproduktiviteten. Med humankapital avses kunskap, förmåga och färdigheter, vilka påverkar effektiviteten i användandet av det fysiska kapitalet. En hög nivå på humankapitalet i befolkningen kan bidra till framtagande av ny teknik, exempelvis genom forskning och utveckling, och till spridning av ny teknik och mer effektiva arbetsmetoder.

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 gör 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).

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; Persson m.fl., 2024). Sambandet tycks vara särskilt starkt för STEM-arbetare (Bijnens och Dhyne, 2021). En potentiell kanal är att företag med högre utbildad arbetskraft tar till sig ny teknik och kunskap snabbare.

5.1.3 Matchningens betydelse

Effektiv omfördelning av humankapitalet från mindre till mer produktiva branscher är en viktig drivkraft för produktivitetens utveckling i ekonomin. Omfördelning av arbetskraft mellan företag kan

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 den s.k. totalfaktorproduktiviteten, dvs. effektiviteten i resursutnyttjandet.¹

Matchningseffektivitet handlar övergripande om att personer som letar efter arbete och arbetsgivare som söker arbetskraft ska finna varandra, men också om kvaliteten på matchningen, det vill säga att de sysselsatta har jobb där deras förmågor används på bästa möjliga sätt. Det sistnämnda är dock relativt svårt att studera i praktiken. Coraggio m.fl. (2022) har i en studie visat att matchningen mellan arbetstagare och jobb kan förklara produktivitetsskillnader mellan företag och är beroende på kvaliteten på *management* i företagen. I likhet med andra faktorer som sker inne i företagen är detta saker som är svåra att styra utifrån och därför svåra att påverka genom politiska beslut.

Vissa övergripande faktorer och karaktäristika kan dock antas påverka arbetsmarknadens möjlighet att främja kvaliteten på matchningen och därmed produktivitetens utvecklingen. Exempel på sådana faktorer är möjligheten att omskola sig eller uppdatera sin kompetens. Vidare är det viktigt att arbetssökande förmås att söka nya arbeten inom ett tillräckligt stort geografiskt område liksom att signalerna om vilka jobb som efterfrågas på arbetsmarknaden går fram och avspeglas i t.ex. löneutveckling och andra förmåner. Tecken på att matchningen på arbetsmarknaden fungerar dåligt är typiskt sett att arbetslösheten är hög samtidigt som det finns många lediga jobb och att arbetsgivare har svårt att rekrytera personer med rätt kompetens (Riksbanken, 2023). Enligt Lappi m.fl. (2024) är arbetsmarknadsinstitutioner och arbetsmarknadsregleringar avgörande för en fungerande kreativ förstörelseprocess i näringslivet och därmed också för produktiviteten.

¹ Detta diskuteras mer utförligt i delbetänkandet, kapitel 2.

5.2 Nulägesbeskrivning

5.2.1 Arbetskraften förändras

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas för närvarande av en tudelning där det råder samtidig arbetslöshet och brist på kompetens (Arbetsförmedlingen, 2023a; Konjunkturinstitutet, 2022b; Nordin och Hammarlund, 2024). Hälften av företagen i Arbetsförmedlingens undersökningar uppger att de har haft svårt att rekrytera arbetskraft under det senaste året.² Sammantaget kan detta ha negativa konsekvenser för produktivitetsutvecklingen om det leder till att företag hämmas i sin tillväxt. Situationen påverkas på kort och medellång sikt av två parallella demografiska trender. Den första är utvecklingen med en ökande andel äldre i befolkningen som medför att förvärvsfrekvensen sjunker genom framför allt pensionsavgångar, vilket minskar arbetsutbudet³ (Nordin och Hammarlund, 2024). Den andra är de senaste årens migrationsströmmar som inneburit ett inflöde av utrikes födda som i vissa fall haft svårare att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden eftersom de saknat rätt kompetens.⁴ Kompetensbristen förstärks på kort sikt av att den ökande befolkningen i sig medför ett ökat behov av arbetskraft, särskilt för olika servicetjänster. Dessutom innebär den demografiska utvecklingen en ökad efterfrågan på vård och omsorg (Nordin och Hammarlund, 2024). I takt med att utvecklingen med en åldrande befolkning fortsätter bedöms dessa tendenser förstärkas kommande decennier (Ds 2024:19). I vilken utsträckning och på vilket sätt migration och invandring kommer att påverka utvecklingen är mer osäkert eftersom typen och omfattningen av migration är beroende av politiska beslut och omvärldshändelser.

Ett annat särdrag för den svenska arbetsmarknaden är att den kännetecknas av både hög sysselsättning och hög arbetslöshet (prop. 2024/25:1). Detta beror bl.a. på att det svenska arbetskraftsdeltagandet är högt relativt andra länder och att arbetslösheten

² Självrapporterad brist på arbetskraft bör dock tolkas försiktigt, särskilt i branscher som över tid säger präglas av arbetskraftsbrist men där lönenivåerna inte stiger snabbare än i andra branscher.

³ I sammanhanget kan noteras att Sverige redan har ett relativt högt arbetsutbud bland äldre.

⁴ Det bör dock noteras att sysselsättningsgraden för utrikes födda har ökat de senaste 20 åren samtidigt som sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda har minskat (SCB, 2025a). Tiden som det tar innan nyanlända har etablerat sig på arbetsmarknaden har också sjunkit.

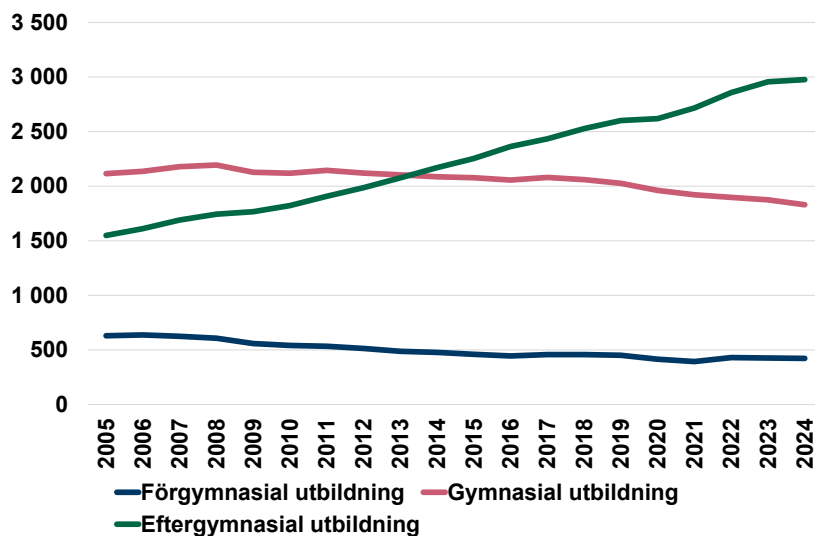
uttrycks i termer av andelen arbetslösa i förhållande till arbetskraften, inte som en andel av befolkningen. Samtidigt är sysselsättningen, alltså andelen av befolkningen som är i arbete, internationellt sett hög. Det som särskilt sticker ut är att sysselsättningen för kvinnor är mycket hög i Sverige. Detta gäller även gruppen utrikes födda kvinnor (se t.ex. Konjunkturinstitutet, 2017). Gruppen långtidsarbetslösa står generellt sett relativt långt ifrån arbetsmarknaden, vilket delvis också är ett resultat av att personer med låg arbetsförmåga står till arbetsmarknadens förfogande i Sverige i stället för att stå utanför arbetskraften⁵. Det är samtidigt rimligt att tänka sig att det starka fokuset på arbete i Sverige är positivt för befolkningens generella produktivitet och välbefinnande. På ett övergripande plan innebär arbetslösheten att det finns en outnyttjad potential av arbetskraft som skulle kunna bidra till att lösa kompetensbristen om dess kompetens kunde höjas.

5.2.2 Kraven på kompetens ökar kontinuerligt

Studier om strukturomvandlingen på svensk arbetsmarknad de senaste åren har sammanställts av Fredriksson m.fl. (2023). På ett övergripande plan finner de en tydlig tendens att efterfrågan över tid ökar mer på högutbildad än på lågutbildad arbetskraft. Deras sammanställning visar att det skett en starkare sysselsättnings-tillväxt för yrken med högre formella krav på utbildning under 2000-talet. I figur 5.1 visas hur antalet sysselsatta med förgymnasial, gymnasial och eftergymnasial utvecklat sedan 2005. Även här är det tydligt att allt fler sysselsatta har allt högre utbildningsnivå.

⁵ Gränsen för när en person ska klassas som arbetsför eller ej är på inget sätt definitiv och bedömningarna har varierat över tid. Detta kan t.ex. få betydelse för om personen ska klassas som arbetslös eller ingå i sjukförsäkringssystemet.

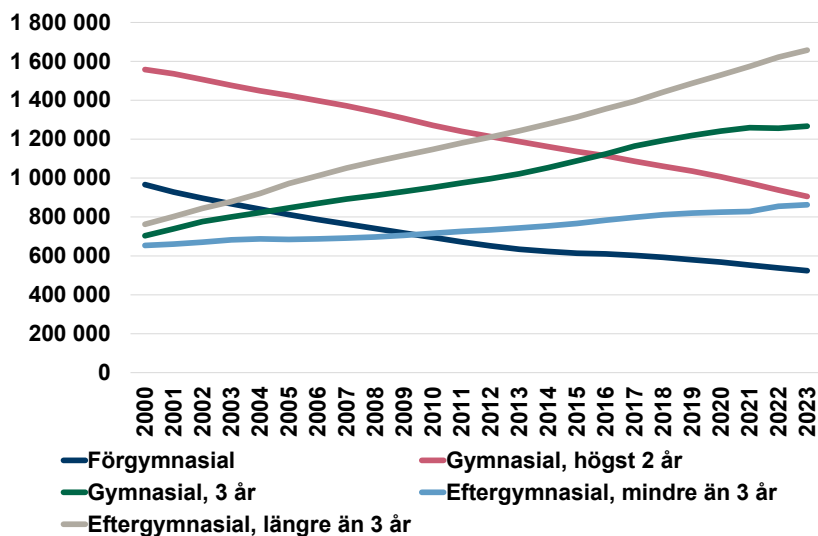
Figur 5.1 **Antal sysselsatta (1 000-tal) för olika utbildningsnivåer för perioden 2005–2024**



Källa: SCB (2025a).

Andelen högutbildade i befolkningen har samtidigt fortsatt att öka trendmässigt i takt med att äldre personer med lägre formell utbildningsnivå pensioneras och yngre i högre utsträckning går vidare till högre utbildning. Figur 5.2 visar antalet personer med olika utbildningsnivå i befolkningen i åldrarna 25–64 år för perioden 2000–2022.

Figur 5.2 Antal i befolkningen (25–64 år) med respektive utbildningsnivå



Källa: SCB (2025a).

Den ökade efterfrågan på arbetskraft med högre utbildning har bara delvis visat sig i en ökande inkomst- och lönespridning, som varit betydligt mindre markant än i andra länder (se vidare nedan).⁶ Detta kan till del hänga samman med den stora ökningen av utbudet av högutbildad arbetskraft som beskrevs ovan. Spridningen i disponibel inkomst har dock ökat, drivet av bland annat ökade kapitalinkomster och förändringar i skatte- och bidragssystemen vilket gjort att skillnaden mellan att ha och inte ha ett arbete har ökat betydligt sedan början av 2000-talet.⁷

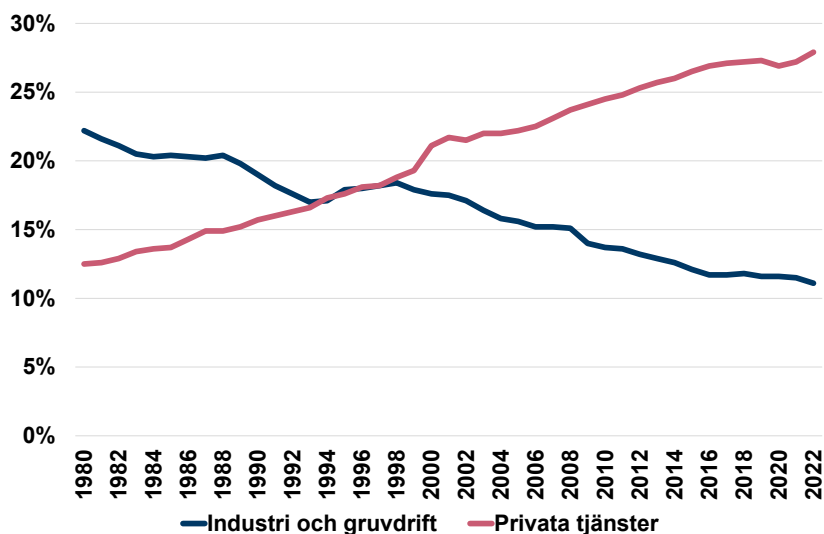
Ett annat sätt att visa på strukturuomvandlingen på arbetsmarknaden är hur andelen sysselsatta i olika sektorer har förändrats över tid. Figur 5.3 visar utvecklingen av sysselsatta inom tillverkningsindustri respektive privat tjänstesektor från 1980 till i dag. Utvecklingen visar en kontinuerlig förändring där industri och gruvdrift minskar sin andel och privat tjänstesektor ökar i motsvarande grad.

⁶ Dock är jämförelsen känslig för vilken tidsperiod som avses. Friedrich m.fl. (2023) fann t.ex. att inkomstskillnaderna minskade mellan de högst och lägst betalda i perioden 1990–2016. Perioden 2012–2018 finner dock Fredriksson m.fl. (2023) att lönespridningen ökat: 90/10-kvoten ökade med drygt 7 procent.

⁷ Se t.ex. Friedrich m.fl. (2023) och Finanspolitiska rådet (2024a).

Samtidigt har andelen anställda i den offentliga sektorn legat relativt konstant kring 30 procent.

Figur 5.3 Andel av totalt antal sysselsatta per sektor



Källa: Ekonomifakta (2025b).

Överlag saknas tydliga belägg för att strukturomvandlingen skulle accelerera. Rörligheten mellan yrken och mellan jobb har legat relativt konstant under hela 2000-talet (Fredriksson m.fl., 2023). Det är svårt att uttala sig om hur strukturomvandlingen kan utveckla sig framöver, men de flesta bedömningar pekar mot att det även fortsättningsvis är lågutbildade och äldre som kommer att påverkas mest, möjligen med skillnaden att AI-utvecklingen kan påverka även grupper med högre utbildning i större utsträckning än tidigare. Den gröna omställningen är en annan strukturomvandlingsprocess som kan få konsekvenser för samhällsekonomin. Den bedöms dock inte påverka arbetsmarknaden som helhet i någon stor utsträckning rent kvantitativt. Snarare bedöms kompetenser förändras gradvis i takt med att hela arbetsmarknaden över tid förändras i grön riktning (Tillväxtanalys, 2024f).

Det är värt att notera att svenska företag i ett internationellt perspektiv investerar relativt mycket i sin personals fort- och vidareutbildning, vilket troligen bidrar till en stärkt förmåga att kontinuerligt hantera krav på strukturomvandling.⁸

5.2.3 AI och digitaliserings påverkan på arbetsmarknaden

En fråga som lyfts allt oftare på senare år är hur digitaliseringen och utvecklingen av AI kan tänkas påverka arbetsmarknaden. Utvecklingen målas både upp som en möjlighet för ökad produktivitet och som ett hot mot sysselsättningen när allt fler uppgifter kan automatiseras eller utföras av maskiner. Acemoglu och Johnson har i sin uppmärksammade bok *Power and Progress* (2023) beskrivit två möjliga effekter på inkomstfördelningen av teknisk utveckling, som t.ex. AI. I det första fallet fungerar tekniken som ett substitut till arbetskraft och leder till att arbetskraft automatiseras bort, vilket riskerar att leda till arbetslöshet, åtminstone på kort sikt och till att vinsterna från utvecklingen inte övergår i högre löner. I det andra fallet fungerar tekniken som ett komplement till arbetskraften och leder till att arbetskraften blir mer produktiv, vilket ökar förutsättningarna för att tekniken kommer att leda till högre löner för flertalet i ekonomin.⁹

Wernberg (2025) har i sin expertrapport till Produktivitetskommissionen lyft att det är skillnad på arbete, jobb och uppgifter. Ett jobb är en uppsättning arbetsuppgifter som samlats ihop därför att de hänger samman i produktionen av varor eller tjänster och lämpar sig att utföras av en och samma person. Om det tillkommer nya maskiner och verktyg som kan ersätta en viss mängd av arbetsuppgifterna, även så mycket som 70 procent, så finns det flera sätt på vilket detta kan påverka arbetet: 1) personen kan specialisera sig på sina kvarvarande uppgifter i linje med klassisk arbetsfördelning, 2) personen kan få andra arbetsuppgifter som ersätter de som automatiserats, 3) personen kan få nya arbetsuppgifter som tillkommit

⁸ Se t.ex. Europeiska kommissionen (2024d), Eurostat (2023; 2024a) och OECD (2019). SCB (2023a; 2023b) beskriver i detalj statistiken för Sverige, som bl.a. antyder att antalet timmar och pengar som läggs per anställd minskat något.

⁹ I båda fallen kan *arbetsproduktiviteten* öka men det är skillnad på om den ökningen beror av en ökning i den s.k. *marginalproduktiviteten* av arbete eller inte. I det förra fallet leder ökningen mer sannolikt till ökade löner i ekonomin, men i det andra fallet till en ökning i kapitalets andel av vinsten (se t.ex. Konjunkturinstitutet, 2025).

på grund av ny teknik, 4) personen får arbetsuppgifter som hon eller han tidigare inte har kunnat utföra men nu kan behärska tack vare komplement från intelligenta verktyg eller 5) personen blir av med sitt jobb på grund av arbetsbrist när samma arbetsinsats kan utföras av färre anställda (Wernberg, 2025). Dessa förändringar kan ha såväl positiva som negativa effekter. Det kan till exempel vara önskvärt att en betydande del av specialistläkares arbetsuppgifter kan automatiseras, eftersom det skulle frigöra tid för dem att ägna sig åt resterande uppgifter samtidigt som bristen på specialistläkare skulle minska (Wernberg, 2025).

Det är troligt att arbetsmarknaden kommer att förändras till följd av digitaliseringens utveckling och AI:s intåg, men inte nödvändigtvis till det sämre. Jobb kommer både att försvinna och tillkomma, men kanske framför allt förändras. Det handlar om en omorganisering av arbete i hela ekonomin på liknande sätt som digitaliseringen sedan 1990-talet redan har påverkat så gott som alla jobb på arbetsmarknaden. Generellt tyder mycket på att vi bör se AI och människa som komplement snarare än som substitut (Wernberg, 2025).

5.2.4 Pågår en polarisering på svensk arbetsmarknad?

Traditionell strukturomvandling innebär i princip en uppgradering av arbetsmarknaden där arbeten över tid byts ut eller utvecklas så att hela arbetskraften rör sig mot i snitt mer och mer kvalificerade och produktiva arbeten. En alternativ möjlig utvecklingsriktning som fått uppmärksamhet på senare tid är s.k. polarisering. Det innebär att vi har en tillväxt av arbeten i den högre och lägre lönefördelningen, men en minskning av arbeten i mitten av fördelningen. Sådan polarisering har observerats under senare år t.ex. i USA (se Autor och Dorn, 2013). Detta har förklarats med att ny teknologi, särskilt automatisering och datorisering, men även *outsourcing* har lett till att många medelinkomstarbeten har försvunnit, särskilt inom industrin. Samtidigt har jobb med lägre kvalifikationskrav, så som enklare servicetjänster, och de mest högkvalificerade analysarbetena varit svårare att automatisera och outsourca. I en svensk kontext har Långtidsutredningen 2019 funnit att en liknande utveckling går att se också i Sverige i termer av löner (Gustavsson,

2019). Särskilt har arbeten som är lätta att automatisera försvunnit (Adermon och Gustavsson, 2015). Henning och Eriksson (2021) finner samtidigt att effekten varierar över landet och att medan vissa delar, framför allt bruksorter där traditionell industri lagt ner, visar tydliga tecken på polarisering så upplever majoriteten av Sveriges kommuner fortfarande uppgradering. Tåhlin (2019) visar att polariseringen försvinner om vi tar hänsyn till att arbeten med jämförbara kvalifikationskrav kan ha betydligt olika löner om de befinner sig i olika delarbetsmarknader. Enligt Tåhlins studie är det som ser ut som polarisering framför allt en effekt av att relativt välbetalda traditionellt manliga industrijobb minskat och att mindre välbetalda traditionellt kvinnliga arbeten i vård och omsorg har ökat. Dessa är dock inte självklart lägre kvalificerade. Vad som döljs bakom polariseringen är alltså snarare enligt Tåhlin (2019) att lönenivåerna i samhället inte speglar kvalifikationskrav fullt ut, men att utvecklingen mot mer kvalificerade arbeten fortsätter. Tröghet i lönebildningen kan också bidra till att förklara den kompetensbrist som uppstått på vissa områden på arbetsmarknaden, särskilt i inhemska tjänstebranscher (Calmfors m.fl., 2019).

5.2.5 Lönespridningen har ökat något men relativlönerna är anmärkningsvärt stabila över tid

Sveriges arbetsmarknad kännetecknas av en relativt sammanpressad lönestruktur. Lönespridningen, mätt som kvoten mellan den 90:e och 10:e percentilen, är internationellt sett låg i Sverige. Det mått som vanligtvis används är baserat på bruttolöner, men skillnaderna efter skatt är ännu lägre eftersom skattesystemet har en viss progressivitet. Lönespridningen har dock ökat sedan 1980-talet. På senare år är det framför allt skillnaden mellan de lägsta inkomsterna och övriga som har ökat. Det beror på att de lägre lönerna har haft en lägre ökningstakt än löneökningarna i resten av fördelningen (Medlingsinstitutet, 2025).

Ett annat kännetecken för den svenska arbetsmarknaden är att relativlönerna för olika yrken och branscher över tid är anmärkningsvärt konstanta. Det är helt enkelt svårt i den svenska lönebildningen för en grupp att få större löneökningar än någon annan. Mogstad m.fl. (2025) visar i en studie att den ekonomiska jämlikheten i de nordiska länderna inte främst är ett resultat av omfördel-

ningspolitik utan en följd av den sammanpressade lönestrukturen och att relativlönerna mellan olika yrken inte förändras speciellt mycket över tid. En följd av detta är att hög utbildning och kompetens ger relativt lite utdelning i termer av löneutveckling.¹⁰

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (Calmfors m.fl., 2019) uppmärksammar också att de svenska relativlönerna är stabila mellan yrken. I deras rapport diskuteras frågan utifrån ett matchningsperspektiv, där konstanta relativlönerna bedöms minska möjligheterna att komma till rätta med arbetskraftsbrist inom enskilda yrken. Arbetsmarknadsekonomiska rådet exemplifierar med sjuksköterskor och civilingenjörer, två yrkesgrupper som trots brist inte ökat sina löner mer än andra. I fallet civilingenjörer hade lönerna till och med utvecklats sämre än snittet på arbetsmarknaden under den period de studerade. Detta har dock ändrats under senare år eftersom civilingenjörer haft en högre löneutveckling än andra yrkesgrupper, framför allt beroende på att fler bytt jobb (Sveriges ingenjörer, 2023). Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65) menar med hänvisning till Carlsson m.fl. (2017) att problemet med oflexibla löner framför allt finns i den offentliga sektorn och därför möjligen kan förklaras av att löner där i mindre utsträckning bestäms av marknadskrafter och i större utsträckning av budgetförutsättningarna i den offentliga sektorn.

Sedan början av 2000-talet har inkomstskillnaden mellan att ha ett arbete och inte ha ett arbete däremot ökat markant i Sverige. Finanspolitiska rådet (2024a) konstaterar att detta innebär att det överlag finns starka incitament att ta arbete för arbetslösa i Sverige. Incitamenten att registrera sig som arbetssökande är även de mycket starka, eftersom det generellt är ett krav för att få ekonomiskt bistånd. Bristande ekonomiska incitament är därför inte en central förklaring till arbetslösheten utan förklaringen ska i stället sökas i skillnaden mellan arbetskraftens kompetensnivå och den kompetensnivå som efterfrågas på arbetsmarknaden (Finanspolitiska rådet, 2024a). Detta är en förändring sedan början av 2000-talet när det ekonomiska utbytet av arbete var väsentligt lägre än i dag.

¹⁰ Här kan noteras att högre utbildningsnivå förstås kan ge andra fördelar såsom högre sysselsättningsstabilitet, flexibla arbetstider eller annat.

5.2.6 Den svenska arbetsmarknadsmodellen kan bli mer flexibel

Den svenska arbetsmarknaden skiljer sig från många andra på så sätt att mycket av regleringen sker i förhandlingar mellan fack och arbetsgivare. Detta är en modell som har starkt stöd i Sverige både bland arbetsgivare och fackföreningar. Modellen har visat sig ge stabilitet och låg konfliktnivå samtidigt som den visat sig följsam i kriser, vilket är en bild som delas av både fack- och näringslivs-representanter (Bender, 2022; Hermansson, 2019).¹¹ Sverige sticker inte heller ut med sämre omställningsförmåga i internationella jämförelser, snarare tvärtom (se t.ex. utredningen om en moderniserad arbetsrätt (SOU 2020:30) för en genomgång). På senare år har anställningsskyddet gjorts mer flexibelt, särskilt för företag med kollektivavtal (Uddén Sonnegård, 2024). Samtidigt finns fortfarande möjligheter att förbättra flexibiliteten på den svenska arbetsmarknaden. Huruvida Arbetsförmedlingen i tillräcklig grad förmår arbets-sökande att öka sitt geografiska sökområde kan t.ex. tänkas påverka arbetskraftens geografiska rörlighet.¹² Samtidigt finner Finanspoli-tiska rådet (2024a) i sin genomgång att bristen på geografisk rörlig-het endast förklarar en mindre andel av arbetslösheten i landet.

Som nämnts ovan är en begränsning i den svenska arbetsmark-nadens möjligheter att anpassa sig till strukturomvandlingen att lönebildningen är relativt rigid. Relativlöneförändringar mellan branscher är svåra att åstadkomma givet industriavtalets ledande ställning och förhandlingsordningen med det s.k. märket. En mer flexibel lönebildning skulle underlätta relativa förändringar i lön mellan yrken så att förändringar i efterfrågan på arbetskraft kan få genomslag i större utsträckning än i dag. Detta behöver dock vägas mot risken att stabiliteten på arbetsmarknaden försvagas.

5.2.7 Utbildning för ökad produktivitet

Kvaliteten på utbildningssystemet påverkar arbetskraftens human-kapital i stor utsträckning. I Produktivitetskommissionens del-betänkande (SOU 2024:29) redogörs för svensk skolas resultat i

¹¹ Det kan dock noteras att även andra sätt att organisera arbetsmarknaden har lett till liknande utfall i andra länder.

¹² Se IAF (2023) för en genomgång av hur Arbetsförmedlingen arbetar med bl.a. geografiskt sökområde.

internationella kunskapsmätningar. Sedan dess har ytterligare mätningar presenterats. Dessa bekräftar i allt väsentlig den bild som tecknades i delbetänkandet: svensk skola presterar relativt väl, men dess uppdrag har blivit svårare bl.a. till följd av ett förändrat elevunderlag.

Värt att notera är att även mätningar av hela befolkningens färdigheter tyder på att den svenska arbetskraften har höga färdighetsnivåer jämfört med övriga OECD-länder (2025b).

Som Produktivitetskommissionen noterade i sitt delbetänkande finns det tecken på att matchningen mellan olika utbildningsinriktningar och elever respektive studenter skulle kunna förbättras. Detta är ett potentiellt problem på såväl gymnasial nivå som inom den högre utbildningen. Det finns t.ex. skillnader mellan hur snabbt studenter vid olika högre utbildningar etablerar sig på arbetsmarknaden. Anledningarna till att fördelningen av elever och studenter inte nödvändigtvis är samhällsekonomiskt optimal kan vara flera. Vissa delmängder av elev- och studentpopulationen kan, exempelvis till följd av frånvaron av förebilder eller för lite studie- och yrkesvägledning, ha en otydlig eller felaktig bild av vad olika utbildningsval innebär, såväl under själva studietiden som i det framtida arbetslivet.¹³ Om det är svårare för elever och studenter att prognostisera hur den framtida arbetsmarknaden kommer att se ut kan de bli mer tveksamma till att välja utbildningar som är tydligare kopplade till specifika yrken, som till exempel yrkesutbildningar.¹⁴ Om lönebildningen inte avspeglar olika yrkens samhällseliga värde kan de ekonomiska incitamenten att välja värdeskapande yrken vara för svaga. En hög och progressiv inkomstskatt kan försvaga de ekonomiska incitamenten ytterligare. Olika utbildningsinriktningar såväl på gymnasienivå som inom den högre utbildningen berättigar också till olika höga offentliga ersättningar, vilket kan ge skilda förutsätt-

¹³ Se t.ex. Bergman (2023, s. 12), som sammanfattar litteraturen om varför studenter väljer som de väljer som följer: "Nuvarande lönenivå och förväntad framtida lönenivå är viktiga faktorer, men även sådant som kännedom om olika utbildningar, självupplevd fallenhet för olika ämnen och föräldrarnas utbildningsbakgrund har stor betydelse. Det finns vidare tydliga mönster kopplade till kön i studievalen." Produktivitetskommissionen bedömer att större vikt bör fästas vid livsinkomst, snarare än sysselsättningsgrad, när potentiella karriärvägar presenteras. Information om antalet läroplanstimmor bör också framgå på ett enkelt sätt när olika utbildningar presenteras.

¹⁴ Att välja utbildning delvis baserat på en prognos över den framtida arbetsmarknaden är svårt. Därtill finns inslag av koordinationsproblem när en studentpopulation genom individuella utbildningsval ska uppnå en fördelning som svarar mot arbetsmarknadens framtida efterfrågan, se t.ex. Freeman (1976) och Ryoo och Rosen (2004).

ningar att erbjuda högkvalitativa utbildningar som elever och studenter har möjlighet att ta till sig. Det offentliga resurstilldelningssystemet påverkar därmed såväl utbudet av utbildningar som genomströmningen på desamma.

5.2.8 Outnyttjad potential

Kvinnor utgör en lägre andel än män på flera positioner i samhället som vanligtvis förknippas med utveckling och innovation. Kvinnor utgör 30 procent av företagsledarna och 2021 var 25 procent av företagare i eget aktiebolag kvinnor.¹⁵ Vad gäller riskkapital går endast 1 procent till företag med endast kvinnliga grundare, medan samma andel är 10 procent om det finns både kvinnor och män bland grundarna (Tillväxtverket, 2023b). På VD-posten i bolag är andelen kvinnor 11 procent (Stiftelsen Allbright, 2024). I akademien innehas drygt 30 procent av professorstjänsterna av kvinnor och vad gäller patent, som är ett vanligt mått på innovation, står kvinnor bakom omkring 15 procent av de nationella patentansökningarna, medan andelen var ungefär den dubbla för de europeiska 2023 (Bolagsverket, 2024; PRV 2025). År 2022 var Sverige på 24:e plats av 34 undersökta länder i Europa vad gäller kvinnors deltagande i innovation (EPO, 2023).

På flera områden och positioner har andelen kvinnor emellertid ökat. Andelen kvinnliga professorer har ökat från 14 procent 2012 till 33 procent 2023 (UKÄ, 2023a) och andelen kvinnliga styrelseledamöter i storbolagen nådde för första gången 40 procent 2024 (Stiftelsen Allbright, 2024). Därtill visar statistik från Medlingsinstitutet (2024) att löneskillnaderna mellan kvinnor och män minskat betydligt över lönefördelningen och särskilt för toppinkomsterna, även om det fortfarande finns en skillnad.¹⁶ På andra områden verkar utvecklingen emellertid gå långsammare. Mellan 2004 och 2020 ökade andelen kvinnliga företagare från 26 procent till 29 procent (Tillväxtverket, 2023b). Andelen VD som är kvinnor ökade från

¹⁵ Tillväxtverket (2023) framhåller att det finns vissa brister i statistiken kring företagande. Sedan något decennium har statistiken byggts på att företagare identifieras med begreppet operativ företagsledare, dvs. den som sköter företagets löpande förvaltning.

¹⁶ Det hade varit intressant att göra samma jämförelse inkluderat kapitalinkomster. Som Finanspolitiska rådet (2024b) visar är det kapitalinkomster som gör att inkomstskillnader generellt i populationen har ökat över tid, medan löneskillnaderna snarast minskat. Män äger en större andel av tillgångarna, även andelar i onoterade bolag, för vilka en viss del av utdelning och kapitalvinst sannolikt kan betraktas som löneinkomst i praktiken.

4 procent 2012 till 10 procent 2020, men ligger därefter i princip på samma nivå.¹⁷ Andelen riskkapital som går till företag med endast kvinnliga grundare har befunnit sig på samma nivå sedan 2017 (Tillväxtverket, 2023b).

Den lägre andelen kvinnor på flera positioner och poster indikerar att förmågor inte utnyttjas optimalt och att talang inte används på rätt sätt. I den mån män och kvinnor bidrar med olika perspektiv på problem och lösningar kan dessutom möjligheter till innovation och utveckling påverkas negativt.

Två viktiga faktorer bakom statistiken verkar vara föräldraskap och val av utbildning och karriär. Vad gäller föräldraskap är det välbelagt att kvinnors karriärer försämras när de blir föräldrar. Föräldraskap har en negativ inverkan på löneutvecklingen,¹⁸ publikationstakten (Ejermo, 2024), sannolikheten att bli VD (Keloharju m.fl., 2022) samt sannolikheten för att inneha nyckelroller inom företag (Azamat m.fl., 2020).¹⁹ Den främsta anledningen till detta verkar vara att kvinnor minskar sin tid på arbetsmarknaden i samband med barn och anpassar sin arbetssituation i större utsträckning än män.²⁰ En förklaring bakom fördelningen verkar vara normer bland föräldrarna,²¹ men även förväntningar hos arbetsgivaren.²²

Vad gäller utbildning och karriär väljer kvinnor i mindre grad s.k. STEM-utbildningar (se även avsnitt 5.3.6), vilket kan bidra till den relativt låga andelen företagare och till den mycket låga andelen riskkapital som går till kvinnliga grundare. Kvinnor är oftare aktiva i sektorer med mer reglering eller mer offentlig verksamhet, vilket sannolikt leder till färre företagsstarter och att de i mindre utsträckning är aktiva som företagare inom områden där finansiering med

¹⁷ Se statistik från Stiftelsen Allbright (2025): Allbright statistik, ”Andelen VD-kvinnor”.

¹⁸ Henrik Kleven med medförfattare har ett flertal studier, t.ex. Kleven m.fl. (2019a) och Kleven m.fl. (2019b). Se Angelov m.fl. (2016) för en studie på Sverige.

¹⁹ Albrecht m.fl. (2015) finner att den negativa effekten på lönen verkar vara särskilt stor för höglönnade arbeten.

²⁰ T.ex. Keloharju m.fl. (2022) finner att mindre tid på arbetsmarknaden verkar vara den främsta förklaringen till den lägre sannolikheten att bli VD. Enligt Försäkringskassan (2024) tar pappor ut i genomsnitt 88 dagar med föräldrapenning och 31 obetalda dagar medan mammor tar ut 240 dagar med ersättning och 127 utan ersättning under samma period för de två första åren för barn födda 2021. Se även Kennerberg (2007) för en tidigare studie. Hotz m.fl. (2018) finner att kvinnor i större utsträckning väljer familjevänliga företag efter barn. Även att kvinnor har färre nyckelroller efter barn kan vara en sådan indikation.

²¹ Kleven m.fl. (2019a) finner exempelvis indikationer på att fördelningen i hemmet när kvinnan var barn kan spela roll för hur fördelningen ser ut när kvinnan själv blir förälder.

²² Haas och Hwang (2024). En hypotes är att mäns föräldradedighet i större utsträckning ses som ett val än kvinnans och därmed tolkas av arbetsgivaren som att mannen satsar mindre på arbetet (se sammanfattning i t.ex. Arena Idé, 2024).

riskkapital är vanligare.²³ Det finns även andra förklaringar till den lägre andelen kvinnliga företagare som lyfts fram såsom riskaversion, att kvinnor tar ett större ansvar för hem och familj och skillnader i sparande och tillgångar.²⁴ Vidare finns studier som indikerar att kvinnor får andra frågor än män när de efterfrågar finansiering, vilket skulle kunna påverka den finansiering de får.²⁵

5.2.9 Produktivitetskommissionens slutsatser

Produktivitetskommissionen bedömer att den svenska arbetsmarknaden på det stora hela fungerar väl. Det finns även flera indikationer på att den kreativa förstörelseprocessen i det svenska näringslivet överlag fungerar väl (Persson m.fl., 2024). Utredningen om en moderniserad arbetsrätt (SOU 2020:30) konstaterade att det pågår en grundläggande förflyttning av arbetskraft från mindre till mer produktiva verksamheter och att Sverige kännetecknas av en överlag hög förekomst av kompetensutveckling på jobbet. Utgångsläget för den svenska arbetsmarknaden är därför ur produktivitetssynpunkt gott.

Samtidigt finns utmaningar på den svenska arbetsmarknaden både vad gäller kompetensbrist och arbetslöshet. Kompetensbristen riskerar att leda till sämre produktivitetsutveckling generellt eftersom många verksamheter har svårt att rekrytera och ofta får sänka kraven för att kunna rekrytera överhuvudtaget (Tillväxtanalys, 2024f). Arbetslöshet innebär att personer som hade kunnat bidra inte gör det och leder till offentligfinansiella kostnader. Läget beror delvis på förändringar i arbetskraften och delvis på förändringar i efterfrågan på arbetskraft. Den demografiska utvecklingen innebär att stora kohorter med personer som har kompetens för den svenska arbetsmarknaden går i pension. Samtidigt sker ett inflöde av personer genom migration som inte i tillräcklig utsträckning har rätt kvalifikationer för att ta de lediga jobben. Parallellt leder den pågående strukturomvandlingen till att efterfrågan över tid ökar på högkvalificerad arbetskraft och minskar på lågkvalificerad. För att möta detta bedömer Produktivitetskommissionen att det behövs åtgärder på flera fronter. Om ungdomar gavs en bättre och mer relevant

²³ Se undersökning av Danske Bank Sverige som återges i Tillväxtverket (2023).

²⁴ Resonemang i Tillväxtverket (2023).

²⁵ Se Kanze m.fl. (2017) för en studie från USA.

utbildning samt kom in på arbetsmarknaden tidigare skulle det bidra till att möta utvecklingen. Det bör skapas fler möjligheter för personer som saknar rätt kompetens att utbilda sig genom t.ex. vuxenutbildning, yrkesutbildning eller arbetsmarknadsutbildningar så att den grupp som i dag står utanför arbetsmarknaden kan matchas med de lediga jobben. Det kommer också framöver att finnas ett behov av invandring av högkvalificerad arbetskraft. Därtill behöver anställda ha goda möjligheter till vidareutbildning och omskolning för att klara strukturomvandlingen och möta arbetsmarknadens behov.

Produktivitetskommissionen bedömer att utvecklingen av AI-tekniken kan leda både till ökad automatisering av arbetsuppgifter och en ökning av produktiviteten på många delar av arbetsmarknaden. Givet den kompetensbrist och avstannande produktivitetsutveckling som Sverige och andra länder upplevt sedan finanskrisen är detta generellt något som bör välkomnas. Tekniken bedöms vidare ha goda möjligheter att höja produktiviteten i ett brett perspektiv, särskilt i yrkesgrupper med högre kvalifikationskrav som är svåra att helt automatisera.

Den svenska modellen har visat sig flexibel vid kriser och bidrar till stabilitet och god omställningsförmåga. Starka, jämbördiga och ansvarstagande parter har tillsammans byggt ett system som möjliggör en kombination av trygghet och flexibilitet och skapar legitimitet för produktivitsdrivet förändringsarbete. Det finns dock fortsatt saker att förbättra för att stärka den svenska arbetsmarknadens förmåga att möta strukturomvandlingen. Detta gäller t.ex. flexibiliteten inom lönebildningen och effektiviteten i omställningssystemet. Här bedömer Produktivitetskommissionen att det finns en outnyttjad potential för att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Samtidigt är det viktigt att poängtera att den svenska arbetsmarknadsmodellen varit framgångsrik och har gagnat stabilitet och långsiktig produktivitsutveckling. Förändringar inom detta område måste därför övervägas noga och göras med försiktighet.

5.3 Bedömningar och förslag

5.3.1 Underlätta högkvalificerad arbetskraftsinvandring

I en genomgång av forskningslitteraturen framhåller Bloom m.fl. (2019) att bättre förutsättningar för s.k. kompetensinvandring är en av de mekanismer som har starkast evidensbas för att driva produktivitet. Givet de utmaningar med kompetensbrist som beskrivits ovan bedömer Produktivitetskommissionen att arbetskraftsinvandring för personer med hög kompetens kommer att vara av stor vikt för att understödja produktivitetens utvecklingen framöver.

Arbetskraftsinvandring avser här personer från länder utanför EU/EES, alltså från det som brukar betecknas som tredje land. Personer inom EU/EES behöver inte arbetstillstånd för att arbeta i Sverige.²⁶ Arbetskraftsinvandringen från tredje land är relativt liten i förhållande till arbetskraften. För helåret 2024 rörde det sig om drygt 13 400 personer som beviljades arbetstillstånd enligt Migrationsverkets (2025) statistik, och av dessa är inte alla att betrakta som högkvalificerade att döma av de yrkestitlar som redovisas.

Den största delen av den högkvalificerade arbetskraften stannar relativt kort tid och bidrar därför inte till att bygga upp stocken av högkvalificerad arbetskraft i landet (Kolmodin m.fl., 2018). Till exempel kan personer komma som en del av större företags rotation av personal mellan länder och huvudkontor/lokalkontor. Högkvalificerade kan trots detta vara mycket viktiga i nyckelpositioner och ha stor betydelse för produktiviteten i företagen, inte minst genom spill-over effekter under tiden de är här.

För att locka högkvalificerade personer till Sverige behöver flera faktorer samverka. Kolmodin m.fl. (2018) har studerat faktorer som är viktiga för högkvalificerad arbetskraft i valet att komma till Sverige. Det klart viktigaste skälet är att arbetet och arbetsuppgifterna i sig är intressanta. Lönerna i Sverige är relativt låga internationellt sett, men livsmiljön anses i gengäld relativt god. Särskilt attraktivt är det enligt Tillväxtverkets studie för högt kvalificerade kvinnor som menar att möjligheten att balansera arbete och föräldraskap är bättre i Sverige än i många andra länder. Förbättringsområden som pekas ut är tillgång till kvalitativa internationella skolor till barnen, att bostadsmarknaden behöver fungera bättre för denna grupp och att

²⁶ Dock finns det i vissa fall hinder i form av nationella legitimationer och certifikat för vissa yrken som utgör hinder för arbetskraftens rörlighet inom EU/EES.

processen för att få och ev. förlänga arbetstillstånd behöver vara smidig. Det behövs kort sagt ett attraktivt helhetserbjudande till dessa personer som omfattar hela livet för dem och deras familjer. Sammantaget indikerar detta ett behov av ett övergripande strategiskt perspektiv på frågan. Produktivitetskommissionen bedömer att ett antal förslag som tagits fram inom ramen för andra utredningar bör genomföras skyndsamt för att stärka Sveriges attraktivitet för högkvalificerad arbetskraftsinvandring.

Stärk Sveriges attraktivitet för högkvalificerade arbetskraftsinvandrare

Bedömning: Sverige bör vara ett attraktivt land för högkvalificerade arbetskraftsinvandrare.

Förslag: Genomför de förslag för att stärka attraktiviteten för högkvalificerad arbetskraftsinvandring som tagits fram av utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring (SOU 2024:15):

- Förlängd tillståndstid för EU-blåkort.
- En utökad möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd för forskning och studier på forskarnivå inifrån Sverige.
- Nyfödda barn till innehavare av vissa EU-relaterade tillstånd ska få ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige.
- Ett undantag från lönekrav för utlänningar som innehar uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning m.m.
- Ett undantag från lönekrav för vissa legitimerade yrken inom sjukvården.

Den svenska lagstiftningen för arbetskraftsinvandring gjordes mer flexibel 2008. Då avskaffades bl.a. det tidigare behovsprövnings-systemet. I efterhand har systemet kritiserats för att ha lett till ökat fusk och att arbetskraft tagits in i landet också för arbeten som kunde utförts av arbetslösa i Sverige. För att åtgärda detta infördes 2023 ett lönegolv på 80 procent av medianlönen på arbetsmarknaden. En ny utredning (sedermera SOU 2024:15) fick i uppdrag

att utreda möjligheterna att skärpa lagstiftningen ytterligare för arbeten med lägre kvalifikationskrav, medan den samtidigt skulle verka för bättre villkor för högkvalificerad arbetskraft.

Det högre lönegolvet för arbetskraftsinvandrare har kritiserats av remissinstanser (särskilt arbetsgivarorganisationer) för att det minskar Sveriges attraktivitet för arbetskraftsinvandrare. Den högkvalificerade arbetskraft som kommer till Sverige är enligt Migrationsverkets statistik i hög grad ingenjörer och IT-personal. Dessa bedöms i stor utsträckning få löner som är högre än kravet och därför inte beröras direkt. Utöver det föreslår utredningen en möjlighet till undantag för grupper det finns särskilda skäl för. Det finns goda skäl att se till att den arbetskraft som redan finns i Sverige utnyttjas bättre och ur produktivitetskommissionens perspektiv är det svårbedömt huruvida större arbetskraftsinvandring också i lägre lönelägen påverkar produktiviteten positivt eller negativt. Enligt statistik som redovisas av utredningen (SOU 2024:15) var det 2 200 personer som beviljades arbetstillstånd år 2023 med en inkomst under medianlön vilket innebär att det rör sig om en relativt liten grupp. Arbetsmarknaden i EU är dessutom redan relativt stor och där påverkar regelverket som nämnts inte. En faktor som behöver beaktas är dock om nya och hårdare krav, även om de medger undantag i vissa fall, skapar mer osäkerhet. Just osäkerheten och snårigheten i det svenska systemet har tidigare lyfts av bl.a. Tillväxtanalys (2018a) som ett skäl för högspecialiserade personer att välja bort Sverige. Produktivitetskommissionen bedömer att det är av stor vikt att det skapas ventiler i lagstiftningen för att förbättra möjligheterna för högspecialiserad arbetskraft att komma till Sverige. Ett antal sådana förslag har presenterats i SOU 2024:15 och Produktivitetskommissionen föreslår att dessa genomförs.

Förbättra villkoren för utländska forskare och doktorander

Bedömning: Det bör bli enklare och mer attraktivt för utländska doktorander att stanna i Sverige efter sin utbildning.

Förslag: Genomför de förslag som tagits fram i promemorian Ds 2024:31 som syftar till att:

- Utländska forskare och doktorander snabbare ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd.
- Utländska forskare och doktorander ska ges större möjligheter att bl.a. byta grund för uppehållstillstånd inifrån landet samt resa in i och ut ur landet under Migrationsverkets pågående handläggning.

Ett särskilt viktigt område för högkvalificerad arbetskraft är forskning, dels för att forskningen i Sverige är beroende av att kunna rekrytera duktiga forskare internationellt, dels för att skickliga doktorander som tar sin examen vid svenska lärosäten utgör en viktig potential för den svenska arbetsmarknaden om de väljer att stanna i landet. I nuläget finns dock administrativa hinder som gör detta svårare. Bl.a. kan doktorander inte enligt svensk lagstiftning få uppehållstillstånd för forskning efter avslutade doktorandstudier, eftersom de klassificeras som studenter och det är svårt att byta grund för uppehållstillstånd m.m. Det innebär administrativt krångel efter examen om doktoranden vill stanna och arbeta i Sverige, antingen vid en forskningsinstitution eller i ett företag, vilket motverkar syftet att attrahera och behålla högkvalificerad arbetskraft. Hur detta ska kunna åtgärdas har utretts i promemorian Ds 2024:31 Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter. Produktivitetskommissionen föreslår att regeringen går vidare med promemorians förslag för att förbättra villkoren för denna grupp.

Förbättra villkoren för expertskatten

Förslag: Genomför förslagen i SOU 2025:3 som bl.a. syftar till att förenkla och förtydliga kompetensregeln i expertskatteavdraget samt öka avdragets generositet.

Expertskattereglerna innebär att 25 procent av ersättningen för arbete utfört i Sverige är skattebefriad för utländska experter eller högavlönade. Ett motiv till lägre beskattning av utländska experter än svenska är externa effekter. De utländska experterna för med sig ny kunskap och idéer samt nätverk, vilket ökar produktiviteten i företagen.²⁷ Studier från Danmark och Nederländerna finner relativt stora positiva effekter av skattenedsättningar för högavlönad utländsk arbetskraft. Däremot finns svagare belägg för att de svenska reglerna har haft samma effekt (Tillväxtanalys, 2024f) och dessutom används de i betydligt mindre utsträckning än i t.ex. Danmark eller Finland (SOU 2025:3). Utredningen som initialt²⁸ tillsattes för att se över FoU-avdraget och expertskattereglerna uttrycker i sitt delbetänkande (SOU 2025:3) att det inte kan uteslutas att de flesta arbetstagare som använder reglerna hade kommit till Sverige även utan skattelättnaderna. Utredningen menar att även om kompetensregeln i de svenska reglerna framstår som svårtillämpad och att ersättningskravet för att få använda beloppsregeln ligger relativt högt kan det inte förklara att skillnaden i användande mellan Sverige och andra länder. I syfte att både förenkla regelverket och göra det mer generöst föreslår utredningen bl.a. en förändring av kompetensregeln som innebär att den ska gälla om arbetstagaren har en doktorsexamen eller motsvarande erfarenhet som är av betydelse för arbetsuppgifterna och att det inte längre ska krävas att det finns betydande svårigheter att rekrytera en jämförbar person i Sverige. Vidare föreslår utredningen att den skattefria delen av ersättningen för arbete i Sverige ska höjas från 25 procent till 30 procent. Produktivitetskommissionen bedömer att dessa två förslag ökar möjligheterna och incitamenten att använda regelverket för rekrytering. Givet de svaga effekter av regelverket som dokumenterats hittills finns dock anledning att följa upp effekten av förändringarna.

²⁷ Se sammanfattning av litteratur som finner sådana effekter i SOU 2025:3.

²⁸ Se dir. 2023:81. Utredningen fick sedan ett tilläggsdirektiv om att kartlägga, analysera och föreslå andra skatteincitament för forskning och utveckling. Se dir 2024:104.

5.3.2 Lönebildningen bör bli mer flexibel

Bedömning: Lönebildningen bör bli mer decentraliserad och flexibel så att relativlönerna i högre utsträckning tillåts spegla förändringar i efterfrågan på arbetskraft.

Lönespridningen i Sverige är lägst i OECD och relativlönerna mellan branscher och yrkeskategorier är anmärkningsvärt stabila över tid (se bl.a. SCB 2021, OECD, 2017a och IMF, 2014). Samtidigt pågår strukturomvandlingen i ekonomin fortsatt. Flera företag rapporterar om brist på kompetens (Tillväxtanalys, 2024f) och särskilt vissa yrken lyfts återkommande som s.k. bristyrken, t.ex. civilingenjörer och olika yrken inom vården (Calmfors m.fl. 2019). Lönestatistik för civilingenjörer visar samtidigt att lönerna för yrkeskategorin utvecklats sämre än snittet på arbetsmarknaden under de senaste decennierna även om en viss justering uppåt skett de sista åren (Sveriges ingenjörer, 2023). Enligt en studie av Tillväxtanalys (2025b) skulle höjda relativlönerna bidra till att fler civilingenjörer som i dag arbetar inom andra delar av arbetsmarknaden valde att arbeta inom yrket, vilket rimligen skulle minska bristen. Inom den offentliga sektorn kan svårigheten att förbättra relativlönerna inom t.ex. vården också förklaras av budgetrestriktioner i offentlig verksamhet i kombination med att verksamheterna präglas av en monopsonliknande situation, dvs. en begränsad konkurrens mellan arbetsgivare, vilket sannolikt bidrar till att hålla tillbaka löneökningarna. Sammantaget är det dock uppseendeväckande att bristsituationer på den svenska arbetsmarknaden inte verkar leda till några större förändringar i lönenivåerna. Det s.k. arbetsmarknadsekonomiska rådet (Calmfors m.fl. 2019) har tidigare lyft frågan om huruvida den svenska lönebildningsmodellen med det s.k. märket innebär att möjligheterna för arbetsmarknaden att anpassa sig till förändringar i efterfrågan på olika kompetenser blir mindre än optimalt. Det har gjorts vissa förändringar av regleringar på den svenska arbetsmarknaden i flexibel riktning de senaste åren genom den s.k. LAS-överenskommelsen. Den svenska lönebildningens funktionssätt har dock varit relativt stabil under lång tid. Produktivitetskommissionen gör därför bedömningen att detta är en fråga som bör undersökas närmare med ambitionen att förändringar i efterfrågan på arbetskraft ska tillåtas få större genomslag i relativlönerna.

Utgångspunkten för den svenska lönebildningen är det s.k. industriavtalet, som slöts 1997 mellan facken och arbetsgivarna inom industrin. Industriavtalet slår fast att parterna ska verka för att ”kostnadsmärket inom industrin är den norm inom vilken övriga parter på arbetsmarknaden ska hålla sig” (Industriavtalet, 2017). Även om kritik mot detta har förekommit med jämna mellanrum och vissa fackförbund aktivt har valt att motsätta sig industriavtalets starka ställning är den allmänna uppfattningen fortsatt att märket har tjänat Sverige väl. Ordningen anses allmänt ha bidragit till arbetsfred och reallöneökningar på hela arbetsmarknaden sedan grunden för systemet lades, något som stöds av studier från fackföreningsrörelsen (Bender, 2022) likväl som från arbetsgivarsidan (Hermansson, 2019).²⁹

Samtidigt finns goda skäl att återigen fundera över om utgångspunkterna för industriavtalet fortsatt är giltiga fullt ut. Den svenska arbetsmarknaden har förändrats relativt mycket sedan avtalet slöts. Tjänstesektorn har vuxit i betydelse och globaliseringen har lett till att industriföretagen i dag är allt mindre beroende av förutsättningarna i ett enskilt land. Komponenter tillverkas ofta i flera olika länder och importandelen även i exporterande delar av produktionen har ökat (se vidare i kapitel 7 om konkurrens och handel). Utvecklingen inom digitalisering och AI kan tänkas förändra arbetsmarknaden på nya sätt vilket skulle kunna öka behovet av flexibilitet (se vidare i kapitel 4 om digitalisering och AI).

Den svenska modellen kännetecknas förvisso av stabilitet över tid men också av kontinuerliga anpassningar. Över tid har regleringar från statens sida liksom nya förhandlingsöverenskommelser mellan parterna tillkommit, omförhandlats och sagts upp. Denna evolutionära utveckling och den därtill hörande flexibiliteten inför omvärldsförändringar kan tänkas vara en anledning till att den svenska modellen varit så pass framgångsrik och långlivad. Samtidigt har förändringar generellt sett gjorts i pragmatisk anda och i syfte att vidareutveckla modellen i fråga, snarare än genom radikal förändring. Produktivitetskommissionen bedömer att detta förhållningsätt har varit klokt och fortsatt bör gälla.

²⁹ Det kan dock noteras att även andra länder, med andra modeller för lönebildning, har upplevt stigande reallöner och förhållandevis få konflikter.

Förslag: Medlingsinstitutet ges i uppdrag att analysera hur en flexiblare lönebildning kan åstadkommas.

Medlingsinstitutet inrättades år 2000 som en ersättare till Statens förlikningsmannaexpedition. Myndigheten ”ansvarar för den statliga medlingsverksamheten och har till uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning” (SFS 2007:912). Myndigheten har även inskrivet i sin instruktion att ”ta tillvara och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den internationellt konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll”. Produktivitetskommissionen bedömer mot bakgrund av detta att Medlingsinstitutet bör få i uppdrag att göra en analys av i vilken utsträckning den svenska förhandlingsordningen med det s.k. märket påverkar relativlönernas utveckling och hur flexibiliteten skulle kunna öka. En öppning för Medlingsinstitutet att i vissa fall medverka till avtal som överskrider industrimärket på avtalsområden som kännetecknas av mycket stor arbetskraftsbrist kan t.ex. övervägas. Det kan även övervägas att parterna inrättar en obalansnämnd till vilken parter som vill avvika från märket kan vända sig för att få en offentlig bedömning av om obalansen i just deras delarbetsmarknad motiverar avsteg från industrimärket. Dessa förslag har tidigare lämnats av Arbetsmarknadsekonomiska rådet (Calmfors m.fl., 2019).

5.3.3 Sänk den statliga inkomstskatten

Förslag: Den statliga inkomstskatten sänks genom att skiktgränsen höjs och att skattesatsen sänks. Skiktgränsen föreslås höjas så att 5 procent av förvärvsinkomsttagarna betalar den statliga inkomstskatten och skattesatsen föreslås halveras från 20 procent till 10 procent.

Sveriges marginalskatt på höga arbetsinkomster är internationellt sett på en hög nivå. Av OECD-länderna hade Sverige den näst högsta marginalskatteken vid relativt höga arbetsinkomster 2024,

när hänsyn tas till inkomstskatt och socialavgifter.³⁰ Calvo och Sánchez de la Cruz (2024) jämför den absolut högsta marginal-effekten för höginkomsttagare bland EU-länder 2024, när även konsumtionsskatter inkluderas. I den jämförelsen hamnar Sverige på en femte plats, med en marginaleffekt på närmare 72 procent.

Skattesystemet påverkar individers beteende och höga marginal-skatter på relativt höga inkomster påverkar incitamenten att arbeta och anstränga sig negativt för högkvalificerade personer.³¹ Flera studier finner att inkomstbeskattning kan ha en negativ effekt på innovation.³² Därtill sänker höga marginals-katten på högre inkomster den s.k. utbildningspremien, minskar incitamenten till kompetens-höjning senare i livet och verkar dämpande på lönesignalerna på arbetsmarknaden, något som bedöms kunna minska effektiviteten i allokeringen av arbetskraft och specialiseringen i ekonomin. Hög beskattning av höginkomsttagare kan även få negativa effekter för möjligheten att rekrytera internationellt lätttrörlig och högkvalificerad arbetskraft.³³ För Danmark finner Kleven m.fl. (2014) betydande effekter på utländska höginkomsttagare av lägre beskattning för gruppen och Akgicit m.fl. (2022) finner att beskattning påverkar flyttmönstret bland innovatörer, något som förväntas få effekt på framtida innovation och utveckling.³⁴ Den ökade digitaliseringen och möjligheten att arbeta från fler platser i världen förväntas dessutom öka rörligheten mer generellt i arbetskraften och därmed möjligheterna att utföra arbetsuppgifter från platser där beskattningen är lägre (Hansson, 2023). Den utvecklingen kan göra arbete till en än mindre effektiv skattebas än i dag.³⁵

Den höga beskattningen av höga inkomster motiverar olika undantag i skattesystemet för att motverka de negativa effekterna. För att attrahera utländsk, högkvalificerad arbetskraft förekommer

³⁰ OECD Data Explorer, Labour taxation – OECD comparative indicators, uppdaterad 30 april 2025. Med relativt höga inkomster avses 167 procent av den genomsnittliga lönen, vilket gör att det inte nödvändigtvis är den högsta marginals-katten som avses. Socialavgifterna motsvaras av socialförsäkringar upp till ett tak. För höginkomsttagare, vars inkomst överstiger taket, är socialavgifterna därmed en skatt på marginalen.

³¹ De negativa effekterna beskrivs exempelvis av flera författare i antologin *Experternas guide till skattegalaxen*, bl.a. av Calmfors (2025), Waldenström (2025) och Larsson (2025).

³² Se t.ex. litteratursammanfattning i Ejermo och Hansson (2025). Ejermo och Hansson finner därtill indikationer på det kan finnas en negativ relation mellan hög marginalbeskattning och innovation i Sverige.

³³ Se t.ex. sammanfattning av litteratur i Calvo och Sánchez de la Cruz (2024).

³⁴ Se även litteratursammanfattningen i Ejermo och Hansson (2025).

³⁵ För en mer utförlig diskussion om ett mer effektivt skatteuttag, se Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29).

i flera länder lägre beskattning av sådan arbetskraft, ett undantag som i Sverige går under namnet ”expertskatteavdraget” och som diskuteras i avsnitt 5.3.1. Även rut- och rotavdragen utgör sådana exempel såväl som undantaget i beskattningen av personaloptioner. Även om undantagen kan medföra positiva effekter för ekonomin skapar de gråzoner och komplexitet i skattesystemet, vilket ökar osäkerheten och de administrativa kostnaderna för företag, individer och för Skatteverket. Som framhålls i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29) anser kommissionen att skattesystemet bör vara enkelt och transparent och att detta i sig är positivt för effektiviteten och produktivitsutvecklingen.

De höga marginalsatserna på högre arbetsinkomster leder därtill till incitament att omklassificera högre beskattad arbetsinkomst till lägre beskattad kapitalinkomst³⁶ och till inkomstväxling där höginkomsttagare växlar högre beskattad arbetsinkomst i dag mot förväntad lägre beskattad framtida pensionsinkomst. Att skattesystemet uppmuntrar till sådana val får anses ineffektivt. En ytterligare effekt av att arbete beskattas så pass mycket högre än kapital är att det gör det svårare att försöka förändra sin tillvaro genom utbildning och arbete i förhållande till att omvandla arbetsinkomst till kapitalinkomst, att äga en bostad eller att göra investeringar i aktier, något som Larsson (2025) poängterar.

Förutom att marginalsatserna på höga inkomster är internationellt sett höga är inkomstnivån vid vilken skatten börjar gälla på en relativt sett låg nivå (OECD, 2023c; Calvo och Sánchez de la Cruz, 2024). Detta gör att ungefär hälften av arbetstagarna någon gång i livet kommer att betala statlig inkomstskatt, dvs. den högsta skattesatsen på arbetsinkomst.³⁷ Den högsta marginalsatserna på arbetsinkomster kan således inte betraktas som en skatt som endast utgår på en liten andel av befolkningen med hög arbetsinkomst och de negativa incitamenteffekterna berör således ett flertal yrken.³⁸

³⁶ Fåmansbolagsägare har större möjligheter än anställda och delägare i flermansbolag att välja hur inkomsterna ska tas ut. Därför finns ett särskilt regelverk för fåmansbolagsägare som begränsar hur mycket kapitalinkomst som får tas ut (3:12-regelverket). Som beskrivs i delbetänkandet (SOU 2024:29) har utvecklingen av regelverket över tid mot att i större utsträckning uppmuntra entreprenörskap gjort att risken för inkomstomvandling sannolikt ökat. Dessutom anses regelverket vara komplext vad gäller vilka onoterade andelar som omfattas av det och inte. Detta diskuteras mer i avsnitt 3.5.9.

³⁷ Se Lundberg och Waldenström (2024).

³⁸ Se även Bastani och Selin (2019).

Den höga beskattningen av höga arbetsinkomster anses vara en av de mest snedvridande skatterna och flera bedömare uppskattar att en sänkning av den statliga inkomstskatten kan vara självfinansierad, dvs. att de framtida intäkterna till följd av beteendeförändringar täcker upp för det kortsiktiga bortfallet i skatteintäkter.³⁹

Produktivitetskommissionen anser därför att den högsta marginals-katten på höga arbetsinkomster bör sänkas. Produktivitetskommissionen föreslår att den statliga inkomstskatten sänks både genom att inkomstnivån vid vilken den statliga inkomstskatten börjar (skiktgränsen) höjs så att cirka fem procent av förvärvsinkomsttagarna betalar skatten och att skattesatsen halveras från 20 procent till 10 procent.

En sänkt marginalskatt för högre arbetsinkomster skulle även kunna uppnås via en sänkning av socialavgifterna över taken i socialförsäkringarna. Det alternativet bedöms dock skapa mer komplexitet i skattesystemet i förhållande till nuvarande regler. Till skillnad från socialavgifterna påverkar skattesatsen i den statliga inkomstskatten dessutom nivån på tjänstebeskattningen i fåmansföretagsreglerna. Därmed bedöms en sänkning av skattesatsen i den statliga inkomstskatten även påverka tillväxtinriktat entreprenörskap positivt.

5.3.4 Mer ändamålsenliga och effektivare utbildningsval

Som nämns i kapitel 1 är utbildning och humankapital avgörande för ett lands produktivitetstillväxt. I avsnitt 5.2.1 konstateras att en stor andel av de personer som i dag är arbetslösa saknar tillräckliga färdigheter för att kunna konkurrera på den svenska arbetsmarknaden. Mer och bättre utbildning har således stor potential att höja Sveriges framtida produktivitetstillväxt och förbättra stora gruppers ställning på arbetsmarknaden.

Det är dock viktigt att utbildningen sker på ett effektivt sätt. Vad utbildningen ska bestå av och hur omfattande den ska vara är föremål för ett antal avvägningar. Det gäller bl.a. val av utbildnings-

³⁹ För en sammanfattning av studier se Bastani och Selin (2019). För en nylig svensk studie av effekter på beskattningsbar inkomst av marginalska-teförändringar, se Selin (2024). Litteraturen skiljer vidare på mikro- och makroelasticiteter, där mikroelasticiteter tenderar att vara mindre än makrobaserade estimat. Anledningen är att mikroelasticiteterna ofta uppskattas med hjälp av s.k. naturliga experiment vars design gör att effekten måste betraktas som kortsiktig. En studie av Kleven m.fl. (2025) pekar mot effekterna, t.ex. genom ansträngning, inte visar sig i inkomsten på en gång. Den fulla löneeffekten kan i stället uppkomma först senare, exempelvis genom jobbyte som de identifierar som en viktig mer långsiktig kanal.

inriktning, balansen mellan fördjupning och bredd, avvägningen mellan en kortare och mer intensiv utbildning och en något längre utbildning samt huruvida utbildningen ska koncentreras tidigt i livet eller spridas ut i form av t.ex. kontinuerlig fort- och vidareutbildning.

Förslagen i Produktivitetskommissionens delbetänkande i kombination med de förslag som lämnas i detta slutbetänkande syftar bl.a. till att uppnå följande. För det första ska studenternas förutsättningar och förkunskaper stärkas, genom t.ex. fler och bättre tidiga insatser inom grundskolan, en bättre dimensionerad gymnasieskola, förlängda terminer och god information om olika utbildningars kvalitet och troliga framtida arbetsmarknadsutsikter. För det andra bör studenternas incitament att göra bra studieval stärkas, bl.a. genom att den privatekonomiska och samhällsekonomiska avkastningen av dessa val närmar sig varandra. Det kan t.ex. ske genom sänkta inkomstskatter och genom att lönebildningen tillåter större relativlönejusteringar, där exempelvis vissa välfärdsyrken gynnas. Därtill kan åtgärder som premierar en snabbare genomströmning och mer intensiv utbildning övervägas. Det kan ske såväl genom resurstillskott, genom exempelvis en examenspremie, som genom att studenter får bära en något större del av kostnaden för sin utbildning. För det tredje bör lärosätenas incitament att erbjuda högkvalitativa och relevanta utbildningar stärkas, exempelvis genom att det införs en arbetsmarknadskomponent i resurstilldelningssystemet, att ersättning i högre grad utgår baserat på helårsstudenter i stället för helårsprestationer och genom att prislapparna justeras, såväl i absoluta som relativa tal, för att stärka kvaliteten på utbildningar som har möjlighet att bidra positivt till svensk ekonomis produktivitet.

Fler kortare utbildningar som efterfrågas av näringslivet

Förslag: I syfte att möjliggöra kortare, mer intensiva och effektivare utbildningar för vissa yrkesroller tillåts Myndigheten för yrkeshögskolan att bevilja stöd till utbildningar som i dagsläget helt eller delvis tillgodoses av universitet och högskolor.

Även om utbildning är avgörande för att stärka människors humankapital är investeringar i ökad utbildning också förenade med kostnader, t.ex. i form av att studenterna är frånvarande från arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att utbildning organiseras på ett effektivt sätt. Det finns flera skäl till att en rekryterande arbetsgivare kan sätta värde på att en sökande har genomgått en viss utbildning. Det kan dels handla om att utbildningen innebär att den sökande har förvärvat vissa färdigheter som är direkt relevanta för arbetet, dels kan det vara en signal om att personen har vissa andra icke-kognitiva färdigheter som arbetsgivaren värderar. En genomgången utbildning kan t.ex. vara en signal om att personen i fråga har viss arbetsdisciplin, kan leverera på utsatt tid m.m.

En rekryteringsprocess med fler än en sökande är i grunden en process för rangordning. Denna genomförs i en miljö med ofullständig information; arbetsgivaren kan inte veta säkert hur olika sökanden kommer att prestera vid en eventuell anställning. För att skapa en rangordning används ofta flera olika bedömningsgrunder. Inte sällan används utbildningsnivå och betyg för att sortera sökande. I den utsträckning som en utbildning inte innebär fler och bättre färdigheter till följd av ökat humankapital, utan är en signal om andra värdefulla icke-kognitiva färdigheter, kan utbildning vara förenat med negativa externa effekter. Om en person genomgår en utbildning förbättras personens ranking på andras bekostnad. Om utbildningen är förenad med icke-internaliserade kostnader och inte leder till ökad produktivitet riskerar ”överutbildning” att bli ett problem. Att svensk utbildning är subventionerad ökar denna risk.

Produktivitetskommissionen behandlade frågan om överutbildning översiktligt i sitt delbetänkande (SOU 2024:29). Även om det är svårt att analysera huruvida överutbildning är ett generellt problem på den svenska arbetsmarknaden är det troligt att vissa personer har investerat mer i utbildning än vad deras nuvarande tjänst kräver (le Grand m.fl., 2013). Likaledes är det troligt att vissa arbetsgivare använder utbildningsnivå som en relativt grov sorteringsmekanism; en mekanism vars kostnader delvis bärs av det offentliga samt de sökande.

Yrkeshögskolan erbjuder kortare utbildningar baserat på det anställande näringslivets behov, med förhållandevis goda arbetsmarknadsutfall (Herrström m.fl., 2016; Tillväxtanalys, 2022). Parallellt med Yrkeshögskolans expansion har många utbildningar inom den

högre utbildningen blivit längre. För att skapa en motvikt mot trenden mot allt längre utbildningar på lärosäten bör Yrkeshögskolan tillåtas att erbjuda viss utbildning som i dag tillgodoses inom den högre utbildningen. Då ökar såväl studenters som näringslivets möjlighet att välja en kortare utbildning och lärosätena utsätts för en sund konkurrens av andra utbildningsanordnare.

Enklare handlägg- eller analystjänster på myndigheter bör som regel inte kräva en lång och högspecialiserad utbildning. Många jobb lär man sig bäst genom att just jobba. För att motverka en onödigt normförskjutning mot mer utbildning, även för tjänster där detta inte krävs, bör Arbetsgivarverket ges i uppdrag att utveckla stöd, metoder och riktlinjer i syfte att statliga arbetsgivare inte ska ställa högre utbildningskrav vid rekrytering än vad den aktuella tjänsten kräver. Även kommunsektorn bör undvika onödigt höga krav på formell utbildningsnivå, eller schablonmässigt användande av utbildning som sorteringsmekanism av arbetssökande.

5.3.5 Stärk de nationella yrkesprogrammen på gymnasial nivå

Förslag: Inrätta en ny nationell yrkesutbildning på gymnasial nivå med lägre studietakt och sänkta behörighetskrav.

Många företag uppger att de har särskilt svårt att rekrytera personer som genomgått en kvalificerad yrkesutbildning. Samtidigt tenderar ungdomar att välja bort gymnasial yrkesutbildning, även om utsikterna att få jobb ser bättre ut där än för teoretiska program. Produktivitetskommissionen lämnade i sitt delbetänkande (SOU 2024:29) förslag för att få fler att läsa nationella yrkesprogram inom gymnasieskolan. Att få fler att slutföra en gymnasial yrkesutbildning kräver flera typer av åtgärder. Bland annat krävs att tidiga och verkningsfulla insatser sätts in för elever i grundskolan som riskerar att inte klara kraven, så att de ges adekvata förkunskaper för att studera på ett gymnasialt program. Det krävs också lägre antagningskrav och ett förändrat betygssystem. Gymnasieskolans programutbud måste också dimensioneras på ett rationellt sätt, så att elever ges förutsättningar att läsa program som kan antas leda till goda utbildnings- och arbetsmarknadsutfall.

Det räcker dock inte att fler elever blir behöriga att läsa ett nationellt yrkesprogram. De måste också ges förutsättningar att klara av programmet i fråga. Produktivitetskommissionen ställer sig därför bakom den generella inriktningen på de förslag som lämnas i SOU 2024:74, där en ny gymnasial yrkesutbildning föreslås. Med en mer koncentrerad utbildning, med något lägre studietakt, kan fler ges möjlighet att klara utbildningen. En sådan ny utbildningsform skulle också möjliggöra för de nuvarande nationella yrkesprogrammen att höja sin kvalitet och status, vilket skulle kunna förbättra deras möjligheter att attrahera elever. Kommissionen ser dock inte behovet av att sänka antagningskraven till de reguljära yrkesprogrammen, om nya program införs. Tvärtom kan en ökad differentiering medföra en sund sortering av elever baserat på färdigheter och ambitioner.

Produktivitetskommissionen noterar att Yrkeshögskolan förefaller vara en utbildningsform som fungerar relativt väl (Herrström m.fl., 2016; Tillväxtanalys, 2022). Inte minst det relativt stora inslaget av lärande i arbete samt näringslivets medverkan i utformandet av utbildningen förefaller bidra positivt till utbildningens resultat. Kommissionen ser därför positivt på att det för närvarande genomförs en pilotverksamhet med s.k. nationell yrkesutbildning, där yrkeshögskolans arbetsformer och organisering appliceras på gymnasial yrkesutbildning. Det har potential att komplettera och förbättra den gymnasiala yrkesutbildningen i sak samtidigt som pilot- och försöksverksamheter är ett bra sätt att experimentera och bidra till ökad kunskap.

5.3.6 STEM och möjligheten att göra kloka utbildningsval

Bedömning: Studie- och yrkesvägledningen bör stärkas och tillgängligheten till jämförbar information om utbildningskvalitet och prognoser över arbetsmarknadsutfall bör säkerställas.

Bedömning: Skolor bör aktivt arbeta med att låta elever träffa förebilder inom STEM-relaterade yrken från olika underrepresenterade grupper.

Bedömning: Gymnasieelever som studerar vid andra program än det naturvetenskapliga och tekniska bör ges större möjlighet att läsa mer matematik.

I Produktivitetskommissionens delbetänkande föreslog kommissionen att det införs ett gemensamt skolval. Vidare föreslogs förändringar av betygssystemet som syftade till att göra urvalet till gymnasieprogram och högre utbildning mer rättvist. Elever måste ges förutsättningar att göra välinformerade val och i de situationer som en utbildning har fler sökande än platser måste urvalet ske på ett rättvist sätt. Tillförlitlig och förstäelig information är en viktig förutsättning för att möjliggöra detta. Det kräver en väl utbyggd studie- och yrkesvägledning, som bl.a. kan baseras på sammanställda kvalitetsmått och arbetsmarknadsprognoser.⁴⁰

I föregående avsnitt föreslogs åtgärder ämnade att möjliggöra för fler att studera gymnasiala yrkesprogram. Ett annat utbildningsspår som ofta lyfts fram som centralt för Sverige och svenskt näringsliv är STEM-utbildningar (*science, technology, engineering and mathematics*). Att fler studenter läser och tillgodogör sig sådana utbildningar har potential att bidra positivt till produktivitetstillväxten (Bloom m.fl., 2019). De potentiella mekanismerna är flera. STEM-utbildade personer kan bidra direkt till innovation, men kan också underlätta spridning av andras innovationer (Harrigan m.fl., 2023).⁴¹

Produktivitetskommissionen föreslog i sitt delbetänkande relativa förändringar av den s.k. prislappen för olika högskoleutbildningar för att möjliggöra högre kvalitet och mer lärarledd tid på bl.a. STEM-utbildningar. Detta kan antas minska avhoppet och påskynda genomströmningen.

Det finns flera sätt att stärka den STEM-relaterade kompetensen i Sverige. På kort sikt kan högkvalificerad arbetskraftsinvandring bidra. På medellång sikt kan fler lämpade elever, inte minst unga kvinnor, förmås att läsa tekniska och naturvetenskapliga gymnasieprogram och därefter välja STEM-relaterade högskoleutbildningar. På lång sikt kan poolen av lämpliga elever stärkas genom en förbättrad grundskola.

⁴⁰ Se t.ex. Stenberg (2016) för en sammanställning av tillgänglig forskning samt relevanta policyförslag.

⁴¹ För statistik över svenska STEM-utbildade, se t.ex. Eurostat (2024b, 2024c, 2024d).

Det finns flera möjliga förklaringsfaktorer till varför kvinnliga studenter med goda förkunskaper i matematik väljer att söka sig till STEM-relaterade utbildningar i lägre grad. De kan t.ex. ha felaktiga uppfattningar om den framtida arbetsmarknaden, sakna förebilder m.m. Det kan också vara så att kvinnliga studenter som är bra på STEM-relaterade ämnen ändå har en komparativ fördel inom andra ämnen, dvs. att de är ännu bättre på andra ämnen jämfört med andra elever. Halldén och Stenberg (2023) visar också att andelen kvinnor som läser STEM-relaterade gymnasieutbildningar sjönk kraftigt när det tidigare NT-programmet delades upp i ett naturvetenskapligt och ett tekniskt program. För att öka möjligheten för bl.a. unga kvinnor som studerar andra program än de naturvetenskapliga eller tekniska att söka sig till STEM-relaterade utbildningar och yrken är det viktigt att elever vid t.ex. samhällsvetenskapsprogrammet eller ekonomiprogrammet ges goda möjligheter att läsa mer avancerad matematik m.m.

Det finns relativt stark evidens för att förebilder är viktiga för att motverka könsstereotypa utbildningsval (Åstebro, 2023). Ett mer jämställt utbildningsval har också stor potential att bidra till en mer jämställd arbetsmarknad (Halldén och Stenberg, 2023).

Produktivitetskommissionen bedömer att ett ökat arbete med kvalificerade förebilder i grund- och gymnasieskolan har potential att på ett kostnadseffektivt sätt förbättra allokeringen av elever och studenter på såväl gymnasieprogrammen som inom den högre utbildningen. Det kräver i sin tur att lärare har tillräckligt mycket tid för övrig lagstadgad undervisning för att kunna motivera att tid avsätts för sådana inspirationsföreläsningar m.m.

5.3.7 Stärkta förutsättningar i klassrummet

Bedömning: Ett tydligare fokus på ämneskunskaper och en mer väldefinierad lärarroll bedöms kunna öka studieron och förbättra kunskapsresultaten. Produktivitetskommissionen instämmer härvidlag i den allmänna inriktning som föreslås i andra aktuella utredningar kring läroplaner, lärarutbildning, betygssystem, extra anpassningar m.m.

Det som sker i klassrummet är centralt för utbildningens kvalitet. Det är i hög grad i mötet mellan elev och lärare, samt i det arbete som eleven utför i klassrummet, som elevens humankapital stärks.⁴² Det är väl belagt att olika lärare är olika duktiga samt att detta har relativt stora effekter på elevers inläring (Holmlund, 2020). Exakt vad som gör en lärare mer eller mindre duktig är dock svårare att svara på.

Frågor kring lärarutbildningens utformning, den kunskapssyn som tar sig uttryck i läro- och kursplaner samt bristen på studiero hänger på många sätt ihop. Läroplansutredningen (SOU 2025:19) konstaterar att lärarrollen har förändrats sedan 90-talet. Den har bl.a. fått lägre status. Svenska lärare ägnar också mer tid åt administration än lärare i många andra länder och lärarnas auktoritet har utarmats.

När det gäller kunskapssynen finns det flera debattörer som hävdar att den är en avgörande förutsättning för ett välfungerande skolsystem (Henreksson och Wennström, 2022a; 2022b). Ett ökat fokus på t.ex. att kunskap inte är färdiga produkter som kan förstås isolerade från de sammanhang där de utvecklas (SOU 1992:94) kan tänkas ha bidragit till en förändrad lärarroll, där lärarna inte längre ska förmedla kunskap (SOU 2025:19).

Elever som upplever sämre studiero och säkerhet har generellt sämre resultat på internationella kunskapsmätningar (Skolverket, 2024b).⁴³ Sverige har troligen förbättringspotential vad gäller studiero och trygghet.⁴⁴ Det kan t.ex. konstateras att anmälningar om hot och våld inom skolan har ökat kraftigt (Arbetsmiljöverket, 2024).

Samtidigt är det mycket svårt att härleda vilka delar av detta breda frågekomplex som har störst påverkan på vad som sker i klassrummet och vad av detta som är positivt för elevernas utbildning.

Sammanfattningsvis påverkar olika delar av det som sker i klassrummet varandra. Kunskapssynen påverkar lärarrollen, som i sin tur påverkar bl.a. lärarens möjlighet och skyldighet att upprätthålla ordningen i klassrummet. Synen på individens möjligheter och rättigheter påverkar också huruvida stödinsatser utformas för att möjliggöra inkludering, eller fokuserar på ökad segmentering av

⁴² Humankapitalet påverkas givetvis även av annat, t.ex. elevens förutsättningar samt dennes aktiviteter utanför skoldagen.

⁴³ Observera att rapporten inte kartlägger orsakssamband.

⁴⁴ Även om resultatet för vissa av dessa mått har kritiserats eftersom de delvis kan förklaras av ändrade formuleringar och felöversättningar (Vlachos, 2024).

elevgruppen. Detta får i sin tur följdverkningar på studieresultaten via kamrat- och sammansättningseffekter m.m.

Produktivitetskommissionen konstaterar att det sker mycket parallellt utredningsarbete kring lärarutbildningarna, läroplanerna, studieron, särskilt stöd m.m. (SOU 2025:44). Frågor kring vilken typ av klassrumsmiljö och undervisning som fungerar bäst har också diskuterats tidigare, t.ex. av Jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46). Därtill granskar Riksrevisionen huruvida utbildningen i den svenska skolan vilar på vetenskaplig grund. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte ytterligare fördjupa sig i dessa frågor, men anser att det är bra att de belyses grundligt. Lärarutbildningarna bör utrusta studenterna med evidensbaserade verktyg för att på ett adekvat sätt kunna förmedla kunskap till eleverna. Studiemiljön i skolan måste vara god och elever med behov av olika typer av anpassningar bör i högre grad ges möjlighet till undervisning i särskilda undervisningsgrupper. Lärarna måste ges såväl kunskap som mandat att leda undervisningen och de stödjande funktioner som finns inom skolan måste i högre grad understödja läraren i dennes yrkesutövning.

5.3.8 Ett mer träffsäkert omställningsstudiestöd

Förslag: Omställningsstudiestödet bör reformeras med följande inriktning:

- Ansökningsperioden och CSN:s resurser dimensioneras så att sökanden får besked innan terminsstart.
- CSN instrueras att prioritera de personer som bedöms ha störst nytta av stödet.
- Bidragsdelen inom stödet sänks.

Förslag: KK-stiftelsen bör ges resurser för att kunna finansiera utvecklingen av nya grundutbildningar inom den högre utbildningen som riktar sig till yrkesverksamma. Detta bör ske genom att regeringen och KK-stiftelsen träffar en överenskommelse.

Omställningsstudiestödets införande är ett av flera resultat av de senaste årens förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter och regeringen kring bl.a. arbetsrätten. Produktivitetskommissionen förstår att det går att argumentera för att denna överenskommelse bör betraktas som en helhet och att det inte är oproblematiskt att analysera delar av förhandlingsutfallet isolerat från övriga delar.⁴⁵ Även om det i sak är korrekt att stödet är en del av en treparts-överenskommelse anser Produktivitetskommissionen att det ligger i det allmännas intresse att skattemedel används effektivt. Kommissionen bedömer vidare att det ligger i parternas, regeringens och medborgarnas intresse att åtgärder som tar relativt stora resurser i anspråk används på ett ändamålsenligt sätt.

Fredriksson och Seim (2024) har utvärderat de två första ansökningsomgångarna inom omställningsstudiestödet. Författarna konstaterar att stödet kan vara samhällsekonomiskt motiverat i det fall det riktas mot personer som riskerar att drabbas särskilt hårt av strukturomvandling, bidrar till att utbildningsinvesteringen kan ge avkastning under lång tid, undviker att subventionera utbildningar som ändå hade kommit till stånd samt har en rimlig ersättningsnivå. Fredriksson och Seims (2024) slutsats är dock att stödet inte lever upp till några av dessa kriterier. I stället är det främst personer med hög utbildning och personer i branscher där jobb inte riskerar att försvinna till följd av automatisering eller AI-utveckling som ansöker om stödet. Även om individer med högre individuell arbetslöshetsrisk ansöker om stödet i högre grad, är beviljandegraden lägre för dessa än för personer med lägre arbetslöshetsrisk. Författarna visar också att personer som beviljats respektive inte beviljats omställningsstudiestöd väljer att studera i ungefär samma utsträckning, vilket antyder att stödet subventionerar utbildning som ändå hade kommit till stånd.

Det faktum att ansökningar behandlas i den ordning de inkommit gynnar tidiga ansökningar. Därtill fästs stor vikt vid huruvida ansökan också innehåller ett utlåtande från en omställningsorganisation. Båda dessa förhållanden kan antas gynna relativt starkare grupper.⁴⁶

⁴⁵ Se Dahl m.fl. (2024b) för ett exempel på sådan argumentation.

⁴⁶ Invändningar har gjorts mot Fredriksson och Seims slutsatser eftersom den data som används rör ett tidigt skede efter stödets införande och att flera av dessa problem kan tänkas vara barnsjukdomar. Produktivitetskommissionen bedömer dock att även om detta skulle minska omfattningen av problemen framöver är en rikttningsförändring fortsatt motiverad utifrån ett produktivitetsperspektiv.

CSN bör i stället instrueras att prioritera de som har störst behov av stödet. Detta bör göras genom att ett standardiserat verktyg tas fram som predicerar risk för arbetslöshet eller sjukskrivning. Exempel på bedömningsgrunder som kan ingå i ett sådant verktyg är huruvida personen i fråga är varslad, om personen arbetar i en bransch som är utsatt för stort omvandlingstryck eller om personen har andra egenskaper som antyder att personen i fråga riskerar att drabbas särskilt hårt av strukturomvandlingen.

Tidigare gällande tolkning av vad som avses med att en ansökan ska leda till en starkare ställning bör i allt väsentligt återinföras. Det innebär att om en person redan arbetar inom ett yrkesområde med hög efterfrågan bör denna som regel inte anses stärka sin ställning om personen omskolar sig till ett annat yrkesområde med motsvarande hög efterfrågan. Kravet bör förstås som en kontrafaktisk jämförelse, dvs. det förväntade utfallet om ansökan beviljas bör jämföras med det förväntade utfallet om ansökan avslås. Det innebär t.ex. att en person som i dag är anställd i ett s.k. bristyrke, men som riskerar att bli långvarigt sjukskriven till följd av en påfrestande arbetsmiljö, ska anses kunna stärka sin ställning genom att omskola sig.

Nivån på bidraget bör sänkas. Om det är kreditrestriktioner som stödet är tänkt att överbrygga bör generösa studielån kunna användas i högre grad.

Att starta nya utbildningar, eller justera befintliga utbildningar, inom den högre utbildningen tenderar att vara förhållandevis tidskrävande. Detta är en utmaning om en substantiell del av den om- och vidareutbildning som en mer dynamisk arbetsmarknad kräver ska tillhandahållas av lärosäten.⁴⁷ KK-stiftelsen bedriver i dag visst stödjande arbete för att utveckla nya utbildningar på avancerad nivå, framför allt riktat till de nyare lärosätena. Produktivitetskommissionen anser att regeringen och KK-stiftelsen bör träffa en överenskommelse som möjliggör för KK-stiftelsen att i högre grad stödja sådant utvecklingsarbete även på grundnivå samt på alla lärosäten (Dahl m.fl. 2024a). Det är positivt att regeringen har låtit utreda frågan om huruvida det behövs en särskild finansiering av utbildningar riktade till redan yrkesverksamma (Hwang, 2025). En sådan

⁴⁷ Wennberg och Broström (2024) diskuterar översiktligt om personal på lärosätena i stället kan uppmuntras att delta i andra utbildningsanordnares verksamhet i de fall som forskningsanknytning bedöms vara av värde.

särskild finansiering måste vara kompatibel med omställningsstudiestödets utformning bl.a. vad avser kursers längd och studietakt. Det är vidare positivt att regeringen har aviserat att man avser utreda hela studiestödssystemets utformning. Systemet är i dag svåröverskådligt och dess olika delar förefaller ibland motverka varandra.

Produktivitetskommissionen har övervägt om det krävs mer förmånliga skatteregler för företag som investerar i vidareutbildning av sin personal.⁴⁸ Kommissionen har dock valt att inte gå vidare med sådana förslag. Mer generell utbildning, dvs. utbildning som ger mer generella kunskaper än de som krävs för en specifik arbetsplats, bör kunna tillgodoses inom ramen för de system som existerar i dag. När det gäller mer specifik utbildning är det t.ex. inte uppenbart att Sverige har för lite personalutbildning i dag. Enligt Konjunkturrådsrapporten 2024 (Persson m.fl., 2024) ligger Sverige i topp av OECD-länderna vad gäller sådan utbildning. Det är inte heller uppenbart för Produktivitetskommissionen att samtliga förslag som har lyfts av diverse olika intressenter ger ytterligare skattemässiga incitament för arbetsgivaren att utbilda personalen.⁴⁹ Dessutom bedöms omställningsstudiestödet öka incitamenten till utbildning från individens sida, något som också förväntas påverka mängden utbildning individen får senare i livet.

5.3.9 Utvärdera verksamheten inom omställningsavtalen

Bedömning: Verksamheten inom omställningsavtalen är omfattande och central för arbetsmarknadens omställningsförmåga. Den har dock sällan utvärderats, bl.a. eftersom det saknats tillräcklig tillgång till data. Produktivitetskommissionen bedömer att det är angeläget att även denna del av arbetsmarknaden utvärderas och uppmanar därför parterna att hitta en struktur för det.

⁴⁸ Se Almega (2024) för ett exempel på ett sådant förslag.

⁴⁹ T.ex. får arbetsgivaren redan i dag göra avdrag både för kostnader för mer företagsspecifika utbildningar och för de som anses mer generella eftersom de senare betraktas som en löneförmån, vilken också är avdragsgill. Vad gäller de förslag som handlar om att investeringen ska betraktas som en tillgång är det inte heller uppenbart att det leder till skattemässiga fördelar givet att en direktavskrivning, vilket ju ett kostnadsavdrag är i praktiken, är skattemässigt mer förmånligt.

Många arbetstagare har tillgång till extra stöd och rådgivning vid omställning och karriärväxling från s.k. omställningsorganisationer. Dessa kan hjälpa till både före, men framför allt under och efter ett varsel eller en uppsägning. De första avtalen slöts under 1970-talet och omfattade då privata tjänsteman men har vuxit i omfattning och omfattar i dagsläget de flesta anställda. Omställningsavtalen har fördelen vid risk för arbetslöshet att insatserna i princip finns tillgängliga från och med varseltidpunkten och i viss utsträckning även innan. Tidiga insatser är värdefulla för att minska tiden i arbetslöshet och sannolikt extra värdefulla för äldre och lågutbildade, eftersom de tenderar att överskatta sannolikheten att hitta ett nytt jobb. Sådan overoptimism kan leda till att de inte söker arbete tillräckligt aktivt under uppsägningstiden.⁵⁰

Verksamheten i omställningsorganisationerna har dock sällan utvärderats. Den enda kvantitativa utvärdering som finns tyder på att arbetslöshetstider inte påverkas (Andersson, 2018). Det nya jobbet blir dock varaktigare, vilket kan tolkas som att jobbsökarstödet leder till bättre matchningar. Produktivitetskommissionen bedömer att det är viktigt att verksamheten inom ramen för omställningsavtalen utvärderas mer systematiskt. Det behöver skapas förutsättningar för mer forskning om avtalens roll på svensk arbetsmarknad i allmänhet, och i vilken utsträckning de bidrar till en välfungerande omvandlingsprocess i synnerhet. Bättre förståelse för hur omställningsorganisationerna arbetar och vilken effekt deras arbete får ger bättre möjligheter till att effektiv arbetsdelning mellan dessa och Arbetsförmedlingens verksamhet som i viss utsträckning överlappar. I synnerhet som organisationernas roll kan öka framöver inom ramen för omställningsstudiestödet, vilket har betydande statlig finansiering.

5.3.10 Stärk arbetsmarknadsutbildningen

Förslag: Öka antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

Förslag: Definiera målgruppen för arbetsmarknadsutbildning i högre utsträckning utifrån den arbetssökandes jobbchanser efter avslutad utbildning snarare än tiden i arbetslöshet.

⁵⁰ Se Fredriksson m.fl. (2023) med referens till Spinnewijn (2015).

Förslag: Dela upp Arbetsförmedlingens upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning i regionala kontrakt för att minska risken för och konsekvenserna av överprövningar.

Behoven av att öka färdigheterna i arbetskraften bedöms i dag vara stora och den vuxenutbildning som enligt en relativt omfattande forskningslitteratur bedöms ha starkast effekt på den långsiktiga sysselsättningen är yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning (AMU) (se t.ex. Fredriksson m.fl., 2023). Arbetsmarknadsutbildning har överlag lyfts fram som ett viktigt verktyg för att möta struktur- och omvandling där korta utbildningar med tydlig koppling till yrken som efterfrågas på arbetsmarknaden bedöms vara särskilt viktiga. AMU har även visat sig vara ett relativt effektivt verktyg för att få utrikes födda att komma in på arbetsmarknaden. Det svarar därför väl upp mot de utmaningar som finns på svensk arbetsmarknad i dag. Även i Arbetsförmedlingens senaste tillgängliga utvärdering av AMU är resultaten liknande (Arbetsförmedlingen, 2023b). Effekterna är positiva, med bäst resultat för de arbetssökande som befinner sig längre från arbetsmarknaden (deltagare med lägre utbildningsnivå, utrikes födda och deltagare som varit arbetslösa längre).

Antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning har samtidigt legat relativt lågt under de senaste åren trots att det funnits ambitioner att öka volymerna. En allmän bedömning är därför att det finns potential att öka antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning för att bättre understödja strukturomvandlingen och få fler i arbete.

Anledningarna till att det varit svårt att öka antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning är flera. Enligt Arbetsförmedlingen är en viktig anledning att det är svårt att hitta deltagare som kan tillgodogöra sig utbildningen t.ex. på grund av att många arbetssökande har bristande förkunskaper eller språkkunskaper. Produktivitetskommissionen erfar att detta delvis hänger samman med att utbyggnaden av matchningstjänster inneburit att AF prioriterat att anvisa personer som står aningen närmare arbetsmarknaden dit snarare än till AMU. Då målgrupperna delvis överlappar har detta inneburit att poolen av möjliga kandidater för AMU minskat. Överlag är det troligt att den målgruppsidentifiering som görs av Arbetsförmedlingen för att avgöra vem som kan komma ifråga för en arbetsmarknadsutbildning delvis fokuserar på personer som är för långt ifrån arbetsmarknaden. Det är i nuläget endast två procent av de inskrivna

arbetslösa som deltar i en arbetsmarknadsutbildning och det framstår inte som troligt att det därför på det stora hela skulle saknas kandidater (Svenskt näringsliv, 2023a). Ett sätt att komma åt detta är att se över syftet med arbetsmarknadsutbildningarna. Om dessa ses mer som en kompetensförsörjningsinsats som ska utgå från behoven på arbetsmarknaden än som en insats som kan sättas in vid en viss längd i arbetslöshet kan målgruppen öka, liksom värdet av arbetsmarknadsutbildningen för matchningen på arbetsmarknaden som helhet.

En annan förklaring till det låga antalet deltagare är att upphandlingar av utbildningar återkommande blivit försenade och överklagats. Arbetsförmedlingen upphandlar arbetsmarknadsutbildning av externa leverantörer. Dessa upphandlingar görs i nuläget i relativt stora kontrakt varför konsekvensen för en utbildningsanordnare av att förlora en upphandling blir relativt stort. Detta gör att det finns starka incitament att överklaga utfallet av upphandlingar för en förlorande part. Så som regelverket är utformat i dag kan inte utbildningarna inledas under tiden som en process pågår. Det innebär att många utbildningar helt enkelt inte kommer igång som planerat. Försenade utbildningsstarter kan också leda till att det behov på arbetsmarknaden som den planerade utbildningen var tänkt att möta förändrats. Detta skapar därför stora effektivitetsproblem i utformningen av arbetsmarknadsutbildningar.

Ett möjligt sätt att angripa detta problem är att minska storleken på upphandlingarna, t.ex. genom att göra dessa regionalt i stället för nationellt. Ett större antal upphandlingar av mindre storlek skulle minska det ekonomiska värdet av varje enskild upphandling och därmed minska incitamenten att driva överklagandeprocesser.

Ökade volymer i AMU bedöms sammantaget skapa långsiktigt bättre förutsättningar för att lösa både tudelningen och kompetensbristen på arbetsmarknaden. Åtgärder som kan motverka matchningsproblematiken och som riktas mot bristyrken är mycket viktiga. Utöver de förslag som redan nämnts kan det även övervägas om det bör bli lättare än i dag att delta i arbetsmarknadsutbildningar på tillväxtorter långt ifrån bostadsorten. Regeringens förslag att höja den ekonomiska ersättningen vid pendling eller flytt för en arbetsmarknadsutbildning är därvidlag ett steg i rätt riktning.

5.3.11 En förändrad föräldraförsäkring

Förslag: Dela föräldraförsäkringen mer lika mellan föräldrarna.

Som beskrivs i avsnitt 5.2.8 är kvinnor underrepresenterade på många positioner i samhället som är förknippade med utveckling och innovation. Detta kan indikera att förmågor inte utnyttjas optimalt och att talang inte används på rätt sätt. I den mån män och kvinnor bidrar med olika perspektiv på problem och lösningar kan dessutom möjligheter till innovation och utveckling påverkas negativt.

Litteraturen på området pekar mot att föräldraskapet är en viktig delförklaring eftersom det för kvinnor är associerat med en längre frånvaro från arbetsmarknaden och större anpassningar i arbetssituationen.⁵¹ Detta gör att kvinnor, åtminstone under en period, kan ha svårare att ta på sig roller som kräver mycket arbetstid och fokus på arbetet, vilket i sin tur påverkar karriärutvecklingen.

Införandet av de s.k. pappamånaderna bedöms ha ökat männens uttag av föräldraledighet och gjort att män har en större delaktighet i barnets liv i dag än när föräldraförsäkringen infördes 1974.⁵² Uttaget är emellertid inte jämnt. År 2023 tog män ut cirka 30 procent av föräldrapenningdagarna medan fördelningen av dagar under de två första åren av barnets liv förefaller mer viktad mot mamman, särskilt när även de obetalda dagarna räknas in.⁵³ I samband med att det första barnet föds tar kvinnor även ett större ansvar för hem och familj och anpassar sitt arbetsliv i större utsträckning i enlighet med det, vilket får konsekvenser för karriären.

Produktivitetskommissionen menar därför att ytterligare steg mot ett mer jämlikt uttag av föräldraförsäkringen bör tas i syfte att minska kvinnors frånvaro på arbetsmarknaden och ytterligare jämna

⁵¹ Se litteraturgenomgången i avsnitt 5.2.8.

⁵² Försäkringskassan (2024b) beskriver hur regler och uttag över kvinnor och män ser ut i de nordiska länderna och översiktligt om hur männens uttag har ökat och minskat med olika regelförändringar. Studier indikerar att ett mer jämnt uttag inledningsvis (eller pappors del i föräldraledigheten) är en god indikator på hur mycket föräldrarna kommer att dela på ansvaret senare i barnets liv (Almqvist och Duvander, 2014 och ESO, 2015 – via Duvander och Lundqvist, 2024).

⁵³ Enligt en uppskattning av Försäkringskassan (2024a) tar pappor ut i genomsnitt 88 dagar med föräldrapenning och 31 obetalda dagar medan mammor i genomsnitt tar ut 240 dagar med ersättning och 127 utan ersättning under barnets två första levnadsår för barn födda 2021.

ut ansvaret för barn och hemarbete mellan föräldrarna.⁵⁴ Detta skulle kunna göras genom en tredelad försäkring, vilket bl.a. föreslås av organisationer som Saco (2015) och TCO (2024). Även utredningen om en modern föräldraförsäkring (SOU 2017:101) föreslår förändringar i den riktningen. Av de nordiska länderna är Danmark och Sverige de med minst tid reserverad för vardera föräldern. Island har en näst intill en individualiserad försäkring och Norge en tredelad, medan den finska liknar den norska, men är inte fullt ut tredelad.⁵⁵

Vad gäller tiden med barnet kan en föräldraförsäkring med fler reserverade månader få en negativ effekt på den sammanlagda tiden med barnen i familjer där föräldrar av olika anledningar inte vill eller kan dela på föräldraledigheten (se t.ex. Duvander och Lundqvist, 2025). Empiriska studier som jämför tid med föräldrarna (mamman) och i annan omsorg den första tiden i barnets liv finner inga effekter på barnets utveckling, givet att den alternativa omsorgskvaliteten är god. Högutbildade föräldrar verkar i större utsträckning erbjuda barnet kvalitativ tid, vilket gör att effekten i flera (men inte alla) studier finner att mindre tid för denna grupp kan ha negativa effekter för barnets utveckling.⁵⁶ Överlag förväntas emellertid fler reserverade månader leda till att barnet får större tillgång till båda sina föräldrar som omsorgsgivare.⁵⁷

Det är nu ca 8 år sedan den senaste utredningen om föräldraförsäkringen gjordes (SOU 2017:101). Mot bakgrund av det som beskrivs i avsnitt 5.2.8 och ovan anser Produktivitetskommissionen att det skulle vara bra att återigen djupare analysera frågan om en mer individualiserad försäkring.

⁵⁴ Att individualisera föräldraförsäkringen i större utsträckning skulle möjligen också kunna underlätta för män att förhandla med sina arbetsgivare i det att färre månader då är "frivilliga", vilket borde kunna minska eventuella negativa signaleffekter. Se diskussion i t.ex. TCO (2021).

⁵⁵ Försäkringskassan (2024b). Island har 12 månader, varav 6 månader är reserverade för vardera föräldern sånär som på sex veckor som kan överlåtas.

⁵⁶ Se en sammanfattning av den empiriska litteraturen om effekter på barnens utveckling av föräldraledighet och olika former av omsorg av Datta Gupta och Jessen (2023).

⁵⁷ En studie av den första pappamånaden, som ledde till ökad föräldraledighet bland pappor, fann att barn till pappor med lägre utbildning fick sämre studieresultat senare i livet (Åvdic m.fl., 2023). Författarna menar att detta verkar vara ett resultat av att skilsmässorna ökade i denna grupp efter reformen, något som i sin tur verkar ha fått effekt på dessa pojkars tillgång till sina pappor. Det är emellertid oklart om samma skilsmäsoffekt uppkommit även efter de andra pappamånaderna. Vidare finner Åvdic m.fl., (2023) inga effekter för andra barn än just de pojkar som tillhör den grupp som skilde sig i större utsträckning.

5.4 Områden kommissionen valt att inte gå vidare med förslag inom

5.4.1 Arbetstidsförkortning

Produktivitetskommissionens uppdrag syftar till att höja produktivitetstillväxten i Sverige. Mot bakgrund av detta är den diskussion om förkortad arbetstid som tidvis lyfts i Sverige nödvändig att adressera. Ett argument för kortad arbetstid är att kortad arbetstid skulle öka produktiviteten, t.ex. har detta lyfts i ett brittiskt experiment nyligen.⁵⁸ Produktivitetskommissionen har dock vid en genomgång av den evidens som finns inom området inte kunnat finna något starkt stöd för det påståendet.

Konjunkturinstitutet har nyligen gjort en specialstudie av effekterna av kortare arbetstid på BNP, sysselsättning, produktivitet och hälsa (Kolsrud, 2024). Av KI:s forskningssammanställning framgår att kortare arbetstid, om den genomförs genom lagstiftning, inte ger fullt genomslag på faktisk arbetstid utan delvis motverkas av att befintlig personal arbetar mer övertid. Sysselsättningen förefaller inte heller påverkas positivt i någon större utsträckning vilket indikerar att den ”dela på jobben”-effekt som ibland anförts som skäl inte är speciellt stor, åtminstone inte om lönerna bibehålls i samband med arbetstidsförkortningen.

Kortare arbetstid kan enligt vissa studier ha en produktivitetshöjande effekt, men den är inte tillräckligt stor för att kompensera för produktionsbortfallet av färre arbetade timmar och förefaller vara mindre ju kortare arbetstiden är från början. Sammantaget innebär detta att BNP per invånare väntas minska om lagstiftaren inför kortare arbetstid.

Vad gäller hälsoeffekter går resultaten åt olika håll. På helheten verkar sambandet mellan arbetstid och hälsa vara ett inverterat U-samband där både för lite arbete, i form av arbetslöshet, och väldigt långa arbetsdagar verkar ha en negativ effekt på hälsan för de anställda.

En generell lagstiftad arbetstidsförkortning skulle också riskera att förstärka den kompetensbrist som diskuterats ovan i kapitlet. Den aktuella bristen på kompetens utgör en ytterligare potentiell nedsida för produktivitet utvecklingen, särskilt som många av de

⁵⁸ 2 900 arbetare i 61 företag fick på försök arbeta kortare dagar vilket enligt en rapport resulterade i ökad produktivitet. Studien har dock inte publicerats vetenskapligt (Lewis m.fl. (2023).

tjänster som skulle få kortad arbetstid vid en generell arbetstidsförkortning har relativt höga kvalifikationskrav och inte enkelt kan ersättas av personer som i dagsläget är arbetslösa.

Produktivitetskommissionen avråder mot bakgrund av ovanstående från att genomföra en lagstadgad arbetstidsförkortning. Om arbetstidsförkortning i stället genomförs förhandlingsvägen genom förändringar i kollektivavtal hamnar saken i ett delvis annat läge. I detta fall är det troligt att minskningar skulle genomföras sektorsvis och i en stegvis takt som ekonomin tillåter. Produktivitetskommissionen ser det som en lämpligare ordning i den mån det skapas ekonomiskt utrymme att korta arbetstider med stigande produktivitet och välbstånd i framtiden.

5.4.2 Distansarbete

En av de tydligaste kvarvarande effekterna av Covid-19-pandemin är den frekventa förekomsten av distansarbete. Enligt SCB (2024a) arbetar fortfarande ungefär 40 procent av arbetskraften på distans i någon utsträckning medan 60 procent inte gör det alls. 46 procent av jobben som publicerades 2022 erbjöd möjlighet till distansarbete (K2, 2023). Förekomsten av distansarbete är visserligen lägre i dag än under pandemin men många hävdar ändå att distansarbetet är här för stanna. Ökad förekomst av distansarbete är därför en förändring av arbetsmarknaden som är värd att analysera ur produktivitetssynpunkt.

Produktivitetskommissionen har gjort en översiktlig genomgång av den forskning som finns på området. Den ger dock ingen enhetlig bild av effekterna. Det är egentligen inte förvånande eftersom produktivetsmätning i sig är svår och känslig för metodval, definitioner av arbete samt vilken typ av effekter som inkluderas. Mutiganda m.fl (2022) finner i en metastudie att resultaten skiljer sig mellan studier gjorda före, under och efter pandemin samt beroende på vilket mått på produktivitet som används. Gill och Nordström Skans (2024) diskuterar flera studier som visar varierande resultat av distansarbete på produktivitet. Bloom m.fl (2022) finner ingen statistiskt signifikant skillnad i produktivitet mellan ingenjörer som hybridarbetade eller arbetade på kontoret. Bloom m.fl. (2024) uppmäter i en artikel publicerad i Nature ingen skillnad i vare sig

produktion eller prestationsbetyg efter ett 6 månaders försök med hybridarbete. Sammantaget gör Produktivitetskommissionen därför bedömningen att även om förekomsten av distansarbete är en intressant ny utveckling med potential att förändra arbetsmarknadens funktionssätt så vet vi i dag för lite för att uttala oss om på vilket sätt denna utveckling kan påverka produktiviteten och hur den därför bör hanteras på policynivå. Det förefaller dock klokt att fortsätta att följa frågan inom såväl forskning som policyutveckling framöver.

5.5 Konsekvenser

5.5.1 Offentligfinansiella konsekvenser

De offentligfinansiella konsekvenserna av förslagen berörs i motivtexten för respektive förslag. Det förslag som har störst påverkan på de offentliga finanserna är förslaget om att sänka den statliga inkomstskatten, som beräknas medföra 51,1 miljarder kronor i lägre skatteintäkter för 2026. Medlingsinstitutet bör tilldelas 5 miljoner kronor för det föreslagna utredningsuppdraget att se över lönebildningen. Effekterna av förslagen rörande förändrade läroplaner, lärarutbildning m.m. behandlas i separata utredningar. Det samma gäller förslaget om förändringar i expertskatteavdraget. Förändringar av omställningsstudiestödets utformning kan göras inom ramen för tilldelade medel. Övriga förslag bedöms vara kostnadsneutrala i så måtto att de finansieras genom omprioriteringar på respektive anslag eller utgiftsområde så som beskrivs i motivtexterna för förslagen.

5.5.2 Övriga konsekvenser

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslagen bedöms sammantaget stärka den samhällsekonomiska effektiviteten eftersom de som helhet bedöms stärka matchningen både inom utbildningssystemet, på arbetsmarknaden och i arbetsmarknadspolitiken.

Övriga konsekvenser

Förslagen om ett mer träffsäkert omställningsstudiestöd, stärkta nationella yrkesprogram och arbetsmarknadsutbildning bedöms sammantaget påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen positivt. I den mån förslaget om en mer flexibel lönebildning gynnar löneutvecklingen i den offentliga sektorn, vilket bl.a. Calmfors m.fl. (2019) tidigare bedömt, bör det ha en positiv påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män eftersom fler kvinnor än män arbetar i de berörda yrkesgrupperna. En stärkt studie- och yrkesvägledning samt ett ökat användande av förebilder inom skolan kan på marginalen gynna såväl jämställdheten som möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget om en förändrad föräldraförsäkring bedöms öka jämställdheten mellan kvinnor och män.

6 Kapitalförsörjning

6.1 Inledning

6.1.1 Valfungerande kapitalmarknader är avgörande för produktivitetstillväxten

Produktivitetskommissionen sammanfattade i sitt delbetänkande (SOU 2024:29) översiktligt litteraturen om hur finansiella marknader och företagens tillgång till kapital påverkar produktivitetstillväxten.¹ Tillgång till kapital är t.ex. avgörande för att företag ska kunna starta, växa och investera. Det finns flera finansiella delmarknader som på olika sätt möjliggör för finansiärer och företag att mötas. Dessa marknader måste vara valfungerande för att kapital ska allokeras effektivt till de företag, branscher och regioner som har störst ekonomisk potential. Att kapital kanaliseras till företag och investeringar med större långsiktiga avkastningsmöjligheter bidrar till strukturomvandling och produktivitetstillväxt.²

I neoklassiska tillväxtmodeller drivs tillväxt initialt av investeringar som bygger upp ekonomins kapitalstock. Valfungerande finansiella marknader ökar möjligheten för produktiva investeringar att komma till stånd genom att matcha investeringsvilligt kapital med investeringsmöjligheter. Kapitalfördjupningen – mängden och kvaliteten på den tillgängliga kapitalstocken – har en stor påverkan på arbetsproduktiviteten.³ Även inom den endogena tillväxtteorin samt i s.k. neo-Schumpeterianska tillväxtmodeller spelar de finansiella marknadernas funktionssätt och företagens möjlighet att finansiera sin verksamhet en stor roll. En valfungerande fördelning

¹ Även t.ex. Lappi m.fl. (2024) sammanfattar litteraturen om finansiella marknaders påverkan på produktivitetstillväxt och beskriver de olika delmarknadernas förtjänster och potentiella problem.

² Se t.ex. Norbäck och Persson (2025) för en beskrivning av hur finansiella marknader påverkar produktivitetstillväxten.

³ För en internationell utblick över värdet av kapitalfördjupning, se t.ex. Mischke m.fl. (2024).

av kapital krävs för att möjliggöra för företag att starta, växa och investera.

Välfungerande finansiella marknader kan också minska transaktionskostnader och bidra till en rationell riskhantering, genom att erbjuda derivat och andra instrument som minskar t.ex. valuta- och ränterisker. På så sätt kan internationell handel underlättas. De finansiella marknaderna möjliggör också differentiering och kan därmed bidra till minskade finansiella risker.

Dåligt fungerande finansiella marknader, å andra sidan, kan skapa betydande ekonomiska problem. Finansiell turbulens, oro och, i värsta fall, finansiella kriser är en vanlig katalysator för stora ekonomiska kriser och djupa lågkonjunkturer. Historien om ekonomiska kriser är i hög grad en historia om finansiella kriser. Finansiella kriser kan också få långvariga och ibland permanenta negativa effekter på ekonomin, t.ex. genom att den långsiktiga jämviktsarbetslösheten ökar. Effekten av en finansiell kris är generellt större i länder där den finansiella sektorn är stor. I detta sammanhang kan det konstateras att de samlade tillgångarna och skulderna inom Sveriges finansiella sektor är betydande i förhållande till BNP, såväl historiskt som jämfört med andra länder i EU. En alltför stor och dåligt fungerande finansiell sektor utgör därmed en betydande risk för ett lands framtida produktivitetstillväxt.

Initiala marknadsmisslyckanden

Finansiella marknader präglas av ett antal potentiella marknadsmisslyckanden (Lappi m.fl., 2024). Bankers centrala affärsmodell, där de använder kortfristig inlåning för att finansiera långfristig utlåning, är t.ex. i grunden känslig för likviditetsstörningar.

Ett grundläggande problem som kan påverka företags möjlighet att få finansiering rör asymmetrisk information; företags ägare vet ofta mer om dess möjligheter än potentiella finansiärer. Detta faktum kan medföra att vissa finansiärer blir särskilt restriktiva gentemot nya och mindre företag, som saknar historik och ett rykte att vårda. Liknande problematik kan uppstå i ekonomier som i högre grad präglas av immateriellt kapital, som lämpar sig sämre för lånefinansiering. Andra delar av kapitalmarknaden kan dock potentiellt motverka effekten av denna kreditransonering (se mer nedan).

Det ovanstående innebär att färre lönsamma investeringar finansieras än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt. Därtill riskerar vissa typer av extern finansiering att leda till s.k. *moral hazard*-problematik. Företagarens beslut påverkar inte enbart dennes egen investering, utan risker och kostnader delas med andra. Det kan leda till att företagarens incitament att utveckla företaget på bästa möjliga sätt försvagas. I frånvaro av regler som värnar den finansiella stabiliteten riskerar också återkommande finansiella kriser att påverka ekonomins tillväxtförmåga negativt.

Reglerarens svar

För att minska risken för finansiella kriser har olika typer av regleringar införts. Insättningsgarantin är t.ex. ämnad att minska risken för s.k. bankrusningar och därmed risken för att likviditetsproblem sätter i grunden sunda finansiella företag på obestånd. Regelverket för ett ordnat omhändertagande av banker och institut i kris – resolutionsregelverket – är bl.a. tänkt att minska risken för osäkerhet och spekulation i tider av finansiell stress. Därtill är regler kring kapitalkrav och likviditetsbuffertar tänkta att öka förtroendet för det finansiella systemets hållbarhet.

Nya regleringsmisslyckanden?

Vissa regleringar innebär dock att andra typer av risker uppstår. Insättningsgarantin gör att bankkunder har mindre incitament att bry sig om huruvida deras bank är välskött. Omfattande rapporteringskrav höjer inträdeshindren på marknaden och gynnar stora, väletablerade aktörer. Detta kan minska möjligheten för nya utmanare att slå sig in på marknaden, vilket skulle kunna försvåra för kreativ förstörelse och ökad produktivitet i branschen. Det är dock värt att notera att innovationer inom den finansiella sektorn inte nödvändigtvis har ett samhälleligt värde och att de ibland snarare har bidragit till finansiella kriser.⁴

Statliga räddningsaktioner riktade till enskilda institut, för att undvika spridningseffekter inom hela det finansiella systemet, kan ge upphov till en förväntan om att vissa institut har en implicit

⁴ Se t.ex. Elliot (2010), Johnson och Kwak (2012) samt World Economic Forum (2012).

statlig garanti.⁵ Detta kan i sin tur leda till bl.a. en artificiellt låg finansieringskostnad för institutet i fråga eller överdrivet risktagande. Stora institut kan också via t.ex. lobbying påverka regleringen av sektorn till sin egen fördel (Igan och Lambert, 2019).

Sammanfattning: En känslig, reglerad och viktig marknad

Finansiella marknader tenderar, om de lämnas oreglerade, att leda till perioder av snabb kreditillväxt och stort risktagande, som kan vända till en kraftig och självförstärkande kreditåtstramning med negativa effekter för realekonomin som följd. Denna volatilitet och känslighet har i sin tur skapat ett behov av regleringar. Exempel på sådana är insättningsgarantier och andra såväl implicita som explicita garantier, som minskar risken för t.ex. bankrusningar men samtidigt ökar risken för ett överdrivet risktagande. Kapitalkrav, likviditetsbuffertar och resolutionsregelverk har införts för att minska risken för fallissemang och bidra till minskad osäkerhet, men innebär också att det blir svårare för nya aktörer att ta sig in på marknaden.

De finansiella marknaderna präglas alltså potentiellt av såväl marknads- som regleringsmisslyckanden. De fyller en mycket viktig roll för att kanalisera kapital till produktiva investeringar, samtidigt som de utgör en risk för ekonomiska kriser. De finansiella marknadernas funktionssätt och regleringen av desamma har haft stor påverkan på Sveriges historiska välbefinnande (Jonung, 2025).⁶ Att marknaderna är välfungerande och att regleringen av dem är ändamålsenlig är avgörande också för Sveriges framtida produktivitetstillväxt.

⁵ Efter finanskrisen beräknades den implicita statliga garantin för de svenska storbankerna vara relativt stor (Finansinspektionen, 2015). Värdet av garantin har dock minskat betydligt bl.a. till följd av skärpta regelverk (Finansinspektionen, 2019).

⁶ Även t.ex. Heyman m.fl. (2019) diskuterar av-, på- och omregleringar av bl.a. de finansiella marknaderna och hur det påverkat Sverige.

6.2 Analys

6.2.1 Läget i dag

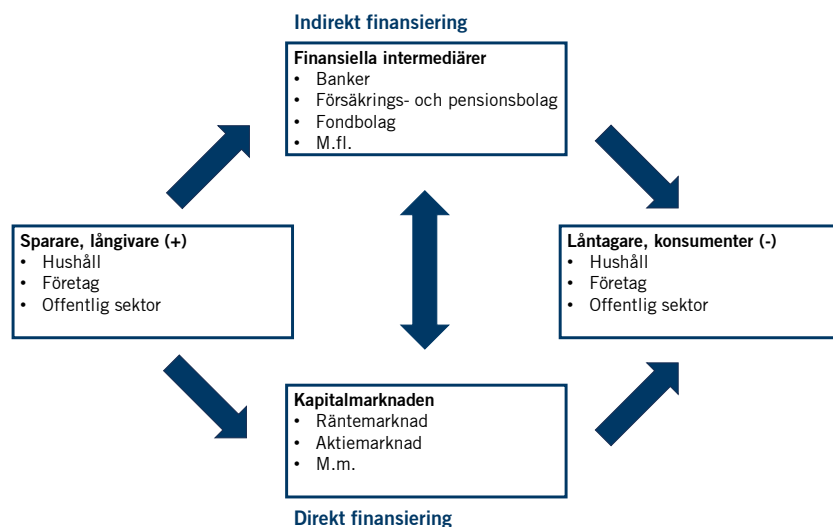
Den svenska finansmarknaden

Den svenska finansmarknadens olika delmarknader och funktioner beskrivs översiktligt av Riksbanken (2024a). Det finansiella systemet ska i huvudsak möjliggöra att betalningar förmedlas på ett säkert och effektivt sätt, att sparande kan omvandlas till finansiering samt att olika typer av risker kan hanteras.

Förmedling av kapital

Att förmedla kapital – att omvandla sparande till lån m.m. – kan ske på flera olika sätt. Ett sätt att dela upp förmedlandet av kapital är att skilja på direkt finansiering, där finansiär och mottagare av kapitalet möts direkt, och indirekt finansiering, där kapitalet förmedlas av en finansiell intermediär eller mellanhand.

Figur 6.1 Schematisk bild över kapitalförmedling i det finansiella systemet



Källa: Egen illustration baserad på Riksbanken (2024a).

När det gäller indirekt finansiering är banker en viktig mellanhand i processen att kanalisera sparande till investeringar och lån. Eftersom banker är specialiserade på att värdera kreditrisk behöver inte låntagare övertyga enskilda sparare om sin kreditvärdighet, och enskilda sparare behöver inte heller värdera ett visst projekts kreditvärdighet. En bank som agerar mellanhand mellan investerare och låntagare möjliggör också för många småsparare att finansiera stora lån. På en välfungerande bankmarknad kan kapital på så sätt fördelas mer effektivt, jämfört med om varje enskild låntagare skulle behöva hitta enskilda finansiärer och varje enskild sparare behöva hitta lämpliga investeringsprojekt. Andra exempel på finansiella mellanhänder som förmedlar sparande till investeringar är pensionsförvaltare, fondbolag och riskkapitalfonder.

För vissa företag och organisationer kan det vara mer rationellt att vända sig direkt till potentiella investerare. Det kan ske exempelvis på räntemarknaden, där de kan ge ut obligationer eller penningmarknadsinstrument. Det kan också ske på aktiemarknaden, där företag kan sälja ägarandelar. Så kallade publika aktiebolags ägarandelar handlas på den öppna marknaden, ofta på en aktiebörs. Det finns även andra former av direkta investeringar i form av aktieförsäljningar, t.ex. via s.k. affärsänglar.

Nya värdepapper emitteras på den s.k. primärmarknaden och innebär att kapital förmedlas till den som emitterat värdepappret i fråga. Det är alltså på primärmarknaden som företag får finansiering. Värdepapper som handlas efter emission gör det på den s.k. sekundärmarknaden. En likvid sekundärmarknad minskar behovet av en s.k. likviditetspremie och gör det billigare för företag och organisationer att ta in kapital. En transparent andrahandsmarknad kan också bidra med värdefull information för en företagsledning, som ser hur marknaden reagerar på olika beslut. Även andra företag kan använda t.ex. ett handlat bolags aktiekurs som en informationskälla kring hur marknaden ser på exempelvis branschens framtidsutsikter.⁷ En välfungerande sekundärmarknad öppnar också upp större möjligheter för investerare att hantera olika typer av risker. Bland annat genom att den skapar möjlighet för diversifiering och för att justera investerarens exponering mot olika företag, branscher, regioner m.m. En välfungerande sekundärmarknad är också basen för skapandet av produkter, t.ex. derivat, som gör att investerare kan finjustera

⁷ För en kort introduktion, se t.ex. Koptyug m.fl. (2018).

vilka typer av risker som denne exponeras mot. Företag kan via s.k. derivatkontrakt skydda sig mot oönskade rörelser i t.ex. valutakurser, råvarupriser eller räntenivåer. Det kan underlätta internationell handel, vilket i sin tur kan antas bidra till ökad produktivitet (se kapitel 7).

För att de olika delmarknaderna ska fungera effektivt är de beroende av vitt skilda aktörer. Bland dessa kan nämnas återförsäljare, administratörer av börser, centrala motparter, clearinghus, kreditvärderingsinstitut och marknadsgaranter.

Kapitalförsörjningen ur ett företagarperspektiv

Ett av de viktigaste sätten som kapitalförsörjningen och de finansiella marknaderna påverkar produktiviteten är genom att möjliggöra att kapital kanaliseras till produktiva investeringar, inklusive i nya företag och innovationer, på ett effektivt sätt. Olika typer av investeringar lämpar sig väl för olika typer av finansieringskällor (Braunerhjelm och Henreksson, 2023; Lappi m.fl., 2024). För att företag ska kunna växa med Sverige som bas krävs att hela denna kedja fungerar (Braunerhjelm och Lappi, 2024).

Elert och Henreksson (2022) beskriver schematiskt hur olika typer av finansiärer är avgörande för att en idé ska kunna utvecklas till ett framgångsrikt, växande företag i ett entreprenöriellt ekosystem. I tidiga skeden är det inte ovanligt att grundaren, dess vänner och dess familj står för en initial investering. Även affärsänglar och vissa typer av riskkapital kan vara viktiga; inte bara för att de kan bidra med finansiering, utan också för att de kan bidra med kunskap om hur framgångsrika företag byggs och organiseras.⁸ I takt med att företaget växer, kan behovet av olika typer av riskkapital och lånefinansiering öka. I slutet av tillväxtresan kan ägarna välja att göra en *exit* i någon form, t.ex. genom att börsintroducera bolaget, eller att sälja det till ett annat bolag i samma eller en närliggande bransch eller ett *private equity*-bolag.⁹

Även om ett bolag kan ha större nytta av olika typer av finansiering i olika skeenden, är det viktigt att systemet som helhet fungerar.

⁸ Se t.ex. Andersson och Lodefalk (2018) för en studie kring affärsänglar.

⁹ Det råder viss förvirring kring dessa begrepp. I vardagligt tal används termen *private equity*, medan branschen själva ofta kallar denna typ av köp för *buyout* och använder *private equity* som ett samlingsnamn för allt riskkapital.

Vetskapen om att det går att göra en *exit* i form av att börsintroducera ett bolag till rimliga villkor och till en rimlig värdering kan t.ex. påverka företagets vilja att investera även i tidigare skeden.

6.2.2 Identifierade hinder och möjligheter

Den svenska kapitalmarknaden lyfts ofta fram som ett framgångsrikt exempel, inte minst när den jämförs med andra europeiska marknader (Asgari, 2024; Breen m.fl., 2023; OECD 2025a). Produktivitetskommissionen delar i allt väsentligt denna bild. De finansiella marknaderna och regleringarna av desamma har bidragit till att produktiva investeringar har möjliggjorts och att produktivitets-tillväxten har understötts.

Sverige har en stor och aktiv riskkapitalmarknad, en aktiemarknad där företag vill vara listade och investerare placera sina tillgångar, samt en lönsam och förhållandevis stabil banksektor. Samtidigt är svenska hushåll högt belånade. En finansiell kris riskerar att slå särskilt hårt mot Sverige givet finansmarknadernas storlek och att såväl hushåll som aktörer på de finansiella marknaderna i hög grad är exponerade mot olika delar av fastighetssektorn, via bolån och utlåning till kommersiella fastighetsbolag. Det finns också delar av de svenska finansiella marknaderna som generellt uppfattas fungera sämre, t.ex. delar av räntemarknaden.

Tillgången till riskvilligt kapital är god

Sverige är ett av de länder inom EU som har störst riskkapitalmarknad (Arnold m.fl., 2024). Produktivitetskommissionens övergripande bedömning är att marknaden fungerar förhållandevis väl, och att detta är en delförklaring till att relativt många framgångsrika *start up*-bolag har lyckats bygga sin verksamhet i Sverige.

Riskkapitalet är dock koncentrerat till vissa branscher och regioner, t.ex. IKT-sektorn och stockholmsregionen (Bergström och Englén, 2024; Ceasar och Wallenberg, 2020; SVCA, 2024). Riskkapitalinvesteringar är också överrepresenterade i bolag vars grundare och ägare är män. Koncentrationen till exempelvis vissa branscher kan delvis vara resultatet av ett rationellt fokus på områden som lämpar sig särskilt väl för t.ex. snabb uppskalning, men

den kan också vara ett tecken på att det finns en outnyttjad potential i vissa investeringar (se kapitel 5 för en diskussion om specifikt kvinnors roll som potentiella företagsgrundare). Om fonder t.ex. saknar kompetens och erfarenhet av vissa branscher med stor tillväxtpotential är detta ett problem för Sverige. Här kan möjligen en ökad integration av de europeiska kapitalmarknaderna bidra till att stärka tillgången till kapital för fler branscher (se mer nedan).

Produktivitetskommissionens övergripande bedömning är att den svenska riskkapitalmarknaden är välfungerande och att den fyller en viktig funktion för att möjliggöra entreprenörskap och nyföretagande.

En välfungerande aktiemarknad

En välfungerande aktiemarknad understödjer den kreativa förstörelseprocessen och bidrar till en bättre produktivitet utveckling (Norbäck och Persson, 2025). Den sammanför företag i behov av kapital med investerare på ett sätt som minskar koordinationsproblem och därmed sänker transaktionskostnaderna för investeringar. Produktivitetskommissionen bedömer att den svenska aktiemarknaden i allt väsentligt fungerar bra, inte minst när den jämförs med marknader i andra länder. Det finns en avvägning att göra i graden av fragmentisering, dvs. hur många olika handelsplatser som finns och konkurrerar. Å ena sidan ger färre handelsplatser möjlighet till djupare och mer likvida marknader. Å andra sidan finns en rad potentiella problem kopplade till monopol och oligopol. Produktivitetskommissionen bedömer inte att den svenska strukturen är uppenbart felaktig, även om det kan antas att stordriftsfördelarna av större aktiemarknader kan komma att öka om en större andel av finansieringen av immateriella investeringar ska finansieras via aktiemarknaden (Lappi m.fl., 2024). Ett visst inslag av konkurrerande handelsplatser bör därför fortsatt finnas och större konkurrensbegränsande åtgärder undvikas. Vad som är en gynnsam svensk struktur avgörs också delvis av i vilken grad de europeiska marknaderna integreras i större utsträckning. Det kan t.ex. noteras att USA har relativt få stora börser jämfört med Europa. Olika handelsplatser kan dock ägas av ett och samma företag, vilket innebär att vissa av stordriftsfördelarna med stora handelsplatser kan nyttjas

ändå. I den mån marknadsintegreringen på europeisk nivå går framåt och blir framgångsrik kan behovet av konkurrerande handelsplatser på nationell nivå komma att minska.

Produktivitetskommissionen noterar att svenska hushålls kunskap om finansiella frågor och erfarenhet av att investera på t.ex. aktiemarknaden är större än genomsnittet i EU, något som troligen är av godo för såväl svenska företag som för hushållens avkastning på sitt sparande (Europeiska kommissionen, 2023). En av många bidragande orsaker till detta är att möjligheten att spara med hjälp av ett schablonbeskattat ISK har sänkt trösklarna för hushåll att investera sina besparingar i mer högvakastande tillgångar.¹⁰ Fler bakomliggande orsaker beskrivs bl.a. av Jonung (2025). Ett spritt aktieägarande kan vara förknippat med positiva externaliteter, då det kan öka väljarnas preferens för en politik som främjar t.ex. produktivitet och konkurrenskraft och minskar risken för missbruk av dominerande ställning på finansmarknaden.¹¹

Fondmarknad under översyn

Möjligheten för svenska sparare att investera i fonder är god och en relativt stor andel av hushållens sparande sker i olika typer av fonder (Finansinspektionen, 2025a; Fondbolagens förening, 2024). Ökad kunskap och konkurrens har lett till att avgifterna har sjunkit.¹² En förhållandevis stor andel av sparandet sker i utlandsregistrerade fonder. Den svenska fondmarknaden bedöms ha en viss konkurrensnackdel gentemot utländska fondmarknader, varför regleringen av marknaden nu ses över (dir. 2023:163; dir. 2025:45; SOU 2025:60). Givet den pågående översynen har Produktivitetskommissionen valt att inte ytterligare fördjupa sig i frågor rörande fondmarknadens reglering.

¹⁰ Det kan dock finnas vissa nackdelar med att kanalisera sparande till mer passiva placeringar i t.ex. indexfonder eller större produkter som baseras på större bolags aktier eller obligationer. Ett försök att stimulera investeringar även i andra tillgångar är det s.k. investeringsavdraget, som vid utvärdering dock inte visat sig fungera optimalt (Tillväxtanalys, 2023e).

¹¹ Se t.ex. Koptuyug m.fl. (2017), Pagano och Volpin (2006), Perotti och van Thadden (2006) och Ljungqvist m.fl. (2016) för en diskussion om bl.a. detta.

¹² Se t.ex. Konkurrensverket (2023) för en översiktlig beskrivning av konkurrenssituationen. Det finns dock en stor spridning i avgifternas uttag, något som Finansinspektionen har fått i uppdrag att studera närmare (Regeringskansliet, 2025a).

Säker statsobligationsmarknad med dålig likviditet

En välfungerande statsskuldsförvaltning innebär dels att räntekostnaderna kan hållas nere, dels att staten har handlingsutrymme att vid ekonomiska och finansiella kriser ta in kapital, i syfte att t.ex. stötta ekonomin eller vidta stabiliserande åtgärder på finansmarknaderna.¹³ Välskötta offentliga finanser och en fungerande statsskuldsförvaltning bidrar också till ekonomisk stabilitet och därmed ett bättre investeringsklimat. Produktivitetskommissionen bedömer att statsskuldsförvaltningen i huvudsak fungerar väl. Den svenska statsskuldens andel av BNP är dock låg i förhållande till såväl vår egen historia som till andra länder. Det innebär en risk för minskad likviditet. Även om det är svårt att bedöma en minsta möjlig nivå på statsskulden som är förenlig med en välfungerande marknad bör denna potentiella problematik följas noga.¹⁴

Produktivitetskommissionen noterar vidare att statens andel av den offentliga skulden har minskat över tid, medan kommunsektorns andel har ökat. Till syvende och sist är det statens ansvar att justera sitt finansiella sparande för att säkerställa att saldomålet inom det finanspolitiska ramverket nås. Det skapar en osäkerhet kring vilken fördelning mellan statlig och kommunal skuld som politiken styr mot. Om kommunsektorns andel av den offentliga skuldsättningen ökar riskerar också osäkerheten kring Sveriges kreditvärdighet att öka något, då det är svårare för investerare att granska kommunsektorns finansiella ställning. Kommissionen anser därför att regeringen i högre grad bör presentera och diskutera utvecklingen av fördelningen av den offentliga sektorns skuld mellan staten och kommunsektorn.

Företagsobligationsmarknad med förbättringspotential

Företagsobligationsmarknaden har potential att parera stress i det finansiella systemet. Om bankernas kreditgivning av någon anledning stramas åt kan obligationsmarknaden erbjuda en alternativ

¹³ Räntenivån påverkas dock i huvudsak av andra faktorer än kvaliteten på statsskuldsförvaltningen.

¹⁴ SOU 2014:8 gör ett försök att härleda en sådan minsta möjliga nivå på statsskulden.

finansieringskälla och därmed bidra till en ökad stabilitet över konjunkturcykeln.¹⁵

Av de olika delmarknader som Produktivitetskommissionen har studerat förefaller marknaden för företagsobligationer vara den med störst förbättringspotential. Marknaden präglas t.ex. av relativt låg likviditet (IMF, 2023). 84 procent av de utestående företagsobligationerna handlas mindre än en gång per månad i genomsnitt. Det innebär flera problem, inte minst att det blir svårt att härleda korrekta priser.¹⁶ Den låga likviditeten innebär vidare att marknaden utgör en potentiell risk för den finansiella stabiliteten.¹⁷ En möjlig orsak till den bristande likviditeten är att Sverige har en egen valuta. Samtidigt är det möjligt för svenska företag att ge ut obligationer i andra valutor och sedan via olika derivat göra sig av med valutarisken. Varför så inte sker i högre utsträckning är inte uppenbart. Svenska emittenter – utgivare av obligationer – använder också kreditbetyg i lägre utsträckning än emittenter i t.ex. USA och övriga Europa.

Företagsobligationer är inte börshandlade, utan handlas på en s.k. OTC-marknad där banker ställer ut priser. Jämfört med t.ex. den europeiska obligationsmarknaden präglas den svenska obligationsmarknaden bl.a. av att en stor andel av emittenterna är fastighetsbolag; löptiderna är generellt också kortare i Sverige.

Konkurrens mellan banker

Att bedöma hur konkurrensen inom den finansiella tjänstesektorn fungerar är inte trivialt. Konkurrensverket (2023) har tidigare konstaterat att de fyra storbankskoncernerna har en mycket stark ställning när det gäller in- och utlåning respektive kreditgivning. Konkurrensverket (2023, s. 13) konstaterar dock att "[i] dag är det inte särskilt svårt att byta bank". Konkurrensverket lyfter också fram att det finns flera tecken som tyder på en ökad konkurrens, t.ex. att andelen kunder som byter bank eller som är kund i fler än en bank har ökat, även om andelen som byter bank fortsatt är låg. Inom

¹⁵ Finansinspektionen (2020) noterar dock att den svenska obligationsmarknaden, till skillnad från marknaderna i USA och Europa, inte verkar ha haft denna utjämnande effekt.

¹⁶ Värt att notera är att vissa riskanalyser baseras på prisvolatilitet. Om prisvolatiliteten är låg till följd av att ett instrument inte handlas, och därmed inte prissätts, kontinuerligt är det dock inte ett tecken på att instrumentet är säkert – tvärt om.

¹⁷ Se t.ex. IMF (2023), Ingves m.fl. (2022) och Thedéen (2021).

flera segment har också specialiserade nischbanker etablerat sig. När det gäller exempelvis handel med aktier och andra värdepapper har nivån på avgifterna pressats nedåt.

Jämfört med andra europeiska banker har de svenska bankerna generellt en högre lönsamhet (Copenhagen Economics, 2023; OECD, 2024a).¹⁸ Lönsamheten förefaller också ha varit stabil sedan år 2000, jämfört med internationella banker (OECD, 2024a). En hög och stabil avkastning jämfört med banker i andra länder kan indikera bristande konkurrens, men kan också förklaras av andra faktorer. Svenska bankers högre lönsamhet verkar primärt drivas av lägre kostnader. Svenska låntagare har de senaste åren generellt erbjudits lån till lägre räntenivåer än i övriga EU.¹⁹ Sverige hade under perioden 2017–2022 den högsta andelen kunder som bytt leverantör av finansiella produkter i EU.

Jämför man i stället de svenska bankernas lönsamhet med andra svenska storbolags lönsamhet sticker bankerna inte ut i någon större grad (Copenhagen Economics, 2025; Örstadius, 2024).²⁰

Produktivitetskommissionens slutsats är att det inte är uppenbart att konkurrensen på bankmarknaden fungerar uppseende-väckande dåligt. Mycket talar dock för att det finns potential att stärka det ytterligare.

Minskad utlåning till små företag?

De senaste decennierna har antalet fysiska bankkontor minskat dramatiskt. Det har bl.a. lett till ökade svårigheter för framför allt mindre företag, företag med en hög andel immateriellt kapital och företag med en mer riskfylld verksamhet (Becker och Amberg, 2024; Kärnä m.fl., 2020). Huruvida detta är ett problem eller inte är dock svårare att uttala sig om. Utvecklingen kan vara resultatet av teknisk utveckling eller andra förändringar som gör tidigare metoder för kreditprövning och -givning olönsamma. Det är också möjligt att minskningen av fysiska bankkontor på sikt kan ersättas

¹⁸ Copenhagen Economics (2023). Notera att rapporten är beställd och finansierad av Svenska Bankföreningen.

¹⁹ Det finns dock flera potentiella förklaringar till detta som inte är relaterade till konkurrenstrycket.

²⁰ Sådana jämförelser är dock känsliga för val av tidsperiod. Det är inte bara den realiserade avkastningen, utan de risker som är förknippade med den, som är intressanta att jämföra.

av andra lösningar för kreditgivning via innovationer inom den s.k. fintech-sektorn.

Kontanternas roll i betalningssystemet

Frågan om kontanternas roll i betalningssystemet har berörts av flera relevanta aktörer (Riksbanken, 2024b; SOU 2023:16; Regeringskansliet, 2024). Det kan konstateras att mängden utestående kontanter har minskat och att en allt större del av de betalningar som görs är digitala. En minskad möjlighet att hantera kontanter kan ha negativa effekter för vissa företag, men Produktivitetskommissionen bedömer att förslag om att skydda eller stärka kontanternas ställning i betalningssystemet inte främst kan motiveras av produktivitetsskäl. Det kan i stället vara bra av inkluderings- och beredskapsskäl. Sådana överväganden ligger dock utanför Produktivitetskommissionens uppdrag och kommissionen har därför valt att inte fördjupa sig i dem.

Var saknas privat finansiering?

Oreglerade finansiella marknader kan antas missgynna mindre och nya företag, som saknar ett upparbetat rykte, samt investeringar i riskfyllda projekt rörande t.ex. forskning och utveckling (Wennberg och Broström, 2024). Olika delar av de finansiella marknaderna är olika bra på att hantera sådana problem. Aktie- och riskkapitalmarknaderna kan t.ex. antas vara bättre än banksystemet på att hantera asymmetriska informationsproblem mellan investerare och företag (Lappi m.fl., 2024). Aktiemarknaden har också större möjlighet att finansiera investeringar i immateriella tillgångar.

Det är dock inte uppenbart att riskkapital- och aktiemarknaden kan kompensera för sämre förutsättningar för viss bankutlåning. Det finns också tydliga tecken på att vissa mindre företag får en högre finansieringskostnad i samband med att bemannade bankkontor stängs ner.²¹

²¹ Utlåningen till mindre företag har ökat i långsammare takt än till större företag och fler mindre än större företag upplever att det är svårt att beviljas lån (Företagarna, 2023).

Staten har historiskt tagit ett flertal initiativ för att bidra till ökad tillgång till finansiering för företag. Resultaten av sådana initiativ är blandade.²²

Investeringsklimatet

Sverige anses generellt vara ett attraktivt land för utländska direktinvesteringar och får också del av en relativt stor andel av de utländska direktinvesteringar som genomförs (Business Sweden, 2023, 2024; FN, 2024; OECD, 2024e).²³ Direktinvesteringar till och från Sverige skapar multinationella bolag som utgör en stor och viktig del av det svenska näringslivet, exempelvis när det gäller antalet sysselsatta eller andelen FoU-verksamhet (Tillväxtanalys, 2020d). De bidrar också till ökad produktivitetstillväxt. Produktivitetskommissionen bedömer att det inte krävs generella stödsystem för att locka utländska investeringar i någon större utsträckning (se kapitel 8). Visst främjande- och informationsarbete kan dock vara ett kostnadseffektivt sätt att främja handel och investeringar. Viktigast är dock att Sverige erbjuder goda ramvillkor för investeringar och ekonomisk aktivitet.²⁴ Vissa sådana ramvillkor, vad gäller tillgång till energi, kompetens och såväl fysisk som digital infrastruktur behandlas i separata kapitel.

Kompetensöverskott?

I Sverige jobbar ett stort antal personer inom finanssektorn. Det finns en internationell litteratur som undersöker förekomsten av en lönepremie för anställda inom denna sektor.²⁵ Det finns tecken på att det finns vissa *rents* i branschen som delvis fångas av de anställda. De anställda är också högkvalificerade. Att regleringen av finanssektorn utformas för att uppnå sina syften på ett så enkelt och ändamålsenligt sätt som möjligt blir därför viktigt, inte bara för att det minskar kostnaderna för företag och hushåll utan också för att

²² Se t.ex. Kärnä (2022a) samt Kärnä och Stephan (2022). Tillväxtanalys (2025d; 2025e) har ett pågående uppdrag att se över det statligt finansierade företagsfrämjandet och konstaterar att många insatser inte är utvärderade.

²³ Även i bredare konkurrenskraftsindex presterar Sverige generellt bra när det gäller regelverk och öppenhet för investeringar (IMD, 2024).

²⁴ Se t.ex. Industrins ekonomiska råd (2024).

²⁵ Böhm m.fl. (2022) ger en introduktion till litteraturen och presenterar egna resultat.

det undviker att knyta kvalificerad personal till *compliance*-avdelningar o.d. Regler som säkerställer en välfungerande konkurrens och undviker att det skapas *rents* är likaledes viktigt för en effektiv allokering av kompetent arbetskraft.

Skatteuttagets påverkan på marknadens funktionssätt

Produktivitetskommissionen har noterat att sättet på vilken resolutionsavgiften och den s.k. riskskatten beräknas riskerar att försämra marknadens funktionssätt. I dag beräknas avgiften och skatten på bankernas balansräkning så som den ser ut 31 december. Det ger bankerna incitament att på olika sätt försöka krympa sina balansräkningar inför detta datum, vilket riskerar att leda till beslut som är affärsmässigt motiverade men som kan försämra marknadens funktionssätt. Det bör därför övervägas om sådana avgifter och skatter kan baseras på fler tidpunkter, för att jämna ut drivkraften att banta balansräkningen över året.

Sammanfattning: En välfungerande kapitalmarknad

Den svenska kapitalmarknaden i bred bemärkelse fungerar väl. Tillgången till riskvilligt kapital är relativt god, besparingar kanaliseras i hög grad till produktiva investeringar och systemet som helhet är relativt stabilt, med bl.a. välkapitaliserade och konkurrenskraftiga banker. Finansiella kriser utgör dock alltid en risk, även för den reala ekonomin. För ett land som Sverige, med en relativt stor finansiell sektor som högt exponerade mot enskilda tillgångar, är dessa risker särskilt påtagliga.²⁶

²⁶ Se t.ex. IMF (2023) och Riksbanken (2024c) för en bedömning av stabiliteten på den svenska finansmarknaden.

6.3 Bedömningar och förslag

6.3.1 Vårda den svenska riskkapitalmarknaden

Bedömning: Offentlig finansiering via riskkapital och lån bör inriktas mot områden där privat finansiering underleverar, i syfte att undvika utträngning.

Som beskrivs i föregående avsnitt har Sverige en stor och till synes välfungerande marknad för privat riskkapital.²⁷ Det är en styrka som vi bör vårda. Ett välfungerande ekosystem för finansiering av nya, innovativa och växande företag har potential att bli en självförstärkande positiv kraft för tillväxt. Finansiellt lyckat entreprenörskap skapar såväl ekonomiskt som erfarenhetsmässigt kapital som kan investeras i nya projekt och företag. På så sätt skapas ett idé- och erfarenhetsutbyte som gör det enklare för framtida entreprenörer att lyckas. Produktivitetskommissionen har inte identifierat några stora politiska hinder för att den svenska riskkapitalmarknaden ska fortsätta att utvecklas positivt. För att främja långsiktiga och riskfyllda investeringar bör politiken bl.a. sträva efter att erbjuda stabila spelregler, som ger investerare en rimlig förutsägbarhet vad gäller t.ex. hur de kommer att beskattas.

Det offentliga roll

Som nämnts tidigare är det troligt att vissa typer av investeringar, i vissa faser, kan ha svårare att få privat finansiering. Här kan det offentliga ha en roll att spela.²⁸ Offentliga försök att öka mängden tillgängligt kapital måste dock vägas bl.a. mot risken för undanträngning av privat kapital och mot risken för att det offentliga saknar den kompetens som krävs för att göra högkvalitativa kreditbedömningar eller bedömningar av affärsidéer.

Politiken måste också undvika att överreagera på förändringar i marknadsförutsättningar. Det är, som nämnts tidigare, troligt att ett minskat antal lokala bankkontor leder till att särskilt små och

²⁷ Investeringsvolymerna varierar dock kraftigt från år till år. 2023 halverades t.ex. investeringsvolymerna jämfört med föregående år (Tillväxtanalys, 2025a).

²⁸ För mer detaljerade resonemang om när och hur det offentliga bör stödja specifika delar av näringslivet, se kapitel 8.

medelstora företag får sämre tillgång till finansiering. Det kan därför framstå som attraktivt för politiken att motverka dessa negativa effekter. Vid sådana överväganden måste dock ett antal kritiska frågor ställas och kunna besvaras. Om det inte är lönsamt för privata företag att bedriva utlåningsverksamhet, är det troligt att det offentliga har större möjlighet att göra det? Om syftet inte är att utlåningen ska vara affärsmässigt gångbar, vilka marknads- eller regleringsmisslyckanden är det som är tänkta att hanteras? Finns det en risk för att politiska ingrepp försvårar nya och innovativa lösningar inom det privata näringslivet, som hade uppstått om politiken intagit en mer passiv roll? Att bankkontor stänger ner kan t.ex. skapa möjligheter för fintech-bolag att försöka hitta lösningar för att göra bra kreditprövningar på distans; en utveckling som kan motverkas om politiken alltför snabbt går in och tar över ansvaret för finansieringen.

Tillväxtanalys (2019) har utvärderat tre offentliga riskkapitalinsatser som delfinansierats via den Europeiska regionala utvecklingsfonden. De finner vissa positiva sysselsättningseffekter, som dock koncentreras till redan s.k. ”heta” branscher och storstäder, medan de inte finner någon effekt på t.ex. företagens produktivitet.

6.3.2 En mer likvid räntemarknad

Förslag: Gör det möjligt för Riksgäldskontoret att låna mer än sitt nettolånebehov, i syfte att stärka likviditeten på räntemarknaden.

Som nämnts ovan fungerar statsskuldsförvaltningen i Sverige relativt väl. Ett fokus på en kronbaserad och nominell upplåning i benchmarkobligationer, i kombination med viss investerarvårdande upplåning i utländsk valuta, utgör en god grund för att nå målet om att minimera kostnaderna för statsskulden med beaktande av risk.

Likviditeten på den svenska statspappersmarknaden är dock låg. Det finns flera potentiella förklaringar. Riksbankens s.k. kvantitativa lättnader innebar att man köpte substantiella volymer av svenska statspapper. En lång period av fallande räntor kan därtill ha gjort att vissa investerare jagade högre avkastning på annat håll. En trolig delförklaring till den låga likviditeten är dock volymen på den ute-

stående skulden. I SOU 2014:8 utreddes statsskuldspolitiken brett. I utredningens betänkande föreslogs bl.a. att det i vissa situationer skulle bli möjligt för Riksgäldskontoret att låna mer än vad statens nettolånebehov kräver, i syfte att upprätthålla den svenska statspappersmarknaden och bibehålla nödvändig kompetens och infrastruktur.

Produktivitetskommissionen anser att sådan överupplåning bör vara möjlig av bl.a. de skäl som den tidigare nämnda utredningen beskriver. Givet att den offentliga sektorns saldomål revideras och att det förefaller råda en bred politisk enighet om behovet av en lånefinansierad upprustning av försvaret, är behovet av en sådan möjlighet mindre. Men regelverk, rutiner och system kan ändå tas fram i syfte att vara redo om och när behovet uppstår.²⁹

Bedömning: Aktörer på marknaden för företagsobligationer bör verka för en mer välfungerande marknad. Det kräver bl.a. ökade inslag av standardisering och transparens.

Som beskrev i kapitel 6.2.1 är marknaden för företagsobligationer troligen den delmarknad i det svenska finansiella systemet som har störst förbättringspotential. Den bristande likviditeten i kombination med generösa villkor för innehavare att sälja sitt innehav riskerar att leda till en självförstärkande och destruktiv dynamik i pressade situationer.³⁰ För att förbättra marknadens funktionssätt krävs flera saker. De flesta sådana förbättringsåtgärder handlar dock om självreglering och nya arbetssätt hos såväl emittenter som intermediärer och investerare. Det behövs bland annat fler långsiktiga investerare, som t.ex. försäkringsbolag och pensionsfonder. Ett ökat användande av en benchmark-standard, med större emitterade belopp, skulle också bidra positivt. Detsamma gäller troligen en ökad användning av kreditbetyg. Arbete för att stärka transparensen, likviditeten och standardiseringen pågår (Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden, 2025). Produktivitetskommissionen välkomnar detta arbete.

²⁹ Se dock Finanspolitiska rådet (2025) för kritiska resonemang kring specifikt lånefinansieringen av försvaret.

³⁰ Riksbanken (2021) beskriver t.ex. händelseförloppet under 2020, när det krävdes omfattande insatser från myndigheterna för att stötta företagsobligationsmarknaden.

6.3.3 Konkurrensen på bankmarknaden

Ökade möjligheter till bankbyte

Förslag: Möjligheten att införa kontonummer- och funktionsportabilitet vid bankbyte bör utredas.

Ett sätt att förbättra konkurrensen på bankmarknaden är att minska de byteskostnader som är förenade med att byta bank.³¹ Genomlysningen av konkurrensen på vissa andra länders bankmarknader visar bl.a. att konsumenter anser att större banker är säkrare och mer pålitliga än mindre aktörer, vilket kan försvåra för nya aktörer att konkurrera med etablerade institutioner.³² Regleringen av banksektorn riskerar att leda till inträdeshinder, vilket också kan försvaga konkurrensen. Även andra hinder för exempelvis s.k. fintechbolag riskerar att minska konkurrenstrycket. Låg kundrörlighet, orsakat av höga byteskostnader, är ytterligare en faktor som kan minska konkurrenstrycket.

Som nämnts tidigare förefaller konkurrensen mellan banker som är aktiva i Sverige fungera relativt väl, i bemärkelsen att det är förhållandevis enkelt att byta bank och att kunderna erbjuds förhållandevis prisvärda produkter jämfört med bankkunder i andra länder. Det finns dock fortsatt kostnader förenade med att byta bank. Det kan bl.a. handla om behovet av att anmäla nya kontonummer till arbetsgivare m.fl. och hantera abonnemang kopplade till ett specifikt kort. Konkurrensverket (2009) har föreslagit att funktions- och kontonummerportabilitet införs vid bankbyte, vilket skulle kunna minska byteskostnaderna för kunderna och därmed förbättra konkurrensen. Konkurrensverket konstaterade dock att sådana krav på portabilitet riskerar att medföra betydande kostnader; kostnader som kan överstiga de potentiella vinsterna av ökad konkurrens.³³ Produktivitetskommissionen anser att regeringen bör uppdraga åt Finansinspektionen att i samverkan med Konkurrensverket och Riksbanken utreda huruvida det vore önskvärt med en högre grad av portabilitet vid byte av bank.

³¹ I detta avsnitt används begreppet "bank" brett och tar syfte också på andra typer av företag som erbjuder krediter till hushåll och företag.

³² Se t.ex. Commerce Commission New Zealand (2024).

³³ Den slutsatsen landade exempelvis en utredning i Norge i.

Produktivitetskommissionen välkomnar också att reglerna kring s.k. ränteskillnadsersättning kommer att ändras. Ränteskillnadsersättning betalas av bolånetagare om denne väljer att betala av ett lån med bunden ränta i förtid. I promemorian En rättvis ränteskillnadsersättning som minskar hindren mot längre räntebindningstider (Finansdepartementet, 2023) föreslås reformerade regler för hur ränteskillnadsersättningen bör beräknas.³⁴ Förslaget bedöms leda till lägre ränteskillnadsersättningar i de flesta fall. Därtill väntas förslaget bidra till att fler bolånetagare väljer en bunden ränta samt till ökad kundrörlighet. Det sistnämnda kan bidra till en förbättrad konkurrens på bolånemarknaden.

En annan åtgärd som skulle kunna förbättra konkurrensen på marknaden för banklån riktade till framför allt småföretag är att göra reglerna kring företagslån mer lika de som gäller för konsumentlån.³⁵ Reglerna kring hur kostnaden för ett låneupplägg presenteras bör t.ex. förtydligas och standardiseras för att underlätta jämförelse mellan olika långivare.

Förbud mot listräntor

Förslag: Förbjud användandet av s.k. listräntor.

Banker är i dag bl.a. skyldiga att redovisa den faktiska snitträntan för de olika bindningstider som de erbjuder. Utöver detta redovisar banker ofta s.k. listräntor. Dessa kan som regel förstås som ett utgångsbud från banken och den högsta ränta som en låntagare kan erbjudas om låneansökan beviljas. Den faktiska ränta som långivare och låntagare kommer överens om uttrycks inte sällan som en rabatt i förhållande till listräntan. Företrädare för bl.a. konsumentorganisationer har föreslagit att användandet av listräntor bör förbjudas (Hållén och Reuter, 2024). Att sälja en produkt med konstant rabatt är som regel inte tillåtet inom t.ex. handeln. Analogt är det rimligt att inte presentera ett ränteeerbjudande som en rabatt i förhållande till listräntan. För rörliga lån, där bolåneföretaget och kunden inte kommer överens om en specifik räntenivå, är det dock nödvändigt

³⁴ Förslagen ligger i linje med de regelförändringar som Finansinspektionen (2022) hemställt om.

³⁵ Se t.ex. Grip och Lundin (2024) för en introduktion till möjliga förändringar.

att relatera den överenskomna räntan till någon annan konstant, via t.ex. en *spread*. Så länge listräntor finns och används anser Produktivitetskommissionen att det är bra att bolåneföretag blir skyldiga att tydligt informera bolånetagare om när rabatten är i begrepp att löpa ut (Finansinspektionen, 2025b).

Ökade möjligheter för innovativa bolag

Ett sätt att öka konkurrensen på de finansiella marknaderna är att säkerställa att nya bolag, med nya affärsidéer, tillåts konkurrera på goda villkor. Det kräver bl.a. att inträdesbarriärer hålls nere och att regelverk inte i onödan cementerar befintliga marknadsstrukturer. Ett konkret exempel rör frågan om vem som äger kunders finansiella data. EU-kommissionen har tidigare initierat ett arbete för att stärka kunders rätt till sina finansiella data (FIDA). Tanken har bl.a. varit att detta skulle möjliggöra för tredje part att utveckla och erbjuda bl.a. betaltjänstlösningar. Utan att ta ställning till detaljerna i FIDA är Produktivitetskommissionen generellt positiv till initiativ som ökar möjligheten för utmanare att skapa nya tjänster för konsumenter och bidra till ökad konkurrens.

6.3.4 Ett bra investeringsklimat och välintegrerade globala marknader

Förslag: Sverige bör verka för en ökad integrering av de europeiska kapitalmarknaderna. Det bör dock inte ske på bekostnad av Sveriges välfungerande system och regelverk.

Att kapitalmarknader är djupa och präglas av låga transaktionskostnader är en förutsättning för att de ska fungera väl. Sådana kapitalmarknader kan antas ha en bättre likviditet och en större potentiell investerarbas. Det skapar i sin tur förutsättningar för bättre värderingar och en bättre prissättning, vilket höjer kvaliteten på den information som priser på olika instrument förmedlar.

Som beskrivits tidigare i detta kapitel fungerar många av de svenska delmarknaderna bra jämfört med andra europeiska länder. Det är dock närmast ofrånkomligt att ett litet land med en egen

valuta kommer att möta vissa begränsningar vad gäller hur djupa kapitalmarknader man kan ha. Vissa typer av investeringar kräver så mycket kapital och så långa tidshorisonter att det är osannolikt att enbart svenska kapitalmarknader ska kunna försörja dem. Riskkapitalfonder måste vara stora för att en stor investering inte ska leda till en för låg riskspridning. Detta kan vara en av anledningarna till att vissa lovande svenska företag i dag köps upp av amerikanska investerare, som i vissa fall kan erbjuda bättre värderingar. Sverige kan därför av bl.a. dessa anledningar dra nytta av mer välfungerande kapitalmarknader inom EU.

Ur ett europeiskt perspektiv är det oroande att de europeiska kapitalmarknadernas andel av de globala marknaderna har minskat med 44 procent de senaste 15 åren och att deras andel understiger EU:s andel av global BNP (Breen m.fl., 2023). Den amerikanska riskkapitalmarknaden är mångdubbelt större än den europeiska och reguljära banklån utgör en mycket stor andel av europeiska företags finansiering.

Jämfört med andra regioner investeras en förhållandevis liten andel av de europeiska medborgarnas besparingar i tillgångar som dels kan bidra med finansiering av värdefulla investeringar hos företag, dels skapar förutsättningar för högre avkastning för den enskilde (Letta, 2024).³⁶ En överdriven riskaversion hos såväl hushåll som institutionella investerare riskerar att leda till att företag som är verksamma i EU får svårare att hitta finansiering, samt att europeiska hushåll halkar efter i sin välståndsutveckling. En möjlig förklaring är konstruktionen av pensionssystem inom EU, där Nederländerna, Danmark och Sverige har mer än hälften av EU:s totala pensionstillgångar (Breen m.fl., 2023).

Det finns goda skäl att tro att mer integrerade europeiska marknader har potential att förbättra de finansiella marknadernas funktionssätt (Arnold m.fl., 2024; Bierbaum m.fl. 2024; Draghi, 2024; Letta, 2024).³⁷ Försök att åstadkomma en sådan ökad integration har pågått under lång tid, bl.a. inom det som kallas för kapitalmark-

³⁶ Det talas ibland om att EU har potential att kanalisera ca. 10 biljoner euro från lågavkastande och säkra besparingar på bankkonton m.m. till investeringar på de europeiska aktiemarknaderna (Pekanov, 2024).

³⁷ Det bör dock noteras att t.ex. aktiemarknaden i USA troligen inte är riktigt lika mycket mer välfungerande jämfört med marknaderna i Europa som man ibland kan få intryck av. En stor del av den större likviditeten och handelsvolymerna drivs av relativt få väldigt stora bolag. Jämför man i stället likviditeten för bolag av ungefär samma storlek blir skillnaderna betydligt lägre.

nadsunionen och fortsätter i dagsläget med den s.k. spar- och investeringsunionen.

Produktivitetskommissionen delar bilden av att EU har mycket att vinna på en bättre fungerande inre marknad för kapital. Att uppnå en sådan ökad integration i praktiken är dock inte trivial och måste ske på flera fronter. Det handlar bl.a. om teknisk integration, finansiell integration och juridisk integration. I detta arbete är det av största vikt att undvika att landa i en ”sämsta gemensamma nämnare”. Det finns länder, däribland Sverige, som har mer utvecklade och välfungerande marknader. Arbetet med att stärka EU:s kapitalmarknader bör därför baseras på ett arbetssätt där unionen drar lärdom av de länder som lyckats väl med det som EU nu eftersträvar. Produktivitetskommissionen bedömer att regeringen i allt väsentligt gör ett gott jobb för att sprida exempel från Sverige.³⁸ Utöver marknadsintegrationen är det troligt att det krävs ett kulturellt skifte, där medborgare i medlemsländerna får ökad kunskap om hur finansiella marknader fungerar.³⁹

En ökad exponering mot mer volatila tillgångar och en större finansiell sektor riskerar också att från tid till annan leda till störningar och stress på marknaderna. För att hushåll ska känna förtroende för systemet och ha den långsiktiga investeringshorisont som ofta krävs, måste det finnas såväl trovärdiga system som offentligfinansiella förutsättningar att stötta marknaderna i tider av kris och oro. Att EU:s medlemsländer stärker sina offentliga finanser skulle därför öka förutsättningarna för företag och hushåll att våga ta mer risk. Detta är särskilt viktigt, men också särskilt svårt, i en tid där stora samhällsproblem som t.ex. upprustningen av försvaret kan motivera budgetförsvagande åtgärder.

Det finns också andra sätt att få sparkapital i Europa att arbeta mer aktivt. Pensionssystem, såväl offentliga system som t.ex. tjänstepensionssystem, kan ges en större exponering mot olika delar av de finansiella marknaderna. På så sätt kan kapital kanaliseras till produktiva investeringar utan att det enskilda hushållet måste öka sin kunskap om de finansiella marknaderna markant. Även här ligger Sverige långt fram jämfört med många andra länder. Sverige bör värna och eventuellt förstärka dessa inslag i våra pensionssystem.

³⁸ Se t.ex. den korta sammanfattningen i Regeringskansliet (2025b).

³⁹ Se t.ex. Altmejd m.fl. (2024) kring att ökad s.k. *financial literacy* påverkar människors vilja och förmåga att investera i t.ex. aktier på ett rationellt sätt.

När det gäller specifikt den allmänna pensionen bör politiken undvika frestelsen att låta en större andel av pensionsutbetalningarna finansieras löpande via anslag. När det gäller pensionssystemets buffertfonder bedömer Produktivitetskommissionen att det är viktigt att fonderna fortsatt används för sitt huvudsakliga syfte – att uppnå en god riskjusterad avkastning – och som regel inte används för att uppnå andra politiska målsättningar.

Förslag: Lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar bör utvärderas i syfte att säkerställa att den inte i onödan försvårar handel och investeringar. Sveriges bilaterala investeringsskyddsavtal bör ses över.

Sedan den 1 december 2023 finns en lag som reglerar hur utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet ska anmälas och eventuellt granskas.⁴⁰ Lagen tar sikte främst på verksamheter som innefattar kritiska mineraler, metaller och råvaror samt så kallade framväxande teknologier.⁴¹ En investerare som ämnar investera i sådan verksamhet och som träffas av lagen måste anmäla detta till granskningsmyndigheten. Myndigheten ska därefter, inom 25 arbetsdagar, besluta om anmälan ska lämnas utan åtgärd eller om man ska inleda en granskning. Om en granskning inleds ska myndigheten inom tre månader besluta huruvida investeringen ska godkännas eller förbjudas.

Produktivitetskommissionen har förståelse för att ett regelverk för granskning av utländska direktinvesteringar är nödvändigt. Det finns legitima säkerhetspolitiska skäl för detta. Investeringar som görs delvis i syfte att skada svenska intressen kan också antas ha en negativ påverkan på företagets produktivitet.

Utländska direktinvesteringar är dock viktiga för det svenska näringslivets utveckling. Utländska direktinvesteringar har potential att tillföra kapital, ökad kunskap och fler kompetenser och att öppna nya marknader. Utländska investeringar ökar också konkurrensen, vilket ökar produktiviteten och stärker innovationskraften i det svenska näringslivet. Det är därför avgörande att ett

⁴⁰ Se SOU 2021:87 för en bakgrund.

⁴¹ Definieras i bilaga 2 till förordning 2023:624 om granskning av utländska direktinvesteringar.

granskningssystem inte i onödan försvårar och fördyrar utländska direktinvesteringar.

Utredningen som ligger till grund för det nu gällande systemet fick kritik på ett antal viktiga punkter. Särskilt gällde det kretsen av investerare som träffas av anmälningsplikten samt det vida omfång av investeringar som berörs. Risken för betydande administrativa kostnader, för såväl granskningsmyndigheten som svenska företag, betonades också.

Produktivitetskommissionen bedömer att lagen bör utvärderas. En sådan utvärdering bör försöka identifiera möjligheter att minska antalet investeringar som berörs, eller andra sätt som minskar den administrativa bördan och osäkerheten, utan att risken för att investeringar som kan skada svenska intressen ökar.

Sverige är part i ett antal bilaterala investeringsskyddsavtal som syftar till att främja ekonomiskt samarbete och stimulera utländska direktinvesteringar (Kommerskollegium, 2024). Det finns starka tecken på att dessa avtal är i behov av en översyn (Horn och Norbäck, 2020; Kommerskollegium, 2024). Produktivitetskommissionen anser att en sådan översyn är önskvärd, för att säkerställa att avtalen är förenliga med EU-rätten och på ett rimligt sätt balanserar det investeringsskydd som avtalen är tänkta att bidra till med Sveriges rätt att lagstifta för att uppnå olika politiska mål.

6.4 Konsekvensanalys

6.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Produktivitetskommissionen delar bedömningen i SOU 2014:8 om att möjligheten till överupplåning kan införas till begränsad kostnad och risk. I en situation där överupplåning inte är nödvändigt är kostnaden försumbar. Övriga förslag och bedömningar beräknas inte medföra några betydande offentligfinansiella effekter.

6.4.2 Övriga konsekvenser

Förslagen och bedömningarna i detta kapitel förväntas enbart ha försumbara direkta konsekvenser för de områden som utredningen har att beakta.

7 Konkurrens och handel

7.1 Inledning

En grundläggande drivkraft bakom produktivitetstillväxt är att resurser i ekonomin omfördelas till företag som har goda förutsättningar att vara effektiva och produktiva. För att den processen ska fortgå effektivt är konkurrens en viktig faktor, eftersom konkurrensen bidrar till att upprätthålla ett omvandlingstryck i ekonomin. Genom att konkurrera med bättre produkter och processer kan mer produktiva företag ta marknadsandelar från mindre produktiva företag och pressa etablerade företag att effektivisera och utvecklas. På så sätt främjar konkurrensen den samlade produktivitetstillväxten i ekonomin.

Flera faktorer kan påverka konkurrensen, däribland konkurrenslagstiftningen och andra offentliga regleringar, som kan vara utformade på ett mer eller mindre konkurrenshämmande sätt. En annan faktor är framväxten av nya tekniker.

En ytterligare faktor som är viktig för konkurrensutsättningen av svenska företag är öppenhet mot omvärlden. Sverige är en öppen ekonomi och konkurrens på den internationella marknaden är en viktig drivkraft bakom omvandlingstrycket för stora delar av näringslivet, både på exportmarknader och importmarknader. Vidare förväntas internationell handel inte bara påverka produktivitetens utvecklingen genom ökad konkurrens, utan även genom ökad specialisering, tillgång till bättre insatsvaror och större marknader samt genom tekniköverföring.

Produktivitetskommissionens bedömning är att konkurrensen fungerar relativt väl i Sverige i dag. Vad gäller handelsområdet är det en EU-kompetens och Sverige kan därmed inte direkt besluta om vilka regelverk och överenskommelser som ska gälla för vår handel med andra länder. Däremot kan Sverige påverka indirekt på

olika sätt, exempelvis genom samarbeten och möten på olika nivåer. Givet den senaste tidens utveckling med mindre fokus på internationalisering och mer på säkerhet och resiliens vill Produktivitetskommissionen betona handelns och specialiseringens stora betydelse för länders produktivitsutveckling samt vikten av att EU:s inre marknad fungerar väl.

7.2 Konkurrens har betydelse för produktiviteten

En välfungerande konkurrens utgör en grundläggande förutsättning för god produktivitet och produktivitsutveckling.¹ Konkurrens kan påverka produktiviteten på åtminstone två sätt. För det första har konkurrensen en positiv produktivitetseffekt genom en förbättrad resursallokering, givet *dagens* teknikläge. För det andra kan konkurrensen påverka graden av innovation och därmed den *framtida* teknik- och produktivitsutveckling. Konkurrensens påverkan på innovation brukar förklaras med hjälp av ett teoretiskt ramverk med två motsatta krafter (Aghion m.fl., 2005). Å ena sidan stärker konkurrensen företags incitament att utveckla bättre och billigare produkter och tjänster för att vinna kunder. Å andra sidan innebär en mycket hög grad av konkurrens att eventuella vinster snabbt konkurreras bort, vilket kan innebära att avkastningen på investeringar i innovationer blir låg. Enligt detta ramverk beror alltså sambandet mellan konkurrens och innovation på vilken av effekterna som är störst. Modellen predikterar ett upp-och-nedvänt u-format samband mellan nivån på konkurrens och graden av innovation, där både låg och hög konkurrens är negativt för innovations-takten.

Den empiriska forskningen kring konkurrens och innovation finner blandade resultat, vilket vissa försökt förklara med det u-formade sambandet (Griffith och Van Reenen, 2021; Bryan och Williams, 2021). Studier med positiva samband, där ökad konkurrens innebär ökad innovation, dominerar dock i forskningslitteraturen (Griffith och Van Reenen, 2021). Produktivitetskommissionens tolkning av resultaten är att det finns ett positivt samband mellan å ena sidan konkurrens och å andra sidan produktivitet och innovation. Vid

¹ Att konkurrens bidrar till att höja produktivitsnivån har stöd i den empiriska forskningen (Competition & Markets Authority, 2015).

mycket hög konkurrens är det förvisso möjligt att innovationsbenägenheten minskar, men det är oklart om dessa nivåer är relevanta för de konkurrensnivåer som generellt uppkommer i verkligheten.

7.3 Konkurrensen i Sverige

På 1980-talet och tidigt 90-tal genomgick Sverige en av landets största ekonomiska kriser i modern tid (Heyman m.fl., 2019). Under 1980-talet hade konkurrensen försämrats och koncentrationen inom många branscher ökat (SOU 1991:59). När Lindbeck-kommissionen och Produktivitetsdelegationen i samband med de ekonomiska svårigheterna presenterade sina betänkanden ansågs bristen på konkurrens utgöra ett centralt problem (SOU 1991:82; SOU 1993:16). Dåvarande Statens pris- och konkurrensverk analyserade konkurrensen för år 1990 i 61 varu- och tjänsteområden som sammantaget, direkt eller indirekt, stod för huvuddelen av den privata konsumtionen och en tredjedel av samhällets förädlingsvärde (SOU 1991:28). Verket drog slutsatsen att flertalet branscher präglades av oligopolistisk marknadsstruktur och att nästintill alla branscher hade någon form av konkurrenshinder. Exempelvis förekom samarbeten mellan företag i flera branscher, inklusive olika former av prissamarbeten, medan andra branschers konkurrens tyngdes av offentliga regleringar.

Sedan dess har många konkurrensfrämjande reformer genomförts.² En modern konkurrenslagstiftning ersatte 1993 en tidigare svagare sådan och 1992 inrättades Konkurrensverket. Utländska direktinvesteringar och utländskt ägande av svenska företag har underlättats. Sverige har gått med i EU, med alla de förändringar det fört med sig. Marknader såsom tele-, el-, post- och olika kommunikationsmarknader har avreglerats. Heyman m.fl. (2019) beskriver hur regelbördan har sjunkit. Såsom beskrivs avsnitt 7.4 har den internationella handeln också ökat och breddats. I dag är situationen inte alls densamma som under tidigt 90-tal.

Att mäta och bedöma nivån av konkurrens är visserligen inte en trivial uppgift. Enskilda mått ger sällan en fullständig bild. När enskilda marknader analyseras genomförs ofta en sammanvägning

² Se t.ex. Heyman m.fl. (2019).

av flera mått samt kvalitativa faktorer. Att göra så för alla betydande marknader separat och därigenom få en bild av konkurrensen i Sverige samlat är emellertid inte praktiskt genomförbart. Att i stället utgå från enklare kvantitativa mått för hela ekonomin ger, om än inte en fullständig bild, så ändå en god indikation.

Enligt de vanligaste måtten på konkurrens, dvs. hur koncentrerad marknader är till ett fåtal företag och hur höga företagens priser i förhållande till deras kostnader är, finns inga tecken på att konkurrensen i Sverige överlag skulle ha försämrats de senaste åren (De Loecker och Eeckhout, 2021; Bergman m.fl., 2024; Erlandsson och Leiditz Thorsson, 2025; Calligaris m.fl., 2024, 2025; Bighelli m.fl., 2023; Bajgar m.fl., 2025; Weche och Wambach, 2018).³ Även företagsdynamiken kan ge en indikation på konkurrensläget. Att det går att observera inträde och utträde på marknader, förändringar i marknadsandelar och förändringar i vilka företag som utgör de största, är alla tecken på fungerade marknader (Bergman m.fl., 2024). Heyman m.fl. (2019) visar hur effektiviteten i omfördelningen av arbetskraft från mindre till mer produktiva företag ökat mellan 1996 och 2009, en period då konkurrensfrämjande reformer genomförts. När det gäller mått på inträde och utträde syns inte några tydliga försämringar under de senaste åren (Bergman m.fl., 2024). Viss ökning i stabiliteten i vilka företag som utgör de största över tid kan dock skönjas.

Skillnader i nivån på olika konkurrensmått mellan olika länder ska tolkas försiktigt. Men även i sådana jämförelser framstår Sveriges konkurrens som relativt god.⁴ Sverige är också bland de länder med

³ Två primära typer av mått på konkurrens brukar användas: koncentrationsmått och mått på lönsamhet, marginaler eller prispåslag (s.k. *markups*). Koncentrationsmått avser olika mått på marknadsstrukturen och hur koncentrerad den är. De olika måtten har olika för- och nackdelar när de beräknas storskaligt (Shapiro och Yurukoglu, 2024; Bergman m.fl. 2024). En ökad koncentration och en ökad lönsamhet eller ökade prispåslag behöver inte heller betyda att konkurrensen försämrats. Att effektivare företag tar marknadsandelar och koncentrationen på så sätt ökar kan t.ex. vara ett tecken på fungerande konkurrens, särskilt i kombination med en teknisk utveckling som skapar förändrade förutsättningar. Högre prispåslag kan vara tecken på svagare konkurrens, men också exempelvis förändrad produktions-teknik med större fasta kostnader. Alla mått behöver därför tolkas i ett större sammanhang.

⁴ Nivån på prispåslag i Sveriges i jämförelse med andra europeiska länder varierar beroende på studie. De är dock aldrig högst eller lägst. I exempelvis De Loecker och Eeckhout (2021) ligger prispåslag i Sverige under Europa som helhet, medan de i Bighelli m.fl. (2023) ligger strax över det europeiska genomsnittet. Nivån av marknadskoncentration ligger ungefär i mitten bland olika europeiska länder i Bighelli m.fl. (2023) och Calligaris m.fl. (2024), men bland de högre i Calligaris m.fl. (2025). Beräknat på uppgifter som möjliggör en mer finfördelad marknadsavgränsning, om än långt ifrån perfekt, framgår dock att Sverige har högre koncentrationsnivåer än många andra länder på vissa konsumentmarknader, även när viss hänsyn tas till befolkningsstorlek (Europeiska Kommissionen, 2024c).

starkast omfördelning från mindre produktiva till mer produktiva företag (Andrews m.fl., 2015). Sannolikheten att samma fyra företag fortsätter vara de fyra största inom en produktmarknad är marginellt lägre i Sverige än i många andra europeiska länder (Calligaris m.fl., 2025).

Sammantaget är Produktivitetskommissionens bedömning att svag konkurrens inte är ett generellt problem i Sverige i dag. Det utesluter dock inte att konkurrensproblem kan finnas på enskilda marknader och att konkurrensen kan förbättras ytterligare. Aggregerade mått kan dölja avgränsade problem. Flera marknader har t.ex. en marknadsstruktur med hög koncentration och den löpande konkurrenstillsynen identifierar återkommande konkurrensproblem. Likaså kan konkurrensproblem uppkomma genom misslyckade regleringar som resulterar i försvagad eller snedvriden konkurrens. Att sådana problem fortsatt finns eller riskerar att uppkomma är uppenbart. Exempelvis har etableringshinder för livsmedelsbutiker uppmärksamrats på senare tid (Konkurrensverket, 2024). När förutsättningarna för konkurrens förändras, exempelvis genom teknikutveckling, kan också graden av konkurrens förändras. Produktivitetskommissionen kan således konstatera att det finns ett behov av att kontinuerligt följa upp och åtgärda konkurrensproblem, men att omfattningen av problemen i dag är mindre än för 30 år sedan.

7.4 Internationell handel

7.4.1 Handel och öppenhet mot omvärlden är viktigt för Sveriges produktivitetstillväxt

Handel och öppenhet mot omvärlden är viktigt för Sveriges produktivitet utveckling och välbefinnande. Handels andelen av BNP har ökat över tid. År 2015 motsvarade exporten cirka 43 procent av BNP, en andel som ökat till cirka 54 procent 2024 (Ekonomifakta, 2025c). En delförklaring till uppgången är stigande priser som delvis drivits av kronförsvagningen, men även volymerna har ökat, framför allt för tjänster (SCB, 2025d, se även avsnitt nedan).⁵

⁵ Även om SCB (2025d) påpekar att fastprisberäkningen av utrikeshandeln med tjänster är mer osäker än den med varor, dels p.g.a. att det inte finns prisindex för vissa tjänster, dels p.g.a. att tjänsteprisindex för tjänstehandeln är relativt ny statistik

Handel och produktivitet är sammanlänkade på flera sätt. Högre produktivitet förväntas leda till en ökad konkurrenskraft på den globala marknaden och därmed till ökad export.⁶ Men en ökad handel förväntas även medföra positiva effekter för produktivitetsutvecklingen och välfärd genom ökad konkurrens, effektivitet och innovation.

En viktig kanal är ökad specialisering. Genom att länder som har s.k. komparativa fördelar inom produktion av vissa varor och tjänster producerar dessa och sedan handlar med varandra får länderna tillgång till varor och tjänster av högre kvalitet eller till lägre priser, vilket ökar effektiviteten i produktionen och den totala välfärden.⁷

Handel kan även vara positivt för innovation. När företag får tillgång till en större marknad på vilken de kan sälja sina produkter, ökar den potentiella avkastningen av innovationer och därmed incitamenten att investera i FoU och innovativ verksamhet. Vidare kan export också vara förknippat med en lärandeffekt som kommer av att företagen befinner sig på en ny marknad och kan ta del av nya idéer.⁸ Import kan påverka innovation positivt eftersom bättre och billigare insatsvaror ökar företagets produktivitet och därmed deras möjlighet att investera i FoU.⁹ Dessutom kan import av produkter som innehåller ny teknik göra att teknik och idéer sprids mellan länder och genom samhället.¹⁰

Handel bidrar även till ett ökat konkurrenstryck genom att en större marknad ökar antalet möjliga konkurrenter i både export- och importkonkurrerande branscher, vilket kan stimulera företag att bli mer innovativa för att hålla ett visst avstånd till sina konkurrenter.

En ökad handel förväntas därmed leda till ökad specialisering, ökad konkurrens och ökad innovationsbenägenhet. I sin sammanfattning av olika policyverktyg som är av betydelse för innovation

⁶ Konkurrenskraft mäts ofta i s.k. enhetsarbetskostnader och förutom produktiviteten beror de av arbetskraftskostnaderna. Även valutan påverkar emellertid ett lands konkurrenskraft.

⁷ De komparativa fördelarna anses något förenklat bero av den relativa tillgången på produktionsfaktorer såsom naturresurser, realkapital, arbetskraft och humankapital, samt av produktivitetsskillnader i olika branscher. Skillnaderna i produktivitet beror i sin tur på att länder är olika framgångsrika i att ta fram och använda teknologiska framsteg och av skillnader i hur effektivt forskningen och produktionen organiseras (Bystedt och Fredriksson, 2015).

⁸ Empiriska studier indikerar att export har en positiv effekt på innovation, se t.ex. Bystedt och Fredriksson (2015).

⁹ Se sammanfattning av empirisk litteratur i t.ex. Bystedt och Fredriksson (2015).

¹⁰ Här påpekas i t.ex. Bystedt och Fredriksson (2015) att det behövs absorptionskapacitet för att kunna dra nytta av det, vilket erhålls bl.a. genom investeringar i kunskap och FoU.

drar Bloom m.fl. (2019) slutsatsen att handel och konkurrens är ett viktigt instrument för innovation.

7.4.2 Lägesbeskrivning

Utveckling av internationell handel och empiriska mönster

Världshandeln har ökat mycket sedan mitten av 1900-talet, med vissa nedgångar under perioder som finanskrisen och coronapandemin.

För Sveriges del har utrikeshandeln med varor och tjänster vuxit i snabbare takt än BNP sett över en längre period. Från 1960-talet har export plus import i förhållande till BNP ökat från cirka 40 procent till drygt 90 procent strax före pandemin.¹¹ Perioden kännetecknas av handelsliberalisering inom ramen för olika avtal såsom GATT, EFTA och EU. Ett betydelsefullt år för Sverige var 1995 när Sverige blev medlem i både EU och WTO. Vad gäller EU var handeln med länder i Europa viktig för Sverige även innan EU-medlemskapet. I dag går huvuddelen av svensk export och import till och från EU:s inre marknad.

Den ökande globaliseringen har i stigande grad lett till att företags värdekedjor har blivit mer komplexa.¹² Flera företag har i dag verksamhet i andra länder, produkterna säljs i större utsträckning globalt och en större andel av insatsvarorna kommer från andra länder. Sverige anses allmänt vara ett exporterande land, men importen är av stor betydelse för produktionen. Det finns ett flertal studier som visar att exporterande företag ofta också importerar, vilket även gäller för Sverige (Ekholm m.fl., 2025). Det betyder att det totala exportvärdet och exportens bidrag till BNP skiljer sig. Det sistnämnda (det s.k. förädlingsvärdet) beräknas genom att ta bort importinnehållet från det totala exportvärdet (det s.k. bruttovärdet). Exempelvis var bruttovärdet av exporten 45 procent av BNP 2020, medan förädlingsvärdet av exporten samma år kan beräknas till 31 procent av BNP.¹³ Importandelen i exportvärdet har vidare ökat över tid, vilket visar på den ökade globaliseringen.

¹¹ SCB:s statistikdatabas, BNP från användningssidan och egna beräkningar.

¹² Det handlar inte endast om nya handelsmönster och handelspartners med andra länder utan även att företagen utlokaliserat verksamhet.

¹³ Statistiken kommer från Ekonomifakta (2025d) och Ekonomifakta (2025c).

År 1995 var skillnaden mellan förädlingsvärde och bruttoexport 3,4 procentenheter medan den var 14 procentenheter 2020.¹⁴

Dessutom har tjänsternas andel av handeln ökat över tid.¹⁵ The Economist (2024) rapporterar att tjänsternas andel av den globala handeln har ökat med över 60 procent det senaste årtiondet. Marknaden för fysiska varor är fortfarande mycket större (cirka 3 gånger större), men har ökat mycket långsammare.¹⁶ Det finns fler faktorer bakom utvecklingen. Digitaliseringen har lett till att flera tjänster som tidigare endast kunde utföras lokalt nu kan utföras på flera ställen i världen. Dessutom säljer tillverkningsindustrin varor kombinerade med tjänster, såsom mjukvara, finansiella lösningar eller underhåll. En betydande andel av världens tjänsteexport sker vidare inom multinationella koncerner. Konjunkturinstitutet (2025) lyfter att det är vanligt att globala koncerner handlar konsulttjänster inom koncernen (såsom redovisning, juridik och reklam), forskning och utveckling samt avgifter för immateriella rättigheter.¹⁷ Almega (2023) framhåller att tjänsternas andel av exporten är större än vad uppmäts med de traditionella handelsmått.

Även för Sveriges del har handeln med tjänster ökat mycket. I början av 1980-talet utgjorde tjänster mindre än 20 procent av handeln, men successivt har andelen ökat och 2024 utgjorde tjänster 33 procent av exporten och 39 procent av importen (Konjunkturinstitutet, 2025). De branscher som dominerar den svenska tjänsteexporten är ”övriga affärstjänster” och IKT, vilka också är de branscher som har vuxit snabbast sedan 2000 (Almega, 2023).

Vidare pekar Konjunkturinstitutet (2025) på att Sveriges export och import av tjänster har mer än fördubblats sedan pandemin och utvecklats starkare än i många andra länder. Tillväxten har främst drivits av IKT och företagstjänster. De framhåller också att i och med att Sverige är både mer digitaliserat och mer högkvalificerat än många andra länder i Europa skapar det goda förutsättningar för Sverige att exportera den typen av tjänster.

¹⁴ Ekonomifakta (2025d).

¹⁵ Exempel på områden för tjänstehandel är it, tekniska och andra konsulter, turism, transport, sjukvård och utbildning. Tjänstehandeln brukar även delas in i fyra kategorier efter hur tjänsterna levereras: 1. Gränsöverskridande handel; 2. Konsumtion utomlands; 3. Lokal etablering/kommersiell närvaro; 4. Tillfällig personrörlighet (Almega, 2023).

¹⁶ Rodrik (via Economist, 2024): industrin har traditionellt sett haft tre fördelar framför tjänster: 1. Mer teknologiskt intensiva, 2. Producerar varor som kan handlas internationellt och 3. Skapar många arbeten. Här menar man att tjänsterna knappar in på industrin på nummer 1 och 2, men kan fortfarande ha något svårare att skapa arbeten.

¹⁷ Se Business Sweden (2025) för en beskrivning av tjänsteexportens förändring över tid.

Avtagande takt i internationaliseringen

Sveriges ökande deltagande i globala värdekedjor avspeglas i en ökande andel import av det totala produktutbudet från 1990-talet fram till finanskrisen (Konjunkturinstitutet, 2022b). Efter finanskrisen verkar emellertid utvecklingen ha stannat av. Möjliga förklaringar som Konjunkturinstitutet (2022b) nämner är handelspolitiska diskussioner om handelshinder och negativa miljökonsekvenser av långa transportsträckor. Vidare pekar de på att strängare miljölagar och kraftigare styrmedel kan leda till högre kostnader för företagen och på sikt till en ökad lokal produktion. En ytterligare faktor kan vara den ökade osäkerheten i världsekonomin sedan 2010-talet.

Efter coronapandemin har läget inte förbättrats för handeln. Pandemin innebar störningar i globala leverans- och produktionskedjor, vilket tillsammans med ökade geopolitiska spänningar har riktat ljuset mot beredskaps- och resiliensfrågor och ”friend-shoring”. En vanlig uppfattning är att Europa måste producera mer av viktiga varor och tjänster i närliggande eller allierade länder och att företag måste säkra sina värdekedjor. En sådan utveckling torde leda till minskad specialisering och därmed till negativa effekter för produktivitetstillväxten.

En annan trend är ökat fokus på innovation och konkurrenskraft inom EU, framför allt mot bakgrund av Kinas och USA:s satsningar på bl.a. gröna industrier och inhemsk produktion. Detta har lett till ett ökat fokus på industripolitik med tillhörande statsstöd, snarare än ett fokus på att förbättra den underliggande ekonomiska strukturen. Produktivitetskommissionen bedömer att större användning av subventioner för att uppmuntra vissa branscher och tekniker riskerar att skada den inre marknadens funktionssätt och leda till snedvridningar och ineffektivitet.

Dessutom har både insikten om och tveksamheten mot det stora beroendet av amerikanska teknikföretag ökat. Det gäller inte minst molntjänster och andra digitala tjänster, även för samhällskritiska verksamheter. Även om beräkningskraft för kritiska samhällsfunktioner och lagring av känsliga data bör ligga i Sverige, skulle ett minskat utbyte med globala producenter eller olika digitala regleringar kunna leda till minskad tillgång till ledande teknik på olika områden och till minskad effektivitet i produktionen generellt.

Den inre marknaden kan fungera bättre

Den inre marknaden ska säkerställa fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och människor. Borttagande av handelshinder mellan länderna förväntas stimulera handel, specialisering och investeringar genom att företag får tillgång till en större marknad. Inte minst gör en väl fungerande inre marknad EU till en viktig handelspartner på en global nivå.

Handeln med varor på den inre marknaden anses allmänt fungera väl medan situationen inte anses vara lika bra för handeln med tjänster.¹⁸ Varuhandeln inom EU ligger på en betydligt högre nivå än varuhandeln med resten av världen, medan tjänstehandeln inom EU ligger på ungefär samma nivå som tjänstehandeln med resten av världen (Blix, 2023).¹⁹ I en undersökning från Svenskt Näringsliv 2024 uppger en större andel företag att EU-medlemskapet underlättar mer för handel med varor än för handel med tjänster.²⁰

Många vittnar om olika hinder som försvårar handeln med tjänster på den inre marknaden. Exempel på sådana är oproportionerliga nationella krav som tillämpas på tjänsteleverantörer från andra länder, svårigheter att hitta information om relevant lagstiftning i andra länder, fragmenterad lagstiftning inom EU, felaktig implementering av EU-lagstiftning i olika länder, samt otillräckliga verktyg för snabb och effektiv problemlösning när handelshinder uppkommer (Kommerskollegium, 2024a).

För den inre marknaden för tjänster finns tjänstedirektivet och yrkeskvalifikationsdirektivet som togs fram för att underlätta fri rörlighet för företag och yrkesverksamma. Dessa har enligt bl.a. Kommerskollegium (2024a) inte haft avsedd effekt och många av de hinder som fanns för 20 år sedan finns även i dag.

Vidare undantas telekommunikations-, data och informations-samhällets tjänster, transporter m.m. från tjänstedirektivet och

¹⁸ Tjänster är emellertid ett brett begrepp och handeln med dem kan innefatta allt från digitala tjänster såsom molntjänster eller att strömma musik till servicetjänster.

¹⁹ Det finns emellertid ett antal statistikproblem rörande registrering av tjänstehandel. Dels räknas inte den delen av förädlingsvärdet av varuexporten som är tjänster till tjänstehandel, dels räknas inte tjänster som säljs av leverantörer placerade i ett annat land eller tjänster som erbjuds av ett företag som tillfälligt befinner sig i det andra landet med (Kommerskollegium, 2024).

²⁰ En webbenkät med Svenskt Näringslivs företagspanel som gjordes 22 april 2024–17 maj 2024. Antalet företag som resultaten baseras på nedan är de 302 företag som uppgav att de har handel med länder såväl inom som utanför EU. Frågan till företagen var lite förenklad om EU-medlemskapet gör en praktisk skillnad för internationella affärer utanför och inom unionen. Se Svenskt Näringsliv (2024b).

regleras av andra rättsakter (Kommerskollegium, 2024a). I Svenskt Näringslivs (2024b) företagsundersökning uttrycker en stor andel företag att medlemskapet i EU inte spelar någon roll för enkelhet i förhållande till andra länder vad gäller datahantering och användande av IT-lösningar. Svenskt Näringsliv lyfter att EU har mer långtgående krav på exempelvis regleringen av den digitala ekonomin än stora delar av omvärlden. På det digitala området har dessutom mycket lagstiftning tagits fram på kort tid. Kommerskollegium (2024b) pekar på några problematiska tendenser på området såsom avsaknad av kompletta beslutsunderlag för lagstiftning, att lagstiftning verkar överlappa, att det är oklart om definitioner av centrala begrepp används konsekvent i olika lagar, att harmoniserade åtgärder kan leda till nya skillnader samt inkonsekvent tillämpning av EU-lagstiftning på nationell nivå.

Vad Produktivitetskommissionen erfar genom samtal är att regleringar, framför allt vad gäller digitala tjänster, men även andra regleringar som ser olika ut i olika länder, är ett hinder för företag att skala upp på den europeiska marknaden. Detta kan i sin tur påverka investeringarna i EU och göra att företag söker sig till den amerikanska marknaden där det är lättare att snabbt skala upp på en större marknad och nå lönsamhet. Detta är även något som tas upp i den s.k. Draghi-rapporten (Draghi, 2024).

7.4.3 Euron

Samtliga EU-medlemmar har förbundit sig att övergå till euron, med undantag för Danmark (och tidigare Storbritannien).²¹ Formellt sett är Sverige medlem i den europeiska monetära unionen (EMU), men behöver uppfylla ett antal konvergenskriterier för att ansluta sig till euron.²² Det kriterium som Sverige inte uppfyller är att ha varit med i valutakursmekanismen ERM II i två år utan spänningar. Dessutom återstår frågor kring den svenska lagstiftningens förenlighet med unionsrätten (Europeiska kommissionen, 2024a). En anledning till att Sverige inte uppfyller, eller försöker uppfylla,

²¹ De länder som inte är med i dag är Rumänien, Bulgarien, Ungern, Tjeckien, Polen, Sverige och Danmark. Men Danmark har låst sin valuta mot euron.

²² Kriterierna omfattar prisstabilitet, sunda och hållbara offentliga finanser, stabila långa räntor och växelkursstabilitet. Dessutom utvärderas om medlemsstatens lagstiftning är förenlig med unionsrättens bestämmelser om Europeiska centralbanken och Europeiska centralbankssystemet.

dessa kriterium är att svenska folket röstade nej till att gå med i euron i den folkomröstning som hölls 2003.

Det finns både för- och nackdelar med att gå med i euron. Ur ett produktivitetsperspektiv är ett medlemskap sannolikt positivt. Det främsta skälet är att transaktionskostnaderna i handeln minskar i och med ett medlemskap, vilket förväntas leda till att handeln ökar. Transaktionskostnader uppstår med olika valutor genom valutaväxling, översättning av priser samt osäkerheten rörande den framtida utvecklingen av valutakursen gentemot de andra länderna inom unionen. Många företag valutasäkrar, men det kan vara kostsamt, särskilt för mindre företag (t.ex. Ekholm m.fl., 2025).

De empiriska studier som har gjorts indikerar sammantaget att handeln har ökat mellan euroländer och mellan euroområdet och övriga länder efter eurons införande.²³ Vid tidpunkten för deras studie uppskattade Flam och Nordström (2007) att svensk varuhandel hade varit cirka 13–14 procent högre om Sverige hade varit med i euron från införandet.

Andra positiva effekter förväntas vara ökade direktinvesteringar, större tillgänglighet till finansiering och placeringar. Dessutom förväntas en bättre prissättning av aktier, obligationer och andra kapitalmarknadsinstrument med en mer likvid marknad. En gemensam valuta kan även förväntas främja konkurrensen då konsumenter och producenter lättare kan jämföra priser.

De samhällsekonomiska nackdelarna rör framför allt förlusten av penningpolitiken som ett stabiliseringspolitiskt instrument. Om Sverige går över till euron ger Sverige upp sin penningpolitiska självständighet och kan inte längre justera räntan efter det svenska konjunkturläget. En annan faktor är att kronan inte längre kan förlora i värde mot euron vid ett svagare konjunkturläge och på så sätt skapa fördelar för svenska exportföretag på den inre marknaden.

Eurofrågan utreddes för nästan 30 år sedan av den s.k. Calmforsutredningen (SOU 1996:158) som belyste de samhällsekonomiska och politiska sidorna av ett fullvärdigt EMU-medlemskap. Utredningen var i princip för ett sådant, men rekommenderade att Sverige avvaktade med att övergå till euron. Den främsta anledningen var att Sverige då befann sig i en prekär finanspolitisk situation med hög statsskuld och hög arbetslöshet. Vid förlust av det penningpolitiska stabiliseringsinstrumentet skulle finanspolitiken behöva ta

²³ Se sammanfattning av litteraturen i Svenskt Näringsliv (2024a).

en mer aktiv roll om Sverige hamnar i lågkonjunktur, vilket är svårt om statsfinanserna är i ett dåligt skick.

I dag är emellertid situationen en annan än för 30 år sedan.²⁴ Förutom att Sverige i dag har goda statsfinanser finns nu flera mekanismer på plats i euroområdet för att hantera kriser, även i det fall ett enskilt land skulle drabbas.

Vidare påpekar flera bedömare att Riksbanken i stor utsträckning följer ECB vad gäller räntesättning, vilket indikerar att det är svårt för ett litet land att bedriva en självständig penningpolitik. Sverige har emellertid inte upplevt någon asymmetrisk chock under perioden och det är främst när en sådan väl inträffar som instrumentet spelar roll. Dessutom skiljer sig Sverige från andra länder i euroområdet på sätt som kan få betydelse för den optimala penningpolitiken. Exempelvis har befolkningen stora bolån med korta bindningstider, vilket kan få betydelse för hur snabbt och i vilken omfattning ränteinstrumentet påverkar beteendet.

Det går också att ifrågasätta om den stabiliserande faktorn i en kronförsvagning är lika stor som för 30 år sedan. Som påpekades ovan har globaliseringen över tid bidragit till alltmer komplexa värdekedjor och många av de företag som exporterar en stor andel av sin produktion har även en hög andel importerade insatsvaror (se Ekholm m.fl., 2025). Ekholm m.fl. (2025) visar att importens andel av den totala handeln har ökat över tid, vilket borde göra att en kronförsvagning inte ger lika stora konkurrensfördelar som tidigare. Ekholm m.fl. (2025) visar även att företagens export- och importmönster är starkt korrelerade med varandra, dvs. företagen tenderar att importera från länder med samma valuta som de exporterar till. Detta bör också påverka stabiliseringspotentialen i en kronförsvagning samt dämpa företagens behov av att ändra strategier till följd av förändringar i växelkurser. I den mån en svagare valuta faktiskt ger företagen konkurrensfördelar kan en sådan, liksom krisstöd i allmänhet, leda till mindre press på nödvändig struktur- omvandling vid en kris.

²⁴ Se t.ex. Calmfors (2023b) och Svenskt Näringsliv (2024a) för en genomgång av faktorer som har förändrats.

Har en svagare svensk krona lett till svagare produktivitetstillväxt?

Produktivitetsdelegationen i början av 1990-talet framhöll att mycket tydligt på att de devalveringar av den svenska kronan som gjordes under 1970- och 80-talet bidrog till att minska omvandlingstrycket i den svenska ekonomin och därmed till den stagnation med dålig produktivitetsutveckling som Sverige upplevde under senare delen av 80-talet. I dag har den svenska kronan inget fast värde mot andra valutor, utan värdet bestäms av utbud och efterfrågan på kronan. Däremot tenderar den svenska kronan att periodvis avvika från det värde som framstår som motiverat utifrån hur ekonomin utvecklats i stort (Ekholm m.fl., 2025). På samma sätt som vid en devalvering kan en period med en svag krona i förhållande till viktiga valutor för handeln leda till en lägre press på företagen som konkurrerar internationellt att effektivisera sina verksamheter och vice versa vid en starkare krona. Samtidigt leder en svagare krona till ökade kostnader för företag som är beroende av import av insatsvaror. Den svenska kronan har under en längre tid förlorat i värde mot euron och dollarn varför frågan har väckts om det kan ha bidragit till en lägre produktivitetstillväxt i Sverige.²⁵

Ekholm m.fl. (2025) undersöker frågan med data för företag som handlar med varor.²⁶ Resultaten indikerar att en försvagning av företagets växelkurs viktad med företagets export är förknippad med en högre produktivitet då omsättningen men inte sysselsättningen ökar.²⁷ Enligt författarna är det i linje med att exporterande företag får en konstadsfördel när kronan försvagas vilken resulterar i högre omsättning. En försvagning av den importviktade växelkursen är i stället förknippad med en lägre produktivitet p.g.a. minskad omsättning utan större förändringar i sysselsättningen. Dessutom finner Ekholm m.fl. (2025) minskade investeringar till följd av en

²⁵ Kronan försvagades mot euron och dollarn från cirka 2013 till 2024. Det är emellertid inte helt klarlagt varför. Se t.ex. Flam och Persson (2024) för en beskrivning av utvecklingen och en diskussion av möjliga orsaker. Under våren 2025 skedde en viss förstärkning av kronan igen.

²⁶ Enligt författarna är den data som finns tillgänglig för tjänster inte lika detaljerad och kan därmed inte inkluderas i analysen.

²⁷ Det författarna gör är att relatera förändringen av företagets omsättning, sysselsättning, investeringar och produktivitet till företagets specifika exponering gentemot olika valutor baserat på företagets export och import, dvs. till den handelsviktade växelkursen. I analysen kontrollerar de för ett antal andra faktorer. Produktivitet definieras som omsättning per anställd.

försvagning av den importviktade växelkursen. De finner vidare att en försvagning av både den exportviktade och den importviktade växelkursen ökar företagens överlevnadssannolikhet, men att resultaten skiljer sig för låg- och högproduktiva företag. En försvagning av den exportviktade växelkursen ökar överlevnadssannolikheten främst bland de lågproduktiva företagen medan sannolikheten att överleva för de mer produktiva ökar med en försvagning av den importviktade växelkursen.

Sammantaget leder mer långsiktiga förändringar av kronans värde i förhållande till andra valutor till flera olika effekter. Effekterna för det enskilda företaget beror på företagets handelsmönster. På aggregerad nivå är det svårt att säga att en kronförsvagning leder till minskad produktivitetsutveckling, men den kan leda till förändrade konkurrensförhållanden.

7.5 Bedömningar och förslag

7.5.1 En starkt koncentrationsprövning

Förslag: Förbättra möjligheten att åtgärda eller förhindra konkurrensskadliga företagskoncentrationer, bl.a. genom att:

- Ta bort den geografiska begränsningen som innebär att en företagskoncentration enbart kan förbjudas om koncentrationen sannolikt leder till en substantiell försämring av konkurrensen inom hela landet eller en avsevärd del av det.
- Förläng tiden för särskilda undersökningar i koncentrationsprövningar.
- Genomför förslaget om informationsplikt kring företagskoncentrationer som lämnats av Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader (SOU 2025:22).
- Ta bort kravet om att de inblandade företagen ska ha haft en sammantagen omsättning på minst en miljard kronor i Sverige föregående räkenskapsår för att Konkurrensverket ska, när det är påkallat av särskilda skäl, kunna ålägga en part att anmäla koncentrationen.

Förvärv och företagsammanslagningar har under 2000-talet varit en viktig källa till produktivitet utveckling i näringslivet (Persson m.fl., 2024). Av produktivitet utvecklingen under perioden har ungefär hälften skapats i företag som bytt ägare. Samtidigt som företagskoncentrationer förefaller utgöra en viktig del av den kreativa förstörelseprocessen kan de emellertid också användas av företag för att försvaga konkurrensen, monopolisera marknader och skapa dominanta positioner.²⁸

Företagskoncentrationer måste, om de överstiger vissa omsättningsströsklar, anmälas till Konkurrensverket. Konkurrensverket utreder sedan om det är sannolikt att koncentrationen försämrar konkurrensen och förbjuder den om så är fallet. Som alternativ till förbud kan parterna i koncentrationen åläggas att avyttra egendom eller genomföra andra åtgärder som avhjälper konkurrensproblemet, eller åta sig att vidta sådana på eget initiativ. Om koncentrationen inte bedöms innebära risk för konkurrensproblem lämnas den utan åtgärd och kan genomföras.

Dagens regler för koncentrationsprövning fungerar på många sätt väl. Det finns visst stöd för att reglerna har en avskräckande effekt (Konkurrensverket, 2021). De flesta företagskoncentrationer bedöms inte riskera att försämma konkurrensen. Mellan 1993 och 2024 lämnades cirka 97 procent av alla undersökta anmälda koncentrationer utan åtgärd i den inledande undersökningen (Konkurrensverket, 2025b). Av resterande tre procent har de flesta kunnat avslutas utan förbud då parterna inkommit med åtaganden, återkallat sin anmälan eller Konkurrensverket inte funnit skäl att ingripa. I enbart 0,4 procent av koncentrationerna har Konkurrensverket beslutat eller fört talan om förbud eller åtagande.

Regelverket för koncentrationsprövningar har dock ett antal brister, vilket skapar risker för försämrad konkurrens. Det går bl.a. inte att ta hänsyn till konkurrensproblem som är för geografiskt begränsade, tidsfristen för prövningar är för kort och små konkurrenshämmande koncentrationer kan undgå prövning.

²⁸ Företagskoncentration definieras i 1 kap. 9 § konkurrenslagen och avser i grova drag en förändring i varaktig kontroll av företag där två eller fler företag hamnar under gemensam kontroll genom sammanslagning, förvärv eller liknande. Det som framför allt avses är företagsförvärv och sammanslagningar, men även andra förändringar i kontrollen av företag, delar av företag eller deras tillgångar eller bildandet av gemensamma bolag som får likartade effekter inkluderas i begreppet företagskoncentration.

Enligt dagens regler ska en företagskoncentration förbjudas om det är sannolikt att den leder till en substantiell försämring av konkurrensen inom hela landet eller en avsevärd del av det, men inte om den risken är begränsad till ett mindre geografiskt område.²⁹ Detta skapar problem vid koncentrationer inom branscher där den relevanta marknaden för kunderna är lokal, som exempelvis för dagligvaruhandeln och mycket annan butikshandel. Skulle exempelvis en butikskedja förvärva en annan butikskedja kan Konkurrensverket inte nödvändigtvis ingripa om marknaden för varje butik är lokal. Potentiellt konkurrenshämmande företagskoncentrationer kan därför genomföras.

Därtill finns ett problem med tidsfristen för prövningen. En koncentrationsprövning ska enligt reglerna genomföras inom en viss tidsfrist, uppdelat på en inledande undersökning och en eventuell fördjupad undersökning. Längden på tidsfristen är en avvägning mellan att Konkurrensverket ska ha tillräckligt med tid för att genomföra en ordentlig utredning, och företagens och samhällets intresse av att företagskoncentrationer kan genomföras utan onödigt dröjsmål. I de fall Konkurrensverket kan utesluta konkurrensproblem lämnas generellt koncentrationen utan åtgärd redan i den inledande undersökningen, eller tidigt i den fördjupade undersökningen.

Konkurrensverket har dock uttryckt att tiden för den fördjupade undersökningen är för kort för att kunna genomföra en ordentlig utredning, i synnerhet med de stigande kraven på utredningars innehåll (Konkurrensverket, 2025b). Enligt vad Produktivitetskommissionen erfar finns koncentrationer som lämnats utan åtgärd för att tidsfristen varit för kort och koncentrationen inte kunnat undersökas ordentligt. Flera andra länder och Europeiska kommissionen har en längre tidsfrist.

Därtill finns en lucka gällande vilka företagskoncentrationer som kan prövas. För att en koncentration ska behöva anmälas för prövning behöver de inblandade företagens omsättning överstiga två trösklar. De berörda företagen behöver ha haft en omsättning föregående räkenskapsår i Sverige som tillsammans överstiger en miljard kronor. Därtill måste minst två av de berörda företagen ha

²⁹ I konkurrenslagen uttrycks det i § 1 4 kap: "En företagskoncentration som prövas enligt denna lag ska förbjudas, om koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Vid prövningen av om en företagskoncentration ska förbjudas ska det särskilt beaktas om den medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks."

haft en omsättning i Sverige föregående räkenskapsår som överstiger 200 miljoner kronor. Det finns ett par problem med denna begränsning. För det första kan ett företag växa till en problematisk andel av en marknad genom en serie mindre, men var för sig obetydliga, förvärv. För det andra är omsättning inte ett perfekt mått på huruvida ett förvärv riskerar att ha större konkurrensskadliga effekter. Även förvärv av företag med låg omsättning kan vara hämmande för konkurrensen. I dag kan Konkurrensverket ålägga en part inom en mindre företagskoncentration att anmäla koncentrationen till verket när den andra av de två omsättningströsklarna inte är uppnådd och det är påkallat om särskilda skäl. På så sätt kan även vissa mindre koncentrationer som riskerar vara problematiska prövas. Det kräver dock att verket får kännedom om koncentrationen. Därutöver behöver fortfarande den första omsättningströskeln över-skridas, dvs. att företagen gemensamt haft en omsättning i Sverige föregående räkenskapsåret på minst en miljard kronor. Uppnår företagen inte den tröskeln kan koncentrationen inte prövas, även om synnerliga skäl skulle finnas för det.

Enbart en ytterst liten andel av de mindre företagskoncentrationerna kan antas vara problematiska. Inom vissa branscher är dock marknadsstrukturen sådan att även mindre förvärv riskerar att vara problematiska. I t.ex. Norge kan företag inom sådana marknader åläggas att informera om koncentrationer i syfte att den norska konkurrensmyndigheten ska kunna ta beslut om även de mindre koncentrationerna bör prövas. Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader (SOU 2025:22) har föreslagit ett liknande system för Sverige, där Konkurrensverket kan införa en tvåårig informationsplikt kring koncentrationer.

7.5.2 En översyn av processfrågor

Förslag: Tillsätt en utredning med uppdrag att analysera om reglerna och organisationen kring konkurrensrättsliga mål är ändamålsenliga och kostnadseffektiva, samt föreslå nödvändiga förbättringsåtgärder.

För att konkurrenstillsynen ska fungera behövs en balans mellan Konkurrensverkets faktiska möjligheter att vinna ärenden i domstol och motpartens behov av att kunna försvara sig mot anklagelser. Den reella möjligheten att motparten kan vinna vid en överklagan disciplinerar myndighetens arbete och säkerställer att regelverket inte används lättvindigt. Samtidigt får möjligheten för Konkurrensverket att vinna i domstol inte vara så liten att faktiska konkurrensproblem blir överdrivet svåra att åtgärda och att regelverkets avskräckande effekt hämmas. Den avskräckande effekten är avgörande för konkurrensreglernas genomslag.

Kopplat till det har det funnits en diskussion om huruvida beviskraven för Konkurrensverket är för höga.³⁰ Det har därutöver varit en hög andel domar som ändrats i Patent- och Marknadsöverdomstolen.³¹ Det är mycket möjligt att balansen hamnat fel och att det i dag är för svårt för Konkurrensverket att vinna konkurrensmål. Det är dock en komplex uppgift att avgöra om den nuvarande balansen är optimal och, om så inte är fallet, hur det bör åtgärdas. Produktivitetskommissionen anser därför att en utredning bör tillsättas för att se över om reglerna och organisation kring konkurrensmål är ändamålsenliga och kostnadseffektiva samt lämna förslag på förbättringar. Även reglernas kostnadseffektivitet bör då analyseras, dvs. om reglerna medför en rationell användning av resurser, både processekonomiskt i domstolsprocessen och i förhållande till utredning och beslut hos Konkurrensverket.

7.5.3 Ett nytt konkurrensverktyg

Förslag: Inför en möjlighet för Konkurrensverket att utreda hela marknader i syfte att identifiera eventuella hinder mot en effektiv konkurrens och kunna genomföra konkurrensfrämjande åtgärder.

Dagens konkurrenslagstiftning omfattar många av de konkurrensproblem som uppstår på olika marknader. Reglerna har dock vissa brister och luckor som gör att alla typer av potentiella konkurrensproblem inte omfattas. Det finns flera exempel på detta. Tyst

³⁰ Se exempelvis Andersson och Strand (2021) och OECD (2024g).

³¹ Se exempelvis Konkurrensverket (2025a).

samordning, där företag lyckas samordna sina beteenden utan att kommunicera, faller generellt utanför regelverket och är svårt att åtgärda. Vidare kan beteenden hos enskilda företag som inte utgör samordning med andra företag enbart åtgärdas om företaget anses ha en dominerande ställning. Konkurrensen kan också vara svag på en marknad p.g.a. att konsumenter har svårt att göra aktiva och informerade val eller byta leverantör. Sådana problem kan i dag inte åtgärdas om de inte är resultatet av dominansmissbruk eller samordning mellan företag. Det är därtill enbart de företag som misstänks ha gjort sig skyldiga till en överträdelse som kan utredas. Det går i dagsläget inte att ta ett helhetsgrepp om en bransch med bristande konkurrens.

För att upprätthålla en välfungerande konkurrens inom hela ekonomin behöver alla typer av konkurrensproblem kunna hanteras och åtgärdas. Om de konkurrensproblem som dagens regler inte träffar hade varit koncentrerade till enskilda branscher hade sektorsreglering för dessa branscher kunnat vara en möjlig lösning. Finansinspektionen och Post- och telestyrelsen har exempelvis tillsyn över specifika branscher, där frågor om konkurrens är en aspekt som myndigheterna har att ta hänsyn till. De typer av konkurrensproblem som faller utanför dagens regelverk förekommer dock i olika typer av branscher.

Flera andra länder har hanterat dessa luckor i konkurrenslagstiftningen genom att införa ett kompletterande och flexibelt s.k. nytt konkurrensverktyg, däribland Storbritannien, Tyskland, Norge, Danmark och Island. Storbritannien har haft ett sådant verktyg under längst tid, i nuvarande form sedan 2002.

I breda drag fungerar ett nytt konkurrensverktyg på så sätt att konkurrensmyndigheten tillåts utreda en hel marknad för att utröna om det föreligger hinder mot en effektiv konkurrens. Myndigheten kan sedan, om sådana problem identifierats, ålägga företag på marknaden att genomföra vissa åtgärder, eller upphöra med andra åtgärder, i syfte att avhjälpa konkurrensproblemen och stärka marknadens funktionssätt. Typen av konkurrensproblem är då inte begränsade till sådana som beror på dominansmissbruk eller samarbeten.

Exempel på när ett nytt konkurrensverktyg är tillämpligt är fall av tyst samordning där konkurrensen är svag, utan att explicit samarbete sker. Andra exempel är när konkurrensen är svag på grund av bristande information eller i övrigt sårbara konsumenter, höga

byteskostnader för konsumenter eller när konkurrenspåverkande regleringsluckor identifieras. För att verktyget ska kunna tillämpas måste det i samtliga fall gå att härleda den bristande konkurrensen till något som faktiskt går att påverka.³²

Exempel på åtgärder som skulle kunna vidtas är krav av konsumentskyddskaraktär såsom att företag ska behöva redovisa viss information till konsumenter eller underlätta för konsumenter att byta leverantör. I Storbritannien infördes exempelvis krav för begravningsentreprenörer att redovisa standardiserade prislistor. Krav kan också införas på att företag inte ska dela viss information i syfte att försvåra prissamordning, såsom Storbritannien gjort i ett fall av tyst samordning mellan cementföretag. Andra möjliga åtgärder skulle kunna vara krav på vissa företag att tillhandahålla nyttigheter, såsom nätverk eller faciliteter, till rimliga kommersiella villkor till andra företag, att inte tillämpa vissa avtalsklausuler eller att avyttra viss egendom.

Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader (SOU 2025:22) har lämnat ett förslag om att införa ett sådant nytt konkurrensverktyg i Sverige. Produktivitetskommissionen anser att förslaget bör genomföras i syfte att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens. Även när problem identifierats som ett nytt konkurrensverktyg inte skulle kunna åtgärda finns ett värde i att en marknad ändå har utretts och konkurrensproblem där belysts. Andra aktörer, framför allt regeringen men även myndigheter med relevant föreskriftsrätt, kan då informeras så att de kan försöka åtgärda problemet. Vid sidan av det primära syftet med ett nytt konkurrensverktyg menar Produktivitetskommissionen att fler analyser av olika marknader är viktigt för att säkerställa att konkurrensproblem identifieras.

Ett nytt konkurrensverktyg skiljer sig på vissa sätt från dagens konkurrensrättsliga förbud. Dessa syftar till att hindra vissa avgränsade typer av förfaranden som hämmar konkurrensen. Överträdelser kan leda till sanktionsavgifter. Tanken med ett nytt konkurrensverktyg är att det ska kunna användas för att åtgärda konkurrensproblem brett utan koppling till på förhand utpekade otillåtna förfaranden. Det innebär att Konkurrensverket skulle få ett brett mandat att ingripa på marknader. Produktivitetskommissionen vill

³² Det kan, som det gjort i Storbritannien, uppstå fall där konkurrensen bedöms vara svag men där det inte finns någon uppenbar åtgärd som kan tänkas stärka den.

därför betona vikten av att ett det finns mekanismer som säkerställer att ett sådant verktyg inte används för lättvindigt, på ett rättsosäkert sätt eller att onödigt ingripande åtgärder genomförs. Regelverket kring verktyget bör därför bl.a. innefatta att eventuella åtgärder behöver vara nödvändiga och proportionerliga utifrån konkurrenshindren och att de berörda företagen ha goda möjligheter att överklaga beslut.

7.5.4 Stärkt regelverk mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Förslag: Stärk reglerna mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Konkurrensen riskerar att hämmas eller snedvridas när en offentlig aktör bedriver kommersiell verksamhet. Oftast drivs dessa verksamheter under andra förutsättningar än privata. Offentlig säljverksamhet kan exempelvis vara subventionerad eller på andra sätt gynnad, både på transparenta och dolda sätt. Exempelvis kan verksamheten drivas utan vinstkrav eller få tillgång till utrustning, lokaler och andra faciliteter på förmånliga villkor. Vidare kan den offentliga verksamheten skapa en ojämn spelplan genom att den inte riskerar att försättas i konkurs. Den också ha ensam tillgång till viktig infrastruktur eller sammanblandas med myndighetsutövning.

Konkurrens är givetvis inte det enda värde som det offentliga har att uppnå, och flera sådana verksamheter kan vara motiverade utifrån andra syften som potentiellt balanserar upp en negativ konkurrenseffekt. All offentlig säljverksamhet är inte heller konkurrenshämmande.

I dag finns regler som syftar till att uppnå konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer. Enligt reglerna kan förfaranden inom offentlig säljverksamhet förbjudas om de hämmar eller snedvrider konkurrensen, förutsatt att de inte är försvarbara ur allmän synpunkt. Hela kommunala verksamheter kan också förbjudas om de är konkurrenshämmande och kommunen bedriver dem utan att verksamheten är förenlig med lag.

Reglerna har dock i praktiken varit svåra att tillämpa och därigenom få till förbud (SOU 2025:22). Ett exempel är att domstolen

tenderar att lägga stor vikt vid definitionen av relevant marknad på ett sätt som motverkat reglernas syfte.³³ Att utreda ärenden kan vara svårt när den ekonomiska redovisningen för den offentliga säljverksamheten inte är skild från annan verksamhet. När reglerna infördes var avsikten också att även statliga verksamheter skulle kunna förbjudas. Denna möjlighet infördes dock aldrig. Att bedriva konkurrenshämmande offentlig säljverksamhet är inte heller förbjudet. Det är först när Konkurrensverket vinner talan i domstol som ett specifikt förfarande eller verksamhet blir förbjuden. Det finns alltså ingen risk för offentliga aktörer på annat sätt än att de behöver avsluta en verksamhet eller ändra hur den bedrivs om de förlorar ett mål. Sammanfattningsvis har inte reglernas syfte uppnåtts med nuvarande utformning.

Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader (SOU 2025:22) har lämnat förslag som innebär att regelverket stärks och att tillämpningsproblem som identifierats åtgärdas.³⁴ Som utgångspunkt blir då konkurrenshämmande offentlig säljverksamhet förbjuden. Därutöver föreslår utredningen införandet av en möjlighet för Konkurrensverket att utdela en sanktionsavgift för överträdelser, att statliga verksamheter ska behandlas på samma sätt som kommunala, att säljverksamheter ska särredovisas och att offentliga aktörer en gång vart fjärde år måste utvärdera hur deras säljverksamheter förhåller sig till förbudet. Med dessa övriga förändring kan regelverkets genomslag stärkas och möjligheten att utreda sådana ärenden förbättras ytterligare.

7.5.5 Fortsätt verka för öppenhet, frihandel och en bättre inre marknad

Bedömning: Sverige bör fortsatt agera som en ledande förespråkare för öppenhet och frihandel. Viktiga delar i det arbetet är:

- Motverka protektionistisk industripolitik och driv på för goda förutsättningar för näringslivet.

³³ Problemen rör ofta små företag som verkar på marknader som i praktiken är små och lokala, samtidigt som den konkurrensrättsligt definierade relevanta marknaden kan vara stor. Domstolen har därför ansett att den konkurrenshämmande effekten varit obetydlig, även om den i praktiken kunnat vara betydande för de inblandade.

³⁴ Betydelsen av att definiera den relevanta marknaden minskas exempelvis.

- Ökad samstämmighet i implementeringen av regler på den inre marknaden.
- Undvik tung regelbörda för den digitala ekonomin.
- Fler frihandelsavtal med länder utanför EU.

Bedömning: Att gå med i euron skulle kunna öka produktivitets-tillväxten i Sverige.

Handel med omvärlden är en mycket viktig faktor för Sveriges produktivitsutveckling. Sedan pandemin har världen i allt högre grad präglats av protektionism, regionalism och industristöd. Produktivitetskommissionen vill betona att denna utvecklig förväntas innebära förluster i termer av produktivitsutveckling och välfärd. Även om Sverige ibland kan behöva vara pragmatiskt i förhandlingarna för att få inflytande över beslutens innehåll, bör den långsiktiga inriktningen för frihandel ligga fast.

Den största delen av Sveriges handel sker på EU:s inre marknad. Den är således mycket viktig för Sveriges välbefinnande och produktivitsutveckling. I den mån världen går mot ökad regionalisering lär EU:s inre marknad bli än viktigare för Sverige (och Europa). Därmed finns i dag extra starka skäl att fortsätta arbeta för att den inre marknaden ska fungera så bra som möjligt. Ur den aspekten är ett ökat fokus på industripolitik i form av offentliga stöd till särskilda branscher och företag ett steg i fel riktning. Produktivitetskommissionen menar att sådan industripolitik inte bara riskerar att leda till satsningar som slår fel, sämre omställningsförmåga och ökade resurser på lobbying, utan även riskerar att sätta konkurrensen på den inre marknaden ur spel, vilket i sin tur sannolikt leder till ineffektivitet och en sämre produktivitsutveckling.

Produktivitskommissionen förordar i stället satsningar på att förbättra ramvillkoren på EU:s inre marknad. Det handlar då om harmonisering av olika regelverk, en liknande implementering av EU-lagstiftning i olika länder, regelförenklingsarbete och öka tillgängligheten till information om regelverk i olika länder.

Ett exempel är den inre marknaden för tjänster som skulle kunna förbättras på flera sätt. Enligt Kommerskollegium (2024a) är svårigheter att hitta information om nationella regler samt längden och komplexiteten på vissa administrativa förfaranden viktiga hinder

för ökad handel med tjänster. Rörligheten på den inre marknaden hindras bl.a. av att medlemsländer ställer olika krav för att utföra viss verksamhet i det egna landet. Enligt Kommerskollegium (2024a) finns närmare 6 500 yrken som är reglerade genom krav som ställs vilket innebär en inskränkning i den fria rörligheten.³⁵ De betonar att kompetensförsörjningen skulle kunna förbättras genom fler erkännanden och färre reglerade yrken.³⁶ Dessutom är administrativa procedurer och krav vid utstationering olika i olika medlemsländer och Kommerskollegium påpekar att informationen om dessa inte är lättillgänglig.

Ett annat hinder som bl.a. Kommerskollegium (2024a) lyfter är att EU-lagstiftning genomförs och tillämpas på olika sätt i olika medlemsländer. Generellt sett bidrar olika reglering i olika länder till att det är svårare för företag att utnyttja skalfördelar. I Draghi-rapporten (Draghi, 2024) lyfts att det kanske inte bara är brist på kapital som gör att företag inte skalar upp i Europa, utan att det är svårare att göra det i EU än i t.ex. USA, när ett företag i EU måste hantera 27 olika regelverk och tillämpningar. En inriktning bör vara att åtminstone EU-lagstiftning ska tillämpas så lika som möjligt på nationell nivå.

Dessutom har införandet av flera regler på olika områden bidragit till komplexitet och osäkerhet för företag som inte kan avgöra vilka krav som ställs, om de omfattas av kraven och vad de måste göra om de gör det. Ett exempel är digitala tjänster där EU:s olika regelverk pekas ut som hindrande faktorer både inom EU och för EU:s handel med tredje land (Kommerskollegium 2024b; 2024c). Många menar att lagstiftningsarbetet har gått snabbt på området vilket bl.a. har lett till oklarheter om överlappande lagstiftning och om definitioner av centrala begrepp används konsekvent i olika lagstiftning samt inkonsekvent tillämpning av EU-lagstiftning på nationell nivå (Kommerskollegium 2024b).

Utöver den inre marknaden är det även viktigt med globala frihandelsavtal för att få tillgång till nya marknader för specialisering och variation i insatsvaror och tjänster. Produktivitetskommissionen anser att EU bör fortsätta att arbeta för frihandelssamarbeten med andra länder och regioner.

³⁵ Även Blix (2023) går igenom reglerade yrken och visar att antalet regleringar skiljer sig mycket mellan länder och områden.

³⁶ Sådana krav kan rättfärdigas utifrån olika skydd, men de måste vara icke-diskriminerande och proportionerliga i förhållande till syftet.

Slutligen bedömer Produktivitetskommissionen att eurosamarbetet sannolikt skulle medföra en positiv effekt på Sveriges produktivitet utveckling utifrån de studier som gjorts på exempelvis handel och direktinvesteringar efter att länder övergick till euron. Givet frågans komplexitet i stort och de politiska dimensioner den inrymmer väljer Produktivitetskommissionen dock att inte ta uttrycklig ställning vare sig för eller mot en övergång till euron.

7.6 Konsekvenser

7.6.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Förslaget om att införa ett nytt konkurrensverktyg innebär i sig inte några offentligfinansiella effekter. Det är emellertid viktigt att Konkurrensverkets nuvarande konkurrenstillsyn har tillräckliga resurser. För att reglerna om nytt konkurrensverktyg ska kunna tillämpas utan att annan verksamhet på Konkurrensverket trängs undan krävs utökade medel till myndigheten. Produktivitetskommissionen uppskattar att cirka 15 miljoner kronor är ett rimligt resurstillskott för att säkerställa att ungefär en utredning, inklusive en omfattande inledande utredning, om året kan genomföras utan att annan verksamhet trängs undan i betydande omfattning.³⁷ Eventuella överklaganden kommer att innebära kostnader för domstolarna. Givet de få antal utredningar som förväntas genomföras bedöms den kostnaden vara så pass att låg att det inte motiverar ett resurstillskott för domstolarna.

Förslaget om stärkt koncentrationsprövning innebär att fler koncentrationer kan komma att prövas, att vissa får en förlängd utredningstid och att ärenden rörande informationsplikt behöver hanteras. Det bedöms dock handla om få nya prövningar och få prövningar där den längre tidsfristen används för ytterligare utredningsinsatser. Samtidigt är kostnaden för en enskild förvärvsprövning betydande i förhållande till myndighetens resurser. Utred-

³⁷ Summan bygger på de exempelkostnader som redovisas av Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader (SOU 2025:22). Den bygger på kostnader i det högre spannet, att utredningar tar 18 månader, att ett överklagande till PMD sker varje år och att en inledande utredning på nio månader genomförs. Summan är därmed inte den förväntade genomsnittliga kostnaden per år, utan vad som skulle krävas för att inte annan verksamhet vissa år skulle behöva minska. Hänsyn har i denna beräkning inte tagits till eventuell ersättning till överklagande företag för rättegångskostnader.

ningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader (SOU 2025:22) redovisar ett kostnadsspann för en koncentrationsprövning på mellan cirka 560 000 och 6 miljoner kronor och mellan cirka 210 000 och 550 000 kronor för anmälningsåläggande. Eventuellt överklagande i Patent- och Marknadsdomstolen medför ytterligare mellan cirka två och sju miljoner kronor i kostnader för Konkurrensverket. Produktivitetskommissionen gör bedömningen att ett resurstillskott till Konkurrensverket på i storleksordningen fem miljoner krävs om inte annan verksamhet ska riskera trängas undan i någon större omfattning. Kostnaden för att handlägga ärenden om informationsplikt bedöms som så pass låg att den inte motiverar ett resurstillskott. Om ett ökat antal ärenden också överklagas kommer det att öka kostnaden för domstolarna. Denna ökning bedöms dock vara så begränsad att den inte motiverar ytterligare resurstillskott.

Förslaget om stärkta reglerna kring konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har en oklar effekt på Konkurrensverkets resursbehov. Med oförändrad ärendetillförsel skulle verket sannolikt ha fler ärenden som är motiverade att utreda. Resursbehovet för ett genomsnittligt ärende skulle dock kunna minska. Därtill är det möjligt att regelverket får en starkare avskräckande effekt än i dag, och att det därmed blir färre ärenden att utreda. Produktivitetskommissionen gör bedömningen att ett initialt resurstillskott inte är nödvändigt, men att osäkerheten motiverar att frågan följs upp när reglerna väl tillämpats under en period.

7.6.2 Övriga konsekvenser

Konsekvenser i övrigt för förslagen om ett nytt konkurrensverktyg, stärkt regelverk mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och informationsplikt för vissa koncentrationer redovisas i Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknaders betänkande (SOU 2025:22).

Den stärkta koncentrationsprövningen i övrigt bedöms ha vissa effekter för företag. Fler konkurrenshämmande företagskoncentrationer förväntas hindras med resultatet att en försämring av konkurrensen på berörda marknader undviks. Detta har betydelse för både konsumenter och företag på dessa marknader som med stärkt

koncentrationsprövning slipper möta en försämrad kvalitet och/eller höjda priser. Företag som ingår i en företagskoncentration som i annat fall inte skulle ha prövats påverkas, bland annat genom ökade kostnader och en ökad administrativ börda. Eftersom det framför allt är mindre företagskoncentrationer som tillkommer bedöms förslaget påverka mindre företag i större utsträckning än större. Det förväntas emellertid även främst vara mindre eller nya företag som kommer att vinna mest på att konkurrensen förbättras.

8 Klimat- och industripolitik

8.1 Inledning

En av samtidens viktigaste utmaningar är att hantera riskerna med den globala uppvärmningen. Utifrån Produktivitetskommissionens uppdrag är klimatfrågan av betydelse av flera skäl. För det första kan temperaturförändringarna påverka samhällen, mänsklig aktivitet och därmed ekonomin och produktivitetstillväxten, delvis på kort sikt men framför allt på något längre sikt. För det andra kräver en omställning att beteenden och strukturer förändras, vilket i sin tur påverkar ekonomin och dess funktionssätt.

Som beskrivs i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29) har en inte oväsentlig del av den ekonomiska tillväxten skett på bekostnad av miljön. Varken förbrukning av naturresurser eller miljö- och klimatskadliga utsläpp har på ett tillräckligt eller korrekt sätt beaktats i de företags- och samhällsekonomiska kostnadskalkylerna (se vidare avsnitt 8.3.3.).

Samtidigt kan ökad produktivitet innebära ett minskat behov av materiella råvaror och således mindre miljö- och klimatpåverkan, t.ex. genom energisnålare tekniker. Innovation är en nyckel både för att lösa klimatfrågan och uppnå högre produktivitetstillväxt.

Den s.k. miljökuznetskurvan används ibland för att beskriva relationen mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan i vissa ekonomier. Teorin bygger på att miljöpåverkan ökar under de tidiga stadierna av ekonomisk tillväxt, för att sedan minska när en viss ekonomisk tröskelnivå har uppnåtts och befolkningen har råd att efterfråga mer miljövänlig produktion och en bättre miljö.¹

¹ Miljökuznetskurvan har kunnat beläggas för bl.a. Sverige, Tyskland och USA. Brytpunkten för när tillväxten fortsätter samtidigt som utsläppen minskar inträffar i regel när en ekonomi går från att främst producera varor till att producera mer tjänster. Sveriges koldioxidutsläpp har minskat med cirka 40 procent sedan 1990 samtidigt som BNP har ökat med cirka 90 procent.

För svensk del ligger den kanske främsta möjligheten att påverka klimatet i att exportera varor och tjänster som producerats med fossilfri teknik. Givet en efterfrågan på sådana produkter kan vi ta marknadsandelar från konkurrenter med högre koldioxidutsläpp. Fortsatt och ökad tillgång till fossilfri energi blir då särskilt viktigt.² Även spridning av svensk miljövänlig teknik till andra länder kan bidra till en minskning av de globala utsläppen.

De svenska koldioxidutsläppen är mycket små i ett globalt perspektiv. Sverige står för mindre än 0,1 procent av världens utsläpp av växthusgaser. De största utsläppsländerna är Kina med cirka 34 procent, USA 12 procent, Indien 8 procent och Ryssland 5 procent. EU-länderna står tillsammans för cirka 6 procent (Europeiska kommissionen, 2024b). Sveriges utsläpp är bland de lägsta i Europa, om man mäter per invånare eller i förhållande till BNP. Det gäller även de konsumtionsbaserade utsläppen. Det globala perspektivet är alltså avgörande för att lösa klimatfrågan och Sverige agerar här främst genom EU.

Även om utsläppsminskningar i Sverige endast har marginell betydelse för klimatet brukar de motiveras med argumentet att Sverige kan agera som en förebild.³ Detta är en bärande tanke bakom visionen om att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland.⁴ Det är rimligen svårt att kräva att andra länder minskar sina utsläpp om man inte gör det själv.

Att genomföra kostnadsmässigt *ineffektiva* åtgärder skulle dock sannolikt inte stärka Sveriges påverkansmöjligheter. Om vi vidtar oproportionerligt kostsamma åtgärder för att minska utsläppen, på ett sätt som påverkar delar av vår ekonomi mycket negativt – ex. genom ökad arbetslöshet, väsentligt minskat välstånd och välfärd eller stora offentliga subventioner som tar resurser från andra

Det finns dock även kritik mot denna teori, se t.ex. Spiro (2020) och Naturskyddsföreningen (2023). Se även Norbäck och Persson (2025) om hur tillväxt påverkar utsläppen genom skaleffekten, kompositionseffekten och teknikeffekten, varav den sistnämnda i de flesta länder är den största och ger nettominskningar av utsläppen, samt om s.k. utsläppsläckage och skillnaden mellan konsumtions- och produktionsbaserade utsläpp.

² Se kapitel 9 om energiförsörjningen.

³ Klimatpolitiska rådet (2024). Rådet skriver att "Forskningen visar att trovärdigt genomförande på hemmaplan är den viktigaste mekanismen för att genomföra Parisavtalet globalt och få andra länder att agera" och hänvisar till Victor (2011). Victors studie baseras på en slags meta-analys av globala klimatförhandlingar och en kritik av Kyoto-protokollets funktion. Boken har fått kritik för att i alltför stor utsträckning baseras på anekdotisk snarare än vetenskaplig evidens, se Purdon (2013).

⁴ Formuleringen används främst av Fossilfritt Sverige, men även av tidigare och nuvarande regering (Regeringskansliet, 2023a).

offentliga åtaganden – kan det avskräcka andra länder från att följa oss (se t.ex. Finanspolitiska rådet, 2024, s. 198). Samtidigt skulle det inte ha någon väsentlig effekt på klimatet givet vår litenhet i sammanhanget. Enligt Produktivitetskommissionen är därför en viktig princip att genomföra *kostnadseffektiva* åtgärder.

Det finns inom ramen för Produktivitetskommissionens uppdrag inte möjlighet att beröra alla aspekter av klimatfrågans hantering. Syftet med detta kapitel är således inte att föreslå en heltäckande lösning, vilket inte heller ligger i vårt uppdrag. I stället presenteras ett antal produktivetsrelaterade bedömningar och förslag utifrån de principer som slås fast i kommissionens delbetänkande (SOU 2024:29). Dessa härleds huvudsakligen från teorier om marknads- och regleringsmisslyckanden samt behovet av väl fungerande förvaltningsstrukturer, tydlig ansvarsfördelning och kostnadseffektivitet.

Givet att klimatfrågan kräver aktiv politik och statliga interventioner är det utifrån ett produktivetsperspektiv särskilt relevant att studera risken för s.k. regleringsmisslyckanden som kan påverka fördelningen av resurser i ekonomin.⁵ Ett tema att adressera är därför det som ibland kallas den *nya industripolitiken*, särskilt när den tar sig uttryck i bidrag och subventioner till utvalda företag eller branscher. Bedömningar och förslag rörande industripolitiska stöd har i delar även bäring på andra politikområden, såsom beredskap och främjandet av innovation och teknologisk utveckling. Det sistnämnda behandlas särskilt i kapitel 3.

8.2 Betydelse för produktiviteten

8.2.1 Klimatets påverkan på produktiviteten⁶

I Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29) konstateras med hänvisning till Långtidsutredningen (2015) att en hög långsiktig produktivitet och tillväxt kräver en långsiktigt god förvaltning av resurserna i ekonomin. Vad gäller klimatet handlar det både om att undvika kostnader för extremväder och andra direkta effekter samt att ha fortsatt tillgång till naturkapital, såsom

⁵ Se kapitel 3 i kommissionens delbetänkande (SOU 2024:29).

⁶ Se Hassler och Krusell (2013) för en genomgång av mätmetoder samt Parker (2023), Konjunkturinstitutet (2019 och 2022a), Hassler m.fl. (2020) för litteratursammanställning.

s.k. ekosystemtjänster i form av t.ex. biodiversitet, ren luft och vatten.⁷ Under lång tid har otillräcklig hänsyn tagits till naturkapitalet och dess avgörande roll även för den långsiktiga ekonomiska tillväxten.

Den uppmärksammade Sternrapporten 2007 hävdade att kostnaderna för en ökning av medeltemperaturen med 5 grader fram till 2100 skulle uppgå till mellan 5 och 20 procent av global BNP (Stern, 2007). Stern utnämnde den globala uppvärmningen till det största marknadsmisslyckandet i historien och hävdade att det som jämförelse bara kostar cirka 1 procent av global BNP att bromsa klimatutsläppen om man vidtar åtgärder i tillräcklig tid.

Beräkningar av klimatförändringarnas totala effekter på den globala ekonomin och produktivitetstillväxten är osäkra och variationen är stor mellan olika delar av världen och naturligtvis över tid.⁸ I grunden beror det på hur stora utsläppen blir samt vilka åtgärder som vidtas, var och när. Även om spridningen av resultat i olika studier är stor, och det finns osäkerhet i samtliga beräkningar och prognoser – rörande allt från hur utsläppen påverkar klimatet (IPCC, 2013) till hur klimatförändringarna påverkar ekonomin – är den gängse uppfattningen att uppvärmningens effekt på global nivå sammantaget är negativ på kort sikt och kan bli mycket negativ på längre sikt.

För Sveriges del drar både Konjunkturinstitutet (2019) och SNS Konjunkturråd (Hassler m.fl. 2020) slutsatsen att det finns både negativa och positiva produktivitetseffekter av klimatförändringarna men att dessa är små i förhållande till BNP och andra produktivitetspåverkande faktorer. Osäkerheten är dock stor rörande de möjliga indirekta effekterna, såsom ökad migration.

8.2.2 Klimatpolitikens och den gröna omställningens påverkan på produktiviteten

En skarpare klimatpolitik leder sannolikt till högre produktionskostnader på kort sikt (Konjunkturinstitutet, 2019). Effekterna på arbetsproduktiviteten och svensk ekonomi i övrigt beror mycket på

⁷ Naturkapital kallas ibland en egen produktionsfaktor. Begreppet avser naturens samlade resurser: djur, växter, luft, vatten, jord och mineraler. Det ger upphov till ekosystemtjänster som dels ökar de traditionella produktionsfaktorernas produktivitet, dels bidrar till att säkerställa att kapital och arbetskraft kan fungera bra. Se Norbäck och Persson (2023).

⁸ Se t.ex. sammanfattningar i Hassler (2020), Hassler och Krusell (2013).

klimatpolitikens ambition och utformning samt huruvida Sveriges konkurrentländer driver en liknande eller mindre ambitiös politik. Ensidiga skarpa åtgärder i Sverige kan minska den inhemska industrins konkurrenskraft.

Konjunkturinstitutet (2024c) beskriver att effekten på produktiviteten kan bli både positiv och negativ. Det beror bl.a. på om omställningen innebär att produktionen blir mer eller mindre kapitalintensiv samt huruvida nuvarande koldioxidintensiva kapitalstock byts ut mot ny teknik innan den gamla nått sin fulla livslängd. Det sistnämnda skulle kunna innebära en undanträngning av andra produktiva investeringar, med påföljande negativ effekt på produktiviteten (Parker, 2023).

Frågor kring alternativkostnader och påverkan på den aggregerade fördelningen av resurser i ekonomin är av stor betydelse för att bedöma de ekonomiska effekterna av klimatpolitiska åtgärder. Detta aktualiseras inte minst i den gröna industripolitiken. I debatten kring offentliga stöd till stora industrisatsningar, som motiverats med att de bidrar till klimatomställningen, har en fråga varit var i ekonomin de anställda, liksom kapitalet, hade befunnit sig om de inte involverats i det understödda projektet, dvs. det kontrafaktiska scenariot. Hade resurserna då gjort större eller mindre nytta, för klimatet respektive den ekonomiska tillväxten? Det är aspekter som bör vägas in i industripolitiska beslut.

Vidare tycks effekterna av klimatåtgärder variera mer över geografiska områden och branscher än vad vissa andra strukturella förändringar av ekonomin gör. I Sverige sker en stor andel av utsläppen från basindustrin (inte minst järn- och stålindustrin) och om ingen omställning sker kommer kostnaderna att öka särskilt mycket där när EU:s utsläppshandel (ETS) stramas åt. Basindustrin är kapitalintensiv och har hög produktivitet jämfört med många andra branscher. Om den i stället för att ställa om till ny teknik minskar sin produktion kan därmed sammansättnings effekter⁹ med negativ påverkan på den samlade produktiviteten uppstå. Konjunkturinstitutet (2022a) bedömer dock sådana effekter som relativt små.

Svensk industri och näringsliv gör nu stora satsningar på fossilfria produktionsmetoder för att kunna dra affärsmässig nytta av klimatomställningen. Lönsamheten för dessa satsningar är delvis beroende av att EU håller fast vid sina klimatmål baserade på Paris-

⁹ Att produktion omfördelas till andra mindre produktiva sektorer.

avtalet. Riskerna är inte oväsentliga härvidlag. Draghi (2024) flaggar t.ex. för att minskningen av utsläppsrätter kan behöva bromsas om man inte lyckas få de s.k. klimattullarna (CBAM) att fungera. Vissa EU-länder har också betydligt mer omfattande omställningsarbete framför sig än Sverige, vilket kan leda till ett politiskt tryck att justera ner EU-målen. Det skulle kunna ha en negativ effekt på svenska företags konkurrenskraft.

På vissa områden finns redan teknik för att klara utfasningen av fossila bränslen medan det på andra områden krävs innovationer. Enligt Porterhypotesen (Porter, 1995) kan hårda miljöregler tvinga fram innovationer som på längre sikt ökar produktiviteten tillräckligt för att täcka kostnaderna på kort sikt. Tester av hypotesen visar bl.a. att effekterna varierar mycket över olika tidsperioder och företagskategorier (Parker, 2023). Forskning inom ramen för ECB visar att skärpta utsläppskrav genererade signifikant fler patent från företag med höga utsläpp, utan att detta trängde ut annan typ av innovation, mätt som antal patent. Andra studier hävdar att det inte finns empiriskt stöd för Porterhypotesen på övergripande nivå.¹⁰

Baserat på historiska data menar även Dechezleprêtre och Kruse (2022) att klimatregelverk i vissa fall kan leda till innovationer som på sikt kompenserar för de högre kostnader som reglerna annars medför. De drar den generella slutsatsen att klimatpolitiken hittills inte gett någon vare sig väsentligt negativ eller positiv effekt på företagens lönsamhet och konkurrenskraft.

På senare tid har flera studier hävdat att det sannolikt är betydligt mindre kostsamt att genomföra klimatomställningen än vad som varit den gängse uppfattningen.¹¹ Det beror enligt vissa på att man underskattat hur snabbt tekniska landvinningar etableras och tillgängliggörs. Utbyggnaden av fossilfria energikällor går betydligt snabbare än tidigare beräknat och kostnaderna minskar snabbt. Enligt en sammanställning i The Economist (2024) har många

¹⁰ Se sammanfattning av Tillväxtanalys (2024a) där det hänvisas till bl.a. Jaffe m.fl. (1995); Brännlund och Lundgren, (2009); Ambec m.fl.. (2013); Dechezleprêtre and Sato (2017); Dechezleprêtre m.fl. (2019). En slutsats från Tillväxtanalys är att man bör vara försiktig med att basera klimatpolitiken på en tro om att den ska höja produktiviteten samt skapa jobb och lönsamhet.

¹¹ Se bl.a. IMF (2020) som menar att kostnaderna för att uppfylla Parisavtalet inte kommer att ha mer än några procentenheters negativ påverkan på den globala BNP-tillväxten de närmaste decennierna, medan klimatinvesteringarna längre fram kommer att ge högre BNP-tillväxten än ett scenario utan åtgärder, om än ojämnt fördelat över världen. Även Hassler, Krusell och Olovsson (2024), lägger fram analyser som visar att klimatomställningen kan ske till förhållandevis låga kostnader på aggregerad nivå.

tidigare beräkningar underskattat hastigheten i innovationen och således beräknat den framtida kostnaden för omställning utifrån ett alltför negativt grundscenario.

Baserat på en litteraturgenomgång lyfter Tillväxtanalys (2024a) att en tydlig prissättning av koldioxid i form av skatt eller utsläppshandel minskar utsläppen¹² samtidigt som det har endast små effekter på produktion, investeringar och sysselsättning. De sistnämnda effekterna kan vara både negativa och positiva, beroende på bransch och företag. Detta enligt studier baserade främst på tidigare prisökningar i bl.a. Sverige samt modellberäkningar.

8.2.3 Behovet av statliga interventioner på klimatområdet

Sammanfattningsvis pekar mycket av den senaste forskningen på att kostnaderna för en klimatomställning är relativt små i förhållande till framtida BNP-utveckling, givet att produktivitetstillväxten fortsätter. Kostnaderna varierar dock mellan geografiska områden och sektorer. Det är omöjligt att på förhand beräkna kostnaderna mer precist och det kommer sannolikt inte heller i efterhand vara möjligt att särskilja effekterna från andra omvärldsförändringar (Hassler, 2023, Tillväxtanalys, 2024a). Samtidigt finns det, såsom redovisas ovan, svårberäkneliga risker med att inte begränsa koldioxidutsläppen (se t.ex. World Economic Forum, 2024 och Borg 2025 för en sammanfattning). Av detta bör man dra slutsatsen att väl avvägda åtgärder bör vidtas för att genomföra en omställning av ekonomin till klimatneutralitet. Detta är i linje med Hasslers (2023) resonemang om att se omställningen som en försäkring när osäkerheterna är stora.

Givet att klimatpolitikens effekter på ekonomin är osäkra bör man inte basera åtgärderna på en tro att de nödvändigtvis ger positiva effekter på produktivitet, tillväxt och konkurrenskraft. Uppvärmningens potentiellt stora negativa effekter räcker som motiv för att agera, givet att kostnaderna på aggregerad nivå bedöms vara hanterbara. Åtgärderna bör sedan genomföras på ett så samhälls-ekonomiskt effektivt sätt som möjligt.

¹² Forskning stödjer att det är det mest kostnadseffektiva styrmedlet för att minska utsläppen, se ex. Blanchard m.fl. (2023).

8.2.4 Industripolitik och produktivitet

Begreppet industripolitik är föremål för en rad olika definitioner. Enligt vissa kan det innefatta allehanda åtgärder som direkt eller indirekt påverkar näringslivet medan andra avgränsar det till specifikt riktade åtgärder och framför allt subventioner till företag.¹³ I detta kapitel ligger fokus på *selektiva företagsstöd*¹⁴ och särskilt sådana som syftar till att bidra i klimatomställningen.¹⁵ De kriterier för bedömning av stöd som föreslås kan dock i delar även tillämpas på stödåtgärder som motiveras med t.ex. beredskaps- och geopolitiska argument eller innovationspolitik.

Stöden kan ges av kommuner, regioner, svenska staten, EU eller andra offentligt finansierade institutioner. Det kan även inbegripa indirekta stöd som garantier, lån och ägarkapital. Stöden kan belasta budgetens utgiftssida eller inkomstsida.

Selektiv industripolitik kan påverka produktiviteten i en ekonomi på flera sätt. Om politiken innebär att innovationsgraden i samhället ökar kan produktiviteten gynnas. Varaktigt positiva tillväxt- och välbefindeffekter har observerats från industristöd i Sydkorea på 1970-talet, både på mikro- och makronivå. Generellt visar dock studier på blandade resultat vad gäller effekter på innovation och produktivitet i subventionerade sektorer eller företag.¹⁶

På aggregerad nivå riskerar selektiva stöd att snedvrida konkurrensen och dra produktionsfaktorer till mindre produktiva

¹³ Se genomgångar i Grafström (2024), Norbäck och Persson (2025) och Andersson m.fl. (2024).

¹⁴ Med selektiva avses att vissa, men inte alla, företag får del av stöden. Det kan sägas ta sin utgångspunkt i Tiroles (2020) definition *"Governments may apply two broad types of interventions to correct market failures: Non-targeted policies do not attempt to choose winners and losers. Rather, the government uses technology-neutral policies, such as carbon pricing or R&D tax credits. By contrast, industrial policy refers to policies targeted towards specific sectors, technologies, and even companies."* Det kan även definieras som *vertikala* stöd till enskilda företag eller branscher, snarare än *horisontella* (generella) styrmedel såsom tillhandahållande av infrastruktur, energiförsörjning, grundforskning, utbildning etc.

¹⁵ Norbäck och Persson (2025) talar om detta som en del av "strukturomvandlingsbaserad näringslivspolitik" vilket syftar på "policyåtgärder som genomförs i situationer med större samhällsförändringar som påverkar näringslivets funktionssätt på ett fundamentalt sätt, t.ex. stora tekniskiften eller stora miljöhot". Grafström (2024) talar om "industripolitik som den politik som uttryckligen syftar till att transformera strukturen av ekonomisk aktivitet i strävan efter ett allmänt mål" vilket bl.a. kan vara att främja klimatomställning.

¹⁶ Se redogörelse i Grafström (2024), bl.a. Beason och Weinstein (1996), Lawrence och Weinstein (1999), Choi och Levchenko (2021), samt ex. Wennberg och Sandström (2022). I Rodrik (2014) samt i Grafström (2024) s. 76ff påpekas att "Om alla länder tävlar om att ge mer stöd till sina industrier, kan resultatet bli en överetablering av kapacitet som leder till ineffektiv resursanvändning och marknadsstörningar." vilket delvis skedde på 1950- och 60-talen. Nutida exempel kan finnas i både produktion av elbilsbatterier och halvledare.

företag och sektorer, det vill säga försämra resursfördelningen jämfört med en fungerande neutral marknad. Det kan ge negativa effekter på produktivitetstillväxten (SOU 2024:29, Bloom m.fl., 2019). Blotta förekomsten av statliga subventioner kan leda till en osäkerhet på berörda delmarknader vilket kan hämma investeringar och innovation – vad kommer staten att subventionera härnäst och hur bör jag som privat investerare positionera mig i förhållande till detta? På internationell nivå kan en kapplöpning i att subventionera näringslivet försämra handeln och möjligheten att dra nytta av specialisering utifrån komparativa fördelar, vilket också är negativt för den samlade produktiviteten.

8.2.5 Motiv för industripolitiska stöd

Ett grundläggande motiv för industripolitiska stöd är förekomsten av *marknadsmislyckanden*. Det kan handla om positiva externa effekter som innebär att marknaden utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv producerar för lite av något.¹⁷

Ett exempel är miljöteknisk innovation med positiva spill-over-effekter till andra företag (Mazzucato, 2013). När samhällsnyttan är större än den privata nyttan av en innovation eller investering kan det krävas en offentlig intervention för att internalisera de externa effekterna i de privata aktörernas kalkyler.¹⁸

En annan kategori är *samordningsmislyckanden*. Sådana kan uppstå när en önskvärd aktivitet endast är lönsam om andra också producerar, t.ex. transporter och lagring i CCS (Grafström, 2024) men även delar i produktionskedjan för s.k. grönt stål. Ett annat exempel är om företagen skulle behöva samarbeta och dela kostnader för teknikutveckling, infrastruktur etc. för att uppnå lönsamhet, men inte lyckas samordna sig kring detta (t.ex. Söderholm m.fl., 2025).

Industripolitiska stöd kan även motiveras utifrån förekomst av hög *politisk risk* i kombination med behovet av *kapitalintensiva och långsiktiga investeringar*.¹⁹ Om inte den politiska risken kompen-

¹⁷ Se exempelvis Norbäck och Persson (2025).

¹⁸ Norbäck och Persson (2025) talar om ”dubbla externalitetsproblem” med koldioxidutsläpp, vilket under vissa förutsättningar kan motivera offentligt stöd till klimatsmarta innovationer, särskilt sådana som kan spridas till låginkomstländer.

¹⁹ Se t.ex. Lindblad m.fl. (2022), Söderholm m.fl. (2025), Finanspolitiska rådet (2024), Andersson m.fl. (2024).

seras för, kan en i grunden samhällsekonomiskt lönsam investering utebli. Det är ett argument som framförts rörande investeringar i kärnkraft samt den svenska basindustrins klimatomställning.²⁰

Vidare motiveras företagsstöd ibland med argument kopplat till *konkurrenskraft*. Om andra länder subventionerar sin industri kan företagen i ett land utan subventioner få svårt att konkurrera. Inom EU framförs inte sällan att statliga stöd krävs för att kunna konkurrera med USA och Kina. Mot detta ska dock ställas att specialisering och handel mellan länder utgör en fundamental grund för produktivitet och välbefinnande. Det talar för att vi i stället för att införa egna statsstöd bör dra nytta av de lägre priserna på subventionerade produkter från andra länderna, genom att köpa dessa. Och själva sälja produkter eller tjänster som inte är subventionerade av andra länder och där vi har komparativa fördelar.²¹

Utifrån ett klimatperspektiv kan innovationsstöd motiveras med att befintliga strukturer, såsom tekniska standarder och infrastruktur, främjar befintliga fossila tekniker, och att det därför krävs offentliga interventioner för att bryta det s.k. *stigberoendet*. Andra skäl för industrisubventioner kan härledas från det grundläggande ställningstagandet att klimatomställningen *brådskar*. Genom pris-sättning kan utsläppen begränsas men för att klara en snabb omställning med bibehållen konkurrenskraft krävs att alternativ görs tillgängliga snabbare än vad som skulle ske med endast traditionella styrmedel som skatter och begränsningsregler (t.ex. Andersson m.fl., 2024).

Ett näraliggande argument är att industriföretag som i grunden är lönsamma riskerar att slås ut när kostnaderna för utsläpp snabbt

²⁰ Till basindustrin brukar räknas bl.a. järn, stål och cement vilka i dag står för en stor andel av koldioxidutsläppen. Basindustrin kännetecknas av hög kapitalintensitet, långa investeringscykler och därmed en långsam förändring i kapitalstocken. Det kan skapa inlåsnings effekter i fossilberoende teknik. Det kan leda till att långivarnas riskpremie ökar – det skapas en snedvridning i kreditgivningen – vilket försvårar för nya tekniker och kan motivera exempelvis kreditgarantier.

²¹ Ett undantag kan vara om egen produktion krävs av säkerhets- eller beredskapspolitiska skäl. Detta torde delvis vara giltigt för försvarsmateriel. Det kan emellertid även vara sårbart att vara alltför beroende av inhemsk produktion. Sannolikt skapar differentierade leverantörskedjor större motståndskraft vid en konflikt, jfr Rysslands invasion av Ukraina. Det finns också en tendens att dra det geopolitiska argumentet för långt i syfte att inkludera allehanda produktion. Man kan t.ex. fråga sig om elbilsbatterier utgör en tillräckligt ”strategisk” produkt för att motivera stora subventioner. Att Sverige eller Europa har komparativa fördelar avseende batteriproduktion har också ifrågasatts (se t.ex. Mauler m.fl., 2021, återgiven av Grafström, 2024). I varje enskilt fall måste man bedöma om det snarare rör sig om politiska incitament för att rädda befintlig industri och arbetstillfällen, dvs. undvika smärtsam men nödvändig strukturuomvandling t.ex. inom bilindustrin.

höjs genom koldioxidskatter eller åtstramningar inom ETS. Det skulle kunna motivera tillfälliga subventioner. En parallell kan dras till de statliga stöden för att klara nedstängningar under Coronapandemin. Det handlar om att staten – för att klara en kris, som pandemin, respektive en stor strukturomvandling, som klimatomställningen – inför strikta regelverk med påverkan på näringslivets möjlighet att bedriva viss typ av verksamhet. Effekten av regelverken kan vid införandet närmast liknas vid en typ av näringsförbud för viss verksamhet. Detta gäller i högre grad om reglerna införs med så pass kort framförhållning att företagen inte ges en reell chans att hinna ställa om. Plötsliga restriktioner för viss typ av verksamhet kan betraktas som exogena chocker för de berörda företagen och risken för s.k. *stranded assets*²² är stor när investeringsförutsättningarna snabbt förändras. Detta skulle kunna motivera att staten i vissa fall stöttar företag att överbrygga krisen eller omställningen under en begränsad period.

Sådana överbrygningsstöd blir per definition förbehållna befintliga branscher och oftast redan existerande företag. Det understryker vikten av att stöden är just tillfälliga och inte hindrar strukturomvandling och kreativ förstörelse som är nödvändig för långsiktig produktivitetstillväxt. Därtill måste stöden uppfylla andra krav som tydliggörs i detta kapitel.

Ett av flera villkor för ett eventuellt sådant stöd bör vara att företagen var lönsamma och livskraftiga innan regelverken infördes, och att deras verksamhet efter en omställningsperiod bedöms kunna bedrivas med lönsamhet även i en fossilfri ekonomi (se t.ex. Söderholm m.fl., 2025). Förutsättningarna att uppnå långsiktig lönsamhet i verksamheten försvåras väsentligt om det saknas relevant infrastruktur, tillgång till energi, tekniskt kunnande, forsknings- och utbildningsmiljöer, fungerande leverantörskedjor etc. Det bör beaktas när man överväger stödåtgärder. Ofta skiljer sig *förhållandena inom landet* åt härvidlag. Till exempel kan det finnas goda förutsättningar för att producera stål med mer fossilfria metoder i norra Sverige men samtidigt svårigheter såsom långa avstånd, som påverkar produktionskedjan både uppströms – exempelvis tillgången på arbetskraft och stålskrot – och nedströms – exempelvis avstånd till kunder. Naturligt höga transportkostnader innebär sämre förut-

²² Med *stranded assets* menas att tillgångar blir värdelösa eller får skrivas ner i värde före slutet av den förväntade ekonomiska livslängden, t.ex. pga. ändrade regelverk.

sättningar för lönsamhet. I flera andra europeiska länder finns det en trend att koncentrera satsningarna till industriella zoner för att fler branscher effektivt ska kunna dela på infrastrukturen (Tillväxtanalys, 2024c). Sådan koncentration till kluster och områden med god samhällelig infrastruktur, forsknings- och utbildningsmiljöer bör rimligen eftersträvas även i Sverige.²³

8.2.6 Risker och svårigheter med industripolitiska stöd

Ett grundargument emot riktade industripolitiska stöd är risken för *regleringsmisslyckanden*. Dessa kan bl.a. bero på *otillräcklig kunskap* hos de beslutande myndigheterna som gör det svårt att välja rätt teknik och företag att stödja. Historiskt finns en mängd exempel på kostsamma regleringsmisslyckanden när staten försökt planera fram något som i praktiken kräver en mängd experiment och kontinuerligt provande på fria marknader (se t.ex. Grafström, 2024 och Henrekson, 2025).

Att staten träffar rätt i sina åtgärder är särskilt viktigt när syftet är att skapa s.k. crowding-in-effekter, dvs. att statens stöd ska fungera som ett slags kvalitetsstämpel som lockar privat kapital att också investera. Därtill kan det föranleda kostnader för samhällsinfrastruktur i enskilda kommuner. Om staten valt fel från början innebär denna s.k. hävstångseffekt att den samhällsekonomiska alternativkostnaden blir större än bara den offentligfinansiella.

Det är också svårt att beräkna *storleken på det marknadsmisslyckande* som ska åtgärdas, dvs. värdera olika verksamheters samhällsnytta, positiva spill-overeffekter etc.²⁴ I ett rationellt beslutsfattande ska dessa vägas mot åtgärdens direkta och indirekta kostnader. Om det offentliga bedömer marknadsmisslyckandet som större än vad det faktiskt är kan en subvention leda till dödviktseffekter och undanträngning av privata investeringar.²⁵

²³ Se även Videnord (2023) som visar att FoU-stöd från Vinnova i genomsnitt inte hade någon positiv effekt på ett företags produktivitet, omsättning eller antal anställda. De företag där det hade positiv effekt hade dock det gemensamt att de befann sig i regioner med stor tillgång på högutbildad arbetskraft. Enligt Wennberg och Broström (2024) ger kluster av det slag som finns i urbana miljöer större samhällsekonomiska effekter i form av spillover från innovation etc. samt underlättar att attrahera specialiserad och välutbildad arbetskraft.

²⁴ Tillväxtanalys (2024d) har gjort försök att mäta spill-overeffekter, men det är ovanligt.

²⁵ Med dödviktseffekter avses här att projekten helt eller delvis hade genomförts även utan stödet. Motsatsen är additionalitet, vilket är vad som bör eftersträvas, dvs. att stöden innebär tillkommande aktiviteter, som inte hade uppstått utan stöden.

För att bemöta problematiken med att det är svårt att välja rätt teknik och bolag görs inte sällan en analogi till riskkapitalbranschen och s.k. *seedfunding*, där vissa eller många satsningar kommer att misslyckas, men några lyckas och det räcker. Denna analogi kan vara relevant om det handlar om små belopp på tidiga innovationsstadier, men fungerar rimligen inte om det rör sig om belopp på hundratals miljoner kronor till enskilda satsningar i Sverige. De samhällsekonomiska och budgetära riskerna är då för stora, dvs. ekonomin är för liten för att kunna bära många misslyckanden på dessa beloppsnivåer. Här finns risk för en politisk bias genom att Sveriges höga ambitioner på klimatområdet tolkas som att staten också bör stötta investeringar i stora innovativa industriprojekt av explorativ karaktär, i syfte att väsentligt minska utsläppen även i ett globalt perspektiv. Den svenska ekonomin är inte tillräckligt stor för att på ett meningsfullt vis kunna ta ett sådant globalt ansvar.

För att ett innovationsstöd på klimatområdet ska ge relevant effekt krävs att det finns *förutsättningar för global teknikspridning*, eftersom de svenska utsläppen i de flesta sektorer är jämförelsevis små. Affärsmässiga intressen kan dock göra företag ovilliga att sprida tekniken vidare och även av andra skäl är det inte säkert att innovationerna får globalt genomslag. SNS Konjunkturråd (Hassler m.fl., 2020) föreslog mot denna bakgrund att ”Ge bara klimatstöd till teknikutveckling om den kan spridas till andra länder”.²⁶

Ett annat argument emot företagsstöd är risken för *privilegiejakt och lobbying* som kan innebära ett gynnande av särintressen snarare än samhällsintresset. Incitament för detta uppstår naturligt när offentliga bidrag koncentreras och riktas till endast ett fåtal företag, medan finansieringen delas av hela skattebetalarkollektivet. Risken ökar när staten behöver samråda med befintliga företag för att hitta rätt teknikmässigt. Det kan gynna befintliga och större företag på bekostnad av framtida mindre företag. I de extrema fallen förekommer s.k. bidragsproffs och zombie-företag, vars överlevnad är beroende av offentliga stöd. En fråga att beakta i sammanhanget är om stödmottagarsidan är rimligt diversifierad eller om det tenderar att vara samma företag eller ägare som återkommande söker stöd hos staten.²⁷

²⁶ Se även Norbäck och Persson (2025).

²⁷ Tillväxtanalys (2024e) har visat att det på klimatområdet i Sverige har funnits en stor koncentration i tilldelningen av statliga stöd till ett fåtal företag.

Privilegiejakten kan sammanfalla med *politiska incitament* att stödja projekt av regionalpolitiska, sysselsättningspolitiska eller andra skäl som inte nödvändigtvis rimmar med åtgärdens egentliga syfte.²⁸ Kopplat till detta finns risken att projekten inte avslutas på grund av det som på engelska brukar kallas *sunk cost-fallacy*, dvs. att man känner pressen att fortsätta ett projekt p.g.a. att så pass stora resurser redan har satsats på det.²⁹

En annan viktig aspekt är de *långsiktiga kommersiella förutsättningar* för den verksamhet som söker stöd. Det finns exempel på projekt som startats i ett konjunkturläge med hög efterfrågan på en viss produkt eller under en period med låg ränta och låga elpriser. När marknadssituationen, konjunkturen eller priserna förändrats visar sig projektkalkylen inte hålla. Stöd från det offentliga kan ha inneburit att den privata parten tagit mer risk än vad som annars skulle ha skett, genom att i otillräcklig utsträckning beakta framtida ekonomiska risker i sina investeringskalkyler och expansionsplaner, s.k. *moral hazard*. Om mottagarna tror på permanenta stöd kan det också leda till underinvestering i kostnadsminskningar som annars skulle krävas av konkurrenskraftsskäl (Tornell, 1991).

En ytterligare fråga att adressera är huruvida det råder s.k. *first mover advantage* på en marknad eller inte. Antagandet att det är kommersiellt viktigt att vara tidig på marknaden med ny teknik har ibland framförts som motiv för statliga subventioner till stora

²⁸ Det kan t.ex. handla behov att visa politisk handlingskraft och få publicitet genom att "klippa band" (Sandström 2022). Wennberg och Broström (2024) skriver med hänvisning till Bloom m.fl. (2019) om skillnaden mellan stöd till demonstrationsprojekt för tidig innovation och program "[...] att försöka få till stånd 'transformation' av hela samhällssektorer. Här övergår innovationspolitik till industripolitik, och till en typ av insatser som riskerar snedvräda näringslivets incitamentsstrukturer. Bloom m.fl. (2019) framhåller sådan transformativ innovationspolitik såsom 'innovation missions' eller 'moonshots' som sannolika att bli politiserade till att gynna vissa sektorer eller företag som engagerar sig i lobbying, snarare än att ha socialt optimala utfall. I deras genomgång av centrala innovationspolitiska mekanismerna är 'missions' den mekanism med svagast evidensbas och mest oklara policy-slutsatser, samtidigt som den uppskattade samhällsnyttan är låg (Bloom m.fl. 2019, s. 180)." Tillväxtanalys (2018b) skriver om risken med att försöka uppnå flera mål med samma åtgärd: "Ofta finns dessutom en tendens hos politiska beslutsfattare att försöka "skjuta flera kråkor med samma skott", exempelvis genom att koppla samman en given politik med en rad andra viktiga samhällsmål såsom regional utveckling och utjämning, säkerhetspolitik eller hälsa. Även om dessa mål kan vara lika viktiga som de industripolitiska målen finns dock ofta andra – mer ändamålsenliga – styrmedel att tillgå för att hantera dessa utmaningar. En sammanblandning av en rad olika politiska mål gör industripolitiken mindre transparent och dessutom svårare att utvärdera."

²⁹ Rodrik (2014, s. 472) uttrycker det enligt följande "In many advanced countries industrial policy remains synonymous with white elephants, rent-seeking, and good money spent after bad". "White elephants" syftar på denna typ av politiska prestigeprojekt.

explorativa projekt på ett tidigt teknikstadium. Antagandet har dock även mött kritik (Törnvall, 2024).

Riktade stöd kan vidare innebära *smittorisker* i form av krav på kompensation (likabehandling) från parter som inte fått motsvarande stöd. Konjunkturinstitutet (2024b) beräknar att statligt finansierade satsningar på järn- och stålindustrin har små effekter på svensk ekonomi som helhet, men lyfter risken för att de skapar regionala spänningar, eftersom de gynnar vissa delar av landet samtidigt som den alternativa användningen av resurserna kan vara betydande summerat över tid.

Slutligen innebär offentliga stödsystem *budgetära kostnader* för själva transfereringen samt administrativa kostnader för både den beslutande myndigheten och mottagaren. På mottagarsidan kan det innebära en snedvridning till fördel för större företag och sådana som specialiserat sig på bidragsfinansiering. Alla utgifter medför alternativkostnader eftersom resurserna annars hade gjort nytta någon annanstans. Erfarenheten talar för att det ofta är politiskt svårt att avskaffa riktade stöd, vilket innebär att det finns en risk att kostnaderna och de övriga negativa effekterna kvarstår under en längre tid, även om de ursprungligen infördes i syfte att klara av en temporär omställningsperiod eller teknikskifte. Vidare bör risken för kostnadsöverskridanden i stora projekt särskilt beaktas (Ronnle 2019).

8.2.7 Alternativ till selektiva företagsstöd

Om staten behöver intervensera för att hantera marknadsmisslyckanden är mer generella, *horisontella styrmedel*, som görs tillgängliga för företag på bred front ofta lämpligare än selektiva stöd.³⁰ Ett exempel är offentligt understödda *test- och pilotanläggningar* som är öppna för flera företag (Söderholm m.fl., 2025). Ett annat alternativ är att *öka stödet till ordinarie aktörers forskning* på ett område (se kapitel 3). Detta kan åtgärda ett koordineringsmisslyckanden på marknaden, även om flera av utmaningarna i att bl.a. bedöma marknadsmisslyckandets storlek och välja rätt teknikspår består. En annan åtgärd är *utbildningsatsningar* inom särskilda områden, t.ex. regionalt i syfte att *stärka produktiva kluster*.

³⁰ Se Bloom m.fl. (2019), Tillväxtanalys (2018b), Wennberg och Broström (2024).

Relaterat till detta *kan staten anta en koordineringsroll* genom att föra samman industri, akademi och myndigheter för att underlätta kunskapsspridning och samarbeten.³¹

Garantier och lån är andra verktyg för att minska riskerna som kan uppstå med rent monetära bidrag. De budgetära kostnaderna minskar och med hjälp av intermediärer i form av låneinstitut stärks ex ante-kontrollen av projekt och företag.

En stödform som innebär mindre grad av selektion, dvs. inte innebär att mottagare väljs ut genom diskretionära beslut, är skattelättnader av mer generellt slag, t.ex. s.k. *FoU-avdrag*.

En ytterligare metod för att lösa samhällsutmaningar som inte nödvändigtvis är kommersiellt gångbara är s.k. *innovationstävlingar* (Elert och Henrekson, 2022a). En annan finansieringsform för att lösa samhällseliga utmaningar och samtidigt främja innovation är s.k. *omvända auktioner* som i dag tillämpas för utbyggnaden av bio-CCS (*Carbon Capture Storage*). Innovationstävlingar och omvända auktioner har fördelen att de skapar en konkurrens mellan utförare utifrån syftet att uppnå det samhällsekonomiska målet på det mest kostnadseffektiva sättet.

Slutligen kan riktade krav mot efterfrågesidan, t.ex. produktmarknadsregleringar som kräver (förbjuder) en viss grad av miljöanpassat (miljöfarligt) material vara effektiva alternativ.³²

8.2.8 Industripolitiska stöd i EU

Inom EU har industripolitiken avseende statsstöd till företag genomgått en stor förändring under senare tid. Från 1980-talet har politiken byggt på principerna om konkurrens och fri rörlighet på den gemensamma inre marknaden. En viktig del i politiken har varit strama begränsningar av medlemsstaternas möjligheter att med selektiva statliga stöd gynna företag och branscher. På senare år har emellertid en förskjutning skett. Med hänvisning till främst pandemikrisen, höjda energipriser, klimatfrågan och den geopolitiska situationen har regelverket mot statsstöd delvis luckrats upp

³¹ Detta har ibland kallats *Triple helix model of innovation*. Se även Tillväxtanalys (2018b) samt om s.k. regulatoriska sandlådor i SOU 2024:29 kapitel 5.

³² Detta bör främst ske på EU- eller global nivå för att ge ordentlig effekt och inte leda till snedvridningar av konkurrensen.

och stödnivåerna därmed ökat. Det har framför allt utnyttjats av de större medlemsstaterna Tyskland och Frankrike.³³

Mer tillåtande statsstödsregler riskerar att försämra den inre marknadens funktionssätt och bädja för ett protektionistiskt agerande med negativa effekter på den långsiktiga produktiviteten.

Det finns också risk att satsningar inom EU blir av mer bevarande än strategisk, dvs. framåtblickande, karaktär. Skälet är att befintliga och särskilt stora företag genom påverkan kan utnyttja stödmöjligheterna, vilket då kan ske på bekostnad av mindre och ännu icke existerande företag. I den s.k. Draghi-rapporten konstateras att produktivitetsgapet mellan EU och USA till stor del kan förklaras av tech-sektorns starka utveckling i USA. I EU handlar emellertid debatten inte sällan om den omfattande fordonsindustrin och de många arbetstillfällen som där riskerar att förloras i den globala konkurrensen, inte minst från Kina.³⁴ Om det präglar inriktningen på EU:s industri- och näringspolitik kan denna bli defensiv och bevarande, vilket kan det leda till att unionen missar andra branscher som i framtiden kommer att bidra mer till tillväxten.

Som beskrivs i Produktivitetskommissionens delbetänkande är Sveriges ekonomiska politik marknadsbaserad och i princip utan statliga subventioner av defensiv karaktär sedan åtminstone 1980-talet. Sverige har också gått i täten i försvaret av en fungerande inre marknad utan statliga stöd. Borg (2024) beskriver den ekonomiska utvecklingen inom EU och konstaterar att de länder som tillämpat en marknadsinriktad ekonomisk politik har haft en betydligt bättre utveckling än länder med en mer interventionistisk politik. De framgångsrika länderna har även gemensamt att de haft låg offentlig skuldsättning.³⁵ Det är på så sätt inte förvånande att andra medlemsstater är ideologiskt mer öppna för tillåtande statsstödsregler och åtgärder finansierade över EU-budgeten.

³³ Enligt Politico (2023) stod Tyskland och Frankrike 2022 för 80 procent av de statsstöd som beviljats av kommissionen. Se även Clean Energy Wire 2024. Se även redogörelse i Grafström (2024) och Flam (2021).

³⁴ Fordonsindustrin i EU sysselsätter direkt eller indirekt cirka 14 miljoner personer, vilket motsvarar drygt 6 procent av arbetskraften (EU-kommissionen, 2025b).

³⁵ Främst om de nordiska länderna, Nederländerna, Irland, Polen och Baltikum (Borg, 2024).

8.3 Bedömningar och förslag

8.3.1 Statens roll och vikten av goda ramvillkor

Bedömning: Sverige bör säkerställa samhällsekonomiskt ändamålsenliga ramvillkor som möjliggör en hållbar klimatomställning. Det handlar bl.a. om energiförsörjning, samhällsplanering, tillståndprocesser, infrastruktur och andra förutsättningar för att bygga innovativa, lönsamma och konkurrenskraftiga företag i en fossilfri ekonomi.

Bedömning: Politisk enighet kring klimatpolitikens långsiktiga inriktning och grundläggande förutsättningar bör eftersträvas. Stabila målsättningar och regelverk främjar hållbara klimatinvesteringar.

En återkommande bedömning i både klimatdebatten och forskningslitteraturen är att fungerande s.k. ramvillkor är av största vikt för industrins klimatomställning.³⁶ Det har bekräftats i samtal som Produktivitetskommissionen haft med företrädare för näringsliv och andra parter. Framför allt framhävs vikten av fungerande energiförsörjning i form av fossilfri el, men även bättre tillståndprocesser, infrastruktur, forskning och andra förutsättningar för att bygga innovativa, lönsamma och konkurrenskraftiga företag i en fossilfri ekonomi.³⁷ Samhällets institutioner, såsom skatte-, utbildnings- och rättssystemet, måste fungera väl så att produktivitet och tillväxt kan upprätthållas även när en stor förändring som klimatomställningen sker. Institutionernas utformning får inte leda till snedvridningar, t.ex. till fördel för en fossilbaserad ekonomi. Till sammans med marknadsbaserade styrmedel som internaliserar negativa externa effekter, på en så global nivå som möjligt, ger det goda förutsättningar för den klimatomställning som krävs.

En marknadsbaserad omställning som drivs av företagens egna strategiska, långsiktiga bedömningar torde vara den mest hållbara i meningen att den är förenlig med bibehållen eller ökad konkurrens-

³⁶ Se t.ex. Klimatpolitiska rådet (2024) och Hassler (2023). Fossilfritt Sverige (2024) konstaterar att Sverige inte har samma ekonomiska muskler som USA och Kina, utan "måste i stället erbjuda de mest konkurrenskraftiga förutsättningarna på alla andra områden".

³⁷ Dessa ramvillkor behandlas samtliga i andra kapitel i detta betänkande samt i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29).

kraft (Tillväxtanalys 2024b). För att skapa förutsättningar för en sådan behöver staten agera för att bryta det historiska stigberoendet eller spårbundenheten, där grundläggande strukturer och regelverk under lång tid har byggts upp med utgångspunkt i fossilberoende tekniker. Hassler (2024) menar att detta främst är en fråga om det svenska näringslivets konkurrenskraft i en fossilfri ekonomi. Själva utsläppen kan huvudsakligen hanteras genom att prissätta koldioxidutsläpp med skatter och utsläppshandel, men utan en medveten samhällsplanering som möjliggör fossilfria produktionsmetoder riskerar svensk industri då att slås ut. Andersson m.fl. (2024) menar att staten måste agera relativt kraftfullt och brett i samhället, om det ska vara möjligt att nå till netto-noll utsläpp inom de tidsramar som klimatmålen stipulerar.³⁸

En del i detta är att se till att både nya och befintliga regelverk är uppdaterade i förhållande till teknikutvecklingen. Som konstateras i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29, kapitel 5) är detta särskilt viktigt i perioder då det sker stora och snabba tekniksiften. Detta får inte hindras av lobbyism från företag som gynnas av gällande regelverk (s.k. *regulatory capture*).

Fossilfritt Sverige (2024) framhåller betydelsen av att det offentliga står för ”starkt ledarskap, tydliga målbilder och framför allt genom att erbjuda stabila och långsiktiga spelregler.” För att göra de investeringar som krävs för en klimatomställning behöver näringslivet kunna lita på att politiken inte ställs om radikalt efter regerings-siften etc. Detta gäller även politiken på EU- och global nivå.

Produktivitetskommissionen vill här betona att det utifrån ett produktivitetsperspektiv är viktigt att mål rörande utsläppsnivåer i olika tidsperspektiv, både på EU- och nationell nivå, sätts så att de inte blir föremål för återkommande revideringar. Målrevideringar skapar osäkerhet för företagen, särskilt för de som ser affärsmöjligheter i att ligga i framkant vad gäller anpassning av verksamheten till de uppsatta klimatmålen. Det undergräver målens legitimitet och politikens trovärdighet, vilket kan leda till lägre klimatinvesteringar och därmed negativa effekter på både klimatet och ekonomin.

³⁸ Andersson m.fl. (2024) menar att man bör använda en bred definition av industripolitik på klimatområdet och vidta åtgärder inom makroekonomisk politik, handelspolitik, direkta företagsstöd, forsknings-, innovations- och utbildningspolitik, infrastruktur inkl. skolor, bostäder, sjukvård m.m. De konstaterar dock att en aktiv industripolitik inte är oproblematisk, särskilt inte den del som omfattar direkta eller indirekta finansiella stöd till enskilda företag. Lindblad m.fl. (2022) argumenterar för att staten ska ta ett bredare ansvar för samhällsomvandling m.a.a. gröna investeringar, främst med hjälp av garantier.

Mer ambitiösa mål är i regel mer kostsamma att uppnå, åtminstone på kort sikt. De riskerar därför att utsättas för hårt ekonomiskt, socialt och politiskt tryck. Desto viktigare blir det i dessa fall med en bred politisk enighet bakom målen, för att undvika snabba kast som skapar osäkerhet för näringslivet.

8.3.2 Kostnadseffektivitet bör vara en bärande princip

Bedömning: Kostnadseffektivitet bör vara en bärande princip vid val och utformning av klimatpolitiska åtgärder. Det inkluderar bl.a. att:

- Tillämpa en enhetlig värdering av utsläppsminskningar, även i bedömningen av stödprogram.
- Utnyttja möjligheten för Sverige att tillgodoräkna oss internationella utsläppsminskningar.
- Undvika oproportionerliga dokumentations- och rapporteringskrav på företag och myndigheter.

Kostnadseffektivitet innebär att ett mål uppnås till minsta möjliga samhällskostnad. I klimatpolitiken betyder det att utsläppsminskningarna ska ske där det kostar som minst. Detta är principen bakom systemet med utsläppshandel. Enhetlig koldioxidskatt är ett annat kostnadseffektivt styrmedel.

För att kunna hitta de mest kostnadseffektiva åtgärderna krävs att en enhet koldioxidutsläpp värderas till samma pris oavsett var den uppstår. Detta måste då även gälla utsläppsminskningar inom den s.k. icke handlande sektorn.³⁹ I det avseendet har det funnits brister i både den svenska och internationella klimatpolitiken. I vissa fall har myndigheter värderat utsläppsminskningar för högt och därmed lagt resurser på alltför kostsamma åtgärder för utsläppsminskningar.⁴⁰ Det innebär att utsläppen kunde ha minskat mer om resurserna hade lagts på mer kostnadseffektiva åtgärder. Detsamma gäller om tillgängliga resurser används i länder där det kostar mindre

³⁹ Dvs. de sektorer som inte omfattas av EU:s system för utsläppshandel.

⁴⁰ Se exempel i Konjunkturinstitutet (2022a) på hur marginalkostnaden skiljer sig mellan olika styrmekanismer inom ESR-delsektorer. Naturvårdsverket och Konjunkturinstitutet tog 2024 fram en vägledning för att bedöma klimatpolitikens effektivitet.

att minska utsläppen. Eftersom klimatproblemet är globalt har det ingen direkt betydelse var utsläppsminskningarna sker.

Den här typen av ineffektivitet leder till merkostnader och är därmed negativ för ekonomin. Svenska företags konkurrenskraft kan försämrass om vi vidtar betydligt kostsammare åtgärder än andra länder för att uppnå samma effekt på de samlade utsläppen. Det finns även studier som visar att stödet för en viss klimatpolitisk åtgärd ökar om åtgärden upplevs som kostnadseffektiv (Dechezleprêtre m.fl., 2022).

Vikten av kostnadseffektivitet ligger till grund för den pågående Styrmedelsutredningens (Dir. 2024:98) uppdrag. För att undvika s.k. politik- och regleringsmisslyckanden krävs goda beslutsunderlag som beaktar samtliga effekter av en åtgärd. Styrmedelsutredningen bör därför analysera och lämna förslag som säkerställer att även bedömningen av olika offentliga stödprogram huvudsakligen utgår från samma koldioxidpris som andra styrmedel. Här behöver hänsyn dock tas till tidsaspekten. T.ex. kan en åtgärd för ökad innovation av fossilfria teknologier syfta till att ta sig över en tröskel för att uppnå lägre utsläpp längre fram i tiden. Nyttan av åtgärden blir då mer svårbedömd. Icke desto mindre behöver ianspråktagandet av resurser värderas i relation till andra utsläpsbegränsande åtgärder, såväl i Sverige som internationellt.

En kostnadseffektiv strategi är att utnyttja möjligheterna att avsätta resurser för utsläppsminskningar i länder där sådana kostar mindre, i stället för att vidta dyrare åtgärder i Sverige. Det kan ske globalt genom klimatbistånd eller genom att köpa utsläppsrättigheter inom ETS2-systemet från länder som Bulgarien och Rumänien, och på så sätt minska kostnaden för EU:s totala omställning. Utsläppen kan i dessa länder minska med tre till fyra gånger mer än vad samma kostnad skulle räcka till i Sverige. I både ESR- och LULUCF-förordningen finns möjlighet att överföra utsläppsutrymme mellan EU:s medlemsstater för att medlemsstaterna ska nå sina åtaganden.⁴¹

I Produktivitetskommissionens delbetänkande berördes frågan om företagens uppgiftslämnande och de omfattande kostnader som

⁴¹ Borg (2024) och Finanspolitiska rådet (2024). En förutsättning för köp och annullering av utsläppsrätter inom EU-ETS är att sådana finns tillgängliga till rimliga priser. Såväl regeringen som Konjunkturinstitutet och Klimatpolitiska rådet se möjliga svårigheter härvidlag. Vad gäller klimatbiståndspolitiska satsningar kan det också finnas utmaningar i genomförandet som behöver hanteras, bl.a. rörande behovet av en rättvisande redovisning av effekter.

oproportionerliga rapporteringskrav kan innebära. I detta betänkande behandlas problematiken med administrativ börda i offentlig sektor, se kapitel 14. En inte oväsentlig del av rapporteringskraven har sitt ursprung i miljö- och klimatpolitiken. Även om mätning och redovisning kan vara ett verksamt sätt att påverka beteenden, kan det också slå över i att kosta mer än vad det är värt i form av reell effekt. Dokumentation kräver i regel att personer anställs för att både samla in och förvalta uppgifterna, både i den avlämnande och mottagande organisationen. I en kartläggning har Produktivitetskommissionen observerat att mängden handlingsplaner, klimatstrategier etc. hos kommuner, region och länsstyrelse i enbart Stockholms län sammantaget uppgår till mycket stora volymer. Antalet anställda strateger och liknande som arbetar med dessa är också omfattande. Detta kan till del vara motiverat, eftersom det offentliga har en väsentlig roll att spela i den samhällsplanering och styrning som krävs för en klimatomställning. Det förefaller dock ha nått en nivå där kostnadseffektiviteten, dvs. de direkta och indirekta kostnaderna i relation till verksamhetens faktiska effekt på de globala utsläppen, kan ifrågasättas.⁴²

Vad gäller rapporterings- och dokumentationskrav för företag har dessa ofta sitt ursprung i EU-beslut, såsom CSR-direktivet och den s.k. taxonomin.⁴³ Produktivitetskommissionens förslag rörande beslutsunderlag, kontakter med företag m.m. i EU-arbetet är här högst relevanta (SOU 2024:29). En åtgärd som bör granskas utifrån detta perspektiv är de s.k. klimattullarna, *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM). Dessa riskerar leda till mycket stora administrativa kostnader, bl.a. för svenska företag med produktion på flera platser i världen.⁴⁴

⁴² Indirekta kostnader kan t.ex. uppstå som följd av komplexa och överlappande strukturer. Exempelvis har det framkommit att kommuner har svårt att veta vilka roller Länsstyrelsen respektive Regionen i Stockholm har i klimatarbetet, och vad som styrs av Länsstyrelsens Klimatfärdplan respektive Regionens Klimat- och energistrategi.

⁴³ Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) är ett EU-direktiv som reglerar hur vissa företag ska rapportera information om hållbarhet i sin årsredovisning. Taxonomin slår fast kriterier som syftar till att avgöra i vilken grad en finansiell investering är hållbar. Dess effekt har ifrågasatts, se t.ex. Dagens Industri 2024-11-19.

⁴⁴ Se SNS Seminarium 25 september 2024. Tullarna torde även kunna ha väsentligt negativa effekter för handeln, vilket kan hämma produktivitetsutvecklingen, se kapitel 7. Samtidigt förefaller någon typ av åtgärd av detta slag vara nödvändig för att EU:s system för utsläpps-handel ska kunna tillämpas för att minska klimatutsläppen med rimliga konsekvenser. Se även Norbäck och Persson, 2025.

8.3.3 Prissättning av utsläpp av växthusgaser

Bedömning: Klimatpolitiken bör ta sin utgångspunkt i prissättning av utsläppen av växthusgaser.

Förslag: Bensin- och dieselskatten bör höjas. Höjningen bör gälla åtminstone till dess att transportsektorn ingår i systemet för utsläppshandel.

Förslag: Styrmedelsutredningen (Dir. 2024:98) ges i uppdrag att utreda åtgärder för att begränsa klimatutsläppen från jordbrukssektorn. Bland annat bör sektorns undantag avseende koldioxid- och energiskatt ses över, liksom möjligheten att prissätta metan-utsläpp.

Utsläppen av växthusgaser är att betrakta som ett marknadsmisslyckande i meningen att de negativa externa effekterna av fossilbaserad ekonomisk aktivitet inte fullt ut återspeglas i priset på sådana tjänster och produkter.⁴⁵ Marknadsmisslyckandet motiverar offentliga interventioner i form av prissättning genom koldioxidskatt och utsläppshandel. På EU-nivå begränsas utsläppen från vissa sektorer genom systemet för utsläppshandel, ETS. Poängen med utsläppshandel är att utsläppsminskningarna i första hand sker där de är som billigast att genomföra. Klimatutmaningen är global varför inriktningen bör vara att sådana system införs på så internationell nivå som möjligt.⁴⁶ Genom en planerad successivt minskad tilldelning av utsläppsrätter i EU blir det i praktiken omöjligt för industrin och energisektorn att i framtiden släppa ut växthusgaser. Med nuvarande minskningstakt kommer det inte att utfärdas några nya utsläppsrätter från och med cirka år 2040.

⁴⁵ Se beskrivning av marknadsmisslyckanden i SOU 2024:29, kapitel 3 samt kapitel 2 där det konstateras med referens till Mokyr m.fl. (2015) att produktivitetstillväxten historiskt kan ha överskattats eftersom kostnaderna för miljöförstöring inte räknats med. Principen om att förorenaren ska betala, *polluter pays principle (PPP)*, baseras i grunden på samma resonemang.

⁴⁶ Utsläppshandel förefaller lättare än genomföra på internationell nivå än ett system med gemensamma koldioxidskatter, se t.ex. Hassler (2023).

Höjd skatt på bensin och diesel

Som tidigare redogjorts för bedöms prissättning av koldioxid och andra växthusgaser vara det mest effektiva sättet att minska de klimatskadliga utsläppen.⁴⁷ På nationell nivå har Sverige sedan länge tillämpat koldioxidskatt som ett styrmedel för att internalisera negativa externa effekter. Parker (2023) drar slutsatsen att koldioxidskatterna i Europa, varav Sveriges varit den allra högsta, samtidigt inte haft någon större negativ påverkan på ekonomins totala output.

Under perioden 2023–2025 har riksdagen emellertid sänkt skatten på bensin och diesel med totalt cirka 20 miljarder kronor i årlig effekt.⁴⁸ Sänkningarna har främst motiverats med minskade kostnader för hushållen. Flera remissinstanser har dock kritiserat sänkningarna och hävdats att de kommer att fördröja omställningen till eldrivna fordon samt försvåra Sveriges möjligheter att uppnå klimatmålen. Även OECD (2025c) har kritiserat sänkningarna.

År 2027 ska ETS-systemet utvidgas till att även innefatta transporter och uppvärmning. Produktivitetskommissionen bedömer att det åtminstone fram till dess är rimligt att tillämpa en högre bensin- och dieselskatten än i dag.⁴⁹ Att förslaget inte är formulerat med 2027 som en skarp borte tidsgräns beror på att det inte kan uteslutas att ETS-vidgningen försenas.

Eftersom drivmedelskostnaderna utgör en begränsad andel av de totala kostnaderna för de flesta branscher bedöms skattehöjningen inte ha betydelsefulla effekter på företagets produktivitet, varken direkt eller indirekt via kostnadsökningar i andra branscher (Konjunkturinstitutet, 2024a). Det kan också konstateras att bränslekostnaden för bilåkande i relation till hushållens realinkomster har minskat relativt kraftigt över tid (Andersson, 2022).

Produktivitetskommissionen har inte haft möjlighet att göra en djupare analys kring vad som vore den optimala skattenivån.⁵⁰ Det kan dock analyseras av Styrmedelsutredningen (Dir. 2024:98) som också har i uppdrag att analysera frågan om acceptans och legitimitet

⁴⁷ Se t.ex. Norbäck och Persson (2025).

⁴⁸ Beloppet avser skattesänkningarnas sammantagna belastning på statsbudgeten och har beräknats genom en summering av de varaktiga effekterna i tabellerna över offentligfinansiella effekter i prop. 2022/23:17, prop. 2023/24:24 och prop. 2024/25:30.

⁴⁹ Se även Finanspolitiska rådet (2024), Klimatpolitiska rådet (2024) och Naturskyddsföreningen (2025).

⁵⁰ Ang. svårigheten att bedöma vilken den optimala skattenivån är, se tex Hassler och Krusell (2024).

för klimatpolitiken och därmed även frågan om eventuella fördelningspolitiska kompensationer (se vidare nedan).

Jordbrukets utsläpp bör begränsas mer

Jordbruket står för en väsentlig andel av Sveriges totala växthusgasutsläpp. Dessa utsläpp härrör bland annat från djurens foder-smältning, hantering av gödsel samt utsläpp från både åkermark och betesmark. Vidare bidrar jordbruket till utsläpp från användning av arbetsmaskiner och uppvärmning av lokaler.⁵¹ För att minska jordbrukets växthusgasutsläpp finns flera statliga styrmedel, såsom Klimatklivet och gödselgasstödet. Staten tillhandahåller även stöd, ersättningar och rådgivning till jordbrukare inom ramen för Sveriges strategiska plan för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Trots dessa åtgärder minskar utsläppen från jordbruket långsammare än i andra sektorer. Riksrevisionen genomför för närvarande en granskning med anledning av indikationer på att statens insatser för jordbrukets klimatomställning inte är tillräckliga.

Utifrån ett produktivitetsperspektiv och principen om rationell resursallokering bör industrier i möjligaste mån behandlas neutralt. Man kan hävda att denna inriktning sedan lång tid inte gäller för jordbrukssektorn, som såväl i Sverige som i EU och globalt är omgärdad av många specifika regelverk och subventioner. Marknadskrafterna är i väsentliga delar satta ur spel till följd av statlig intervention. Vad gäller klimataspekten har dock jordbruk, liksom skogsbruk och fiskerinäringen, särbehandlats på ett för de övergripande målen olyckligt sätt. Sektorerna har länge varit undantagna från koldioxidskatt och förväntas inte heller ingå i den utvidgade utsläppshandeln. På EU-nivå finns betydande jordbrukssubventioner som inte i tillräcklig utsträckning beaktar klimatpåverkan. Sverige bör därför verka för en avveckling av dessa subventioner, både nationellt, i EU och på global nivå.

Utifrån behovet av att internalisera negativa externa effekter och uppfylla principer om att utsläpparen ska betala, kan man ifrågasätta sänkt koldioxidskatt och energiskatt för bränslen för arbets-

⁵¹ Totalt uppgår jordbrukets utsläpp till cirka en fjärdedel av Sveriges ESR-utsläpp. Cirka 15 procent av Sveriges totala territoriella utsläpp kommer från metan från djurens foder-smältning, metan och lustgas från stallgödsellagring, samt lustgas från jordbruksmark och koldioxid från kalkning (Naturvårdsverket, 2023).

fordon som används i jord-, skogs- och vattenbruk.⁵² En rimlig målsättning vore vidare att utsläpp av växthusgasen metan ska prissättas efter samma princip som koldioxidutsläpp.⁵³ Det saknas för närvarande tillräckliga styrmedel avseende både metan och kvävedioxid, vilket behöver åtgärdas för att ESR-utsläppen ska kunna minska på ett effektivt sätt. Utifrån ett övergripande produktivitetssperspektiv ser Produktivitetskommissionen inte direkt negativa effekter av att mindre kapital och arbetskraft binds upp i den svenska jordbrukssektorn.

Som skäl för särskilda undantag för jordbruket anförs ofta behovet av livsmedelsförsörjning utifrån ett beredskapsperspektiv. Detta bör dock kunna hanteras parallellt med en nödvändig klimatomställning, exempelvis genom stöd som inte ger incitament till klimatskadliga utsläpp. Det kan även krävas ökad innovation för att klara av utsläppsminskningen rent tekniskt. Minskade subventioner kan öka incitamenten för detta.

Ett annat vanligt förekommande argument mot hårdare klimatkrav i jordbruket är att det är tekniskt svårt att begränsa utsläppen givet en bibehållen produktionsvolym. Produktivitetskommissionen bedömer att dessa svårigheter inte ska underskattas och att de i rimlig utsträckning bör beaktas i utformningen av både åtgärder och målsättningar på området. Samtidigt bör svårigheterna inte gälla som skäl för att undanta sektorn à priori och i dess helhet. Andra branscher har haft liknande utmaningar men i olika omfattning övervunnit dem över tid. Att skärpa utsläppskraven på jordbruket torde främja innovation på området.

I direktiven till Styrmedelsutredningen (Dir. 2024:98) skriver regeringen att svensk jordbruksproduktion är mer koldioxidsnål än andra länders, och därför inte bör regleras hårdare eftersom det kan ge upphov till s.k. koldioxidläckage om inhemsk produktion ersätts med import. Med detta argument skulle man dock kunna motivera undantag även för andra branscher i Sverige. Jordbrukssektorn är i det avseendet inte unik. En generell sådan hållning skulle vara svår-förenlig med de beting om utsläppsminskningar som EU:s klimatramverk stipulerar för Sverige.

⁵² OECD (2025c) kritiserar den lägre skatten på bränsle inom bl.a jord-, skogs- och vattenbruk.

⁵³ Metangas står för 9 procent av Sveriges totala utsläpp. Inspiration kan hämtas från Danmark och Nya Zeeland som nyligen gjort reformer åt detta håll.

Produktivitetskommissionen föreslår att jordbruket ska ingå i Styrmedelsutredningens uppdrag i syfte att möjliggöra en helhetsbedömning av den svenska klimatpolitiken.

8.3.4 De svenska nationella klimatmålen skapar otydlighet och försvårar kostnadseffektivitet

Förslag: Samtliga svenska nationella klimatmål ses över av Miljömålsberedningen med inriktningen att harmonisera dem fullt ut med de EU-beslutade målen. Detta i syfte att göra systemet enklare, tydligare och därmed effektivare.

Flera utredningar och institutioner har konstaterat att EU:s klimatmål vad gäller utsläppsnivåer är i princip lika ambitiösa som de svenska egna nationella målen.⁵⁴ Det som skiljer åt är framför allt ett fåtal år beroende på sektor. En ytterligare skärpning av EU-målen har dessutom aviserats.

Att Sverige tillämpar egna snarlika mål bidrar till komplexitet och försämrar överblick. Det kan öka kostnaderna och försvåra det operativa arbetet för företag och andra som har att förhålla sig till målen. Sveriges egna mål försvårar dessutom kostnadseffektiva åtgärder.⁵⁵ Det gäller särskilt Sveriges egna mål för transportsektorn.

Konjunkturinstitutet (2022a) skriver att ett bibehållande av de svenska klimatmålen skulle ”innebära att de extra kostnader Sverige har tagit på sig, genom att använda en politik som i sammanhanget är relativt stelbent, kvarstår samtidigt som Sverige svårtligen fortsatt kan sägas bidra till den globala klimatomställningen genom att vara ett föregångsland”. Produktivitetskommissionen delar denna uppfattning och anser att Miljömålsberedningen bör få i uppdrag att se över Sveriges samtliga nationella klimatmål med inriktningen att harmonisera politiken fullt ut med EU-målen.⁵⁶ Ökad konvergens i klimatambitionerna mellan EU:s medlemsstater skulle även bidra till jämnare konkurrensvillkor.

⁵⁴ Klimatpolitiska rådet (2024), Konjunkturinstitutet (2022a), Hassler (2023, Finanspolitiska rådet (2024).

⁵⁵ Se t.ex. Konjunkturinstitutet (2022a) som bl.a. konstaterar att en svensk klimatpolitik som bättre harmonierar med EU:s skapar större möjligheter att utnyttja den flexibilitet som den senare medför och kan därmed bidra till att EU:s klimatpolitiska mål nås till en lägre kostnad.

⁵⁶ Denna inriktning förordas även av Hassler (2023) och Finanspolitiska rådet (2024).

Miljömålsberedningen fick i januari 2025 ett tilläggsdirektiv (Dir. 2025:3) om att se över de s.k. etappmålen till 2030. Produktivitetskommissionens förslag innebär att översyn även ska inkludera det s.k. 2045-målet.⁵⁷

8.3.5 Hantera fördelningseffekter med ordinarie system

Bedömning: Fördelningseffekter av klimatpolitiska åtgärder bör om nödvändigt hanteras genom de ordinarie fördelningspolitiska verktygen, såsom de generella transfererings- och skattesystemen. Kompensationer som minskar den avsedda effekten av klimatstyrmedel bör undvikas.

Effekterna av klimatpolitiska åtgärder, som prissättning av koldioxid genom skatter och utsläppsrätter, kan vara både regressiva (t.ex. direkta konsumtionseffekter som relativt sett innebär en större belastning för låginkomsttagare) och progressiva (t.ex. försämrade avkastning på kapital som i regel träffar höginkomsttagare i större utsträckning). På längre sikt beror effekten på politikens utformning brett, t.ex. vad skatteintäkterna används till. Generellt bedöms de fördelningspolitiska konsekvenserna vara förhållandevis små, även utifrån ett geografiskt perspektiv (Hassler, 2023 och Konjunkturinstitutet 2023b). För vissa hushåll kan dock kostnaderna bli större, vilket ofta är vad som ges uppmärksamhet i den allmänna debatten.

Principen om att utsläpparen ska betala (*PPP*) talar emot att kompensera hushåll för ökade kostnader för utsläpp. Det är också svårt att utforma träffsäkra kompenserande stöd utan att motverka det ursprungliga styrmedlets syfte, dvs. minskade utsläpp. Därtill finns det en väsentlig risk för fusk.⁵⁸ Erfarenheten säger vidare att det är politiskt svårt att ta bort stöd när de väl har införts, och att det kan komma motsvarande krav på kompensation från andra grupper som påverkas negativt i samband med strukturella eller konjunkturrella förändringar av ekonomin. Särlösningar utanför de

⁵⁷ Beroende på när översynen genomförs kan målet behöva anpassas till resultatet av den revidering av EU-målen som i skrivande stund pågår.

⁵⁸ Exempelvis kan geografiskt betingade stöd leda till fusk med fordonsregistrering och folkbokföring.

ordinarie systemen är även förknippade med ökade administrativa kostnader.

I sammanhanget kan även noteras att hushållen ofta överskattar miljöstyrmedels faktiska effekt på hushållsekonomin (Finanspolitiska rådet, 2024).⁵⁹

Om det ändå anses nödvändigt med kompensation bör man undvika att ge stöd i form av nedsatta utsläppsavgifter, t.ex. lägre koldioxidavgift eller bränsleskatt. I stället bör stödet utformas som en transferering som fritt kan disponeras av mottagaren, så att incitamenten till förändrat beteende bibehålls. Stödet bör vara tillfälligt under en övergångsperiod, tills samhället kommit närmare en ny jämvikt där alternativ finns och kostnaderna för klimatutsläpp är korrekt prissatta.⁶⁰ Principerna för utformning av stöd blir aktuella bl.a. när EU:s s.k. sociala klimatfond ska användas för att återföra en del av intäkterna från ETS2 till samhället. Den av regeringen tillsatta Styrmedelsutredningen (Dir. 2024:98) har i uppdrag att utreda bl.a. frågan om klimatpolitikens acceptans och legitimitet, vilket torde inbegripa frågan om kompensationer.

Redan i dag finns stöd till hushåll kopplade till klimatomställningen, t.ex. för ellagring, laddpunkter, energieffektivisering och främjande av fossilfria fordon. Stöden är i normalfallet progressiva, dvs. de utgör en större andel av inkomsten för låginkomsttagare. Det finns även ett geografiskt betingat stöd där hushåll och företag i många kommuner i Norrland har en skattenedsättning för förbrukning av el.

8.3.6 Offentlig upphandling är sällan ett effektivt verktyg för grön omställning

Bedömning: Särskilda krav i offentlig upphandling är sällan en kostnadseffektiv åtgärd för minskade klimatutsläpp och bör inte göras obligatoriskt.

⁵⁹ Svårigheten härvidlag kan även illustreras av att bränslekostnaden för bilåkande i relation till hushållens realinkomster har minskat kraftigt de senaste decennierna, vilket knappast är en insikt som präglar debatten kring drivmedelspriserna (se Andersson, 2022).

⁶⁰ Se diskussion i Finanspolitiska rådet (2024), Hassler (2023) och Konjunkturinstitutet (2023b).

I dag gäller enligt Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) 4 kap 3 § att ”En upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta”. I juni 2022 remitterade Regeringen ett förslag till lagrådet om att göra detta obligatoriskt, dvs. ändra *bör* till *ska* (Regeringskansliet, 2022). Förslaget genomfördes dock inte efter regeringsskiftet 2022. Regeringen pekar emellertid i sin klimathandlingsplan på möjligheten att använda offentlig upphandling som ett klimatpolitiskt verktyg.⁶¹ Skäl som ofta anförs för detta är att staten bör bidra till att skapa en efterfrågan och marknad för klimatanpassade produkter, vilket förvisso kan vara att föredra framför att stödja produktionen direkt. På så sätt kan man möjliggöra storskalighet och lägre priser på fossilfria produkter och tekniker.⁶²

Det finns dock ofta skäl emot att använda krav i den offentliga upphandlingen som klimatpolitiskt verktyg. Ett huvudskäl är att klimatpåverkan redan kommer att återspeglas i priset på den upphandlade varan eller tjänsten, förutsatt att dessa ingår i ETS. Grunden för ETS är att utsläppsminskningarna ska ske där det kostar minst. Om den offentliga aktören betalar ett högre pris för extra klimathänsyn innebär det då en totalt sett högre kostnad för att nå de aggregerade utsläppsmålen, dvs. man styr inte mot utsläppsminskningar till lägsta samhällsekonomiska kostnad.⁶³

Även i de fall upphandlingsverktyget används på områden utan andra starka klimatpolitiska styrmedel, dvs. utanför utsläppshandels-systemet, finns det väsentliga svårigheter. I Sverige finns cirka 4 100 offentliga upphandlande organisationer. Även om dessa erhåller ett visst stöd i upphandlingen torde det vara en mycket svår uppgift att i varje enskilt fall välja och väga rätt teknik, produkt och kravnivå utifrån klimatperspektiv gentemot funktionskrav, kostnad och andra sidokrav. Det finns risk för att upphandlingsprocessen kompliceras, med sämre konkurrens, ökad risk för överklagande, högre inköpskostnader etc. som följd. Som framgår i kapitel 15 dras upphandlingsregelverket redan i dag med ett antal brister som försvårar systemets övergripande syfte, nämligen att bidra till en effektivare offentlig verksamhet.

⁶¹ Regeringskansliet (2023a). Detta stöds även av ex. initiativet Fossilfritt Sverige (2024).

⁶² Andersson m.fl. (2024) menar att staten har en roll i att ”skapa och reformera” marknader.

⁶³ Ingenstans där detta förordas har det, i material som Produktivitetskommissionen tagit del av, presenterats förslag på hur de ytterligare kostnaderna för det offentliga i så fall ska finansieras. För en grundläggande genomgång av hela frågan, se Konjunkturinstitutet (2020).

8.3.7 Riktade industripolitiska stöd bör undvikas

Bedömning: Utgångspunkten för svensk industripolitik bör vara att inte subventionera enskilda företag eller branscher.

Produktivitetskommissionens bedömning utifrån empiriska och teoretiska studier är att selektiva företagsstöd bör tillämpas mycket restriktivt. De direkta och indirekta kostnaderna och riskerna på aggregerad nivå överstiger i regel eventuella nyttor, se avsnitt 8.2.6. Det är svårt att utforma stöd som inte orsakar s.k. regleringsmisslyckanden på marknaden. Staten bör därför främst fokusera på att säkerställa samhällsekonomiskt ändamålsenliga ramvillkor⁶⁴, se avsnitt 8.3.2, samt tillämpa beprövade generella ekonomiska styrmedel, såsom prissättning av koldioxid, och traditionell lagstiftning på miljöområdet.

I en internationell jämförelse används relativt lite industripolitiska stöd i Sverige (Grafström, 2024). Som beskrivs i Produktivitetskommissionens delbetänkande har strategin att förlita sig på marknadsmekanismer för en rationell resursfördelning mellan sektorer och företag varit ett framgångskoncept för produktivitet och konkurrenskraft (SOU 2024:29). Denna syn delas av centrala organisationer i näringslivet (se t.ex. Krassén och Grip, 2025, och Daunfeldt, 2022).⁶⁵

8.3.8 Nya stöd ska föregås av en ordentlig analys

Förslag: Beslut om stödprogram och enskilda större företagsstöd ska föregås av en analys och särskilt utlåtande från relevanta expertmyndigheter, däribland Tillväxtanalys, Konkurrensverket och Kommerskollegium. Analysen ska baseras på tydliga kriterier och principer grundade i teoretisk och empirisk evidens.

⁶⁴ Se Norbäcks och Perssons (2025) resonemang om s.k. institutionellt baserad industripolitik och mer horisontella åtgärderna inom det de kallar strukturuomvandlingsbaserad näringslivspolitik.

⁶⁵ Se även slutsatser i Norbäck och Persson (2025).

Mycket lite talar för att staten är bättre än företag, banker och aktiemarknaden på att bedöma vilka investeringar som bidrar till produktivitet och lönsamhet på sikt. Många historiska erfarenheter är nedslående, vilket också föranlett det strikta regelverk för statsstöd som varit en grund för EU:s inre marknad.

Staten kan emellertid vara bättre än privata aktörer på att bedöma och ta hänsyn till samhällsekonomiska nyttor och kostnader från olika investeringar och produktion. I fall där marknadsmisslyckanden förekommer kan staten behöva agera. Som beskrivs ovan kan exempelvis stora teknikskiften kräva kapitaltunga investeringar och långa utvecklingsprocesser för att klara omställningen, men förekomsten av politisk risk kan hindra att investeringarna kommer till stånd. Givet detta kan klimatomställningen p.g.a. dess brådskande motivera undantag från principen att staten inte ska subventionera enskilda företag och branscher (se t.ex. IVA, 2024b, och Grafström, 2024). Ett annat klimatrelaterat motiv för att stödja viss industri kan vara förekomsten av s.k. koldioxidläckage. Sådant kan uppkomma om reglerad svensk eller europeisk produktion konkurreras ut av andra länders mer fossilbaserade produktion.⁶⁶ Det kan även finnas motiv för stöd till företags FoU och innovation, i tidiga faser och när verksamheten har positiva spill-overeffekter.

För att pröva sådana undantagsfall krävs gedigna analyser och beslutsunderlag för att säkerställa att kostnaderna inte överstiger nyttorna med stödet. Analysen bör göras av myndigheter med expertis i tillväxt- och näringslivspolitik i samarbete med myndigheter med expertis kring marknad- och konkurrensfrågor samt internationell handel. Givet nuvarande myndighetsstruktur innebär det att analysen bör göras av Tillväxtanalys (formellt Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och studier) i samarbete med Kommerskollegium och Konkurrensverket.⁶⁷ Beroende på typ av stöd kan även expertmyndigheter inom särskilda sektorer lämpligen delta. Vad gäller klimatrelaterade stöd kan det exempelvis handla om Naturvårdsverket och Energimyndigheten.⁶⁸

⁶⁶ Detta är ett argument bakom förslaget om s.k. klimattullar (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM), se t.ex. Persson och Norbäck (2025).

⁶⁷ Vikten av att involvera konkurrensmyndigheten i industripolitiska beslut poängteras särskilt av OECD (2024f), s. 43 ff.

⁶⁸ Ett krav för deltagande bör vara att myndigheterna besitter viss analyskapacitet, vilket de nämnda myndigheterna bedöms göra.

Regeringen bör inhämta sådan analys och utlåtande inför beslut och utformande av stödprogram. Det bör även göras obligatoriskt att motsvarande utlåtande, i anpassad form, inhämtas innan beslut om större enskilda beviljanden av stöd fattas.⁶⁹ Detta oavsett om besluten fattas av regeringen eller ansvariga förvaltningsmyndigheter.

Analysen bör bl.a. belysa följande frågeställningar (se motiveringar i avsnitt 8.2.4–7):

- Föreligger det ett marknadsmisslyckande som motiverar att staten intervenerar?
- Kan problemet lösas med generella eller mindre snedvridande åtgärder än riktade stöd?
- Är marknadsmisslyckandet stort och är det särskilt bråttom?
- Föreligger de grundläggande förutsättningar som krävs för att inom rimlig tid uppnå lönsamhet i verksamheten, t.ex. tillgång till relevant infrastruktur och kompetens? Beakta även förhållandena på regional nivå.
- Hur ser möjligheterna ut att välja rätt teknik och företag?
- Föreligger risk för lobbying, privilegiejakt eller snedvridningar p.g.a. politiska incitament?
- Åtgärdens påverkan på marknaden, såsom effekt på konkurrens, handel och resursfördelning.
- Långsiktiga kommersiella förutsättningar för verksamheten.
- Förutsättningarna för teknikspridning, särskilt internationellt.⁷⁰
- Stödets kostnad och finansiering.

Regeringen kan redogöra för dessa industripolitiska kriterier och principer i en proposition eller skrivelse till Riksdagen, som då ges möjlighet att ställa sig bakom dem. Riksrevisionen kan använda frågeställningarna i granskningar av industripolitiken.

⁶⁹ Förslagsvis för enskilda stöd som överstiger 50 miljoner kronor i 2025 års penningvärde.

⁷⁰ Se Norbäck och Persson (2025).

8.3.9 Stödets utformning bör bygga på tydliga principer

Förslag: Vid inrättande av ett selektivt stöd bör bl.a. följande principer beaktas i utformningen:

- Neutralitet och transparens.
- Begränsa risken för det offentliga och säkerställ det privata ansvarstagandet.
- Kostnadseffektivitet.
- Kontinuerlig uppföljning och utvärdering.

En väsentlig del av ett *neutralt förhållningssätt* är i detta sammanhang att fokusera på problemet som ska lösas eller målet som ska uppnås, och att det offentliga inte på förhand ska avgöra med vilken teknik, eller genom vilket företag, detta ska ske. Det innebär även att man inte diskriminerar mellan företag genom att exempelvis behandla dem olika i ansökningsprocesser. Objektiva och *transparenta ansökningsprocesser* krävs för att minimera risken för lobbying och privilegiejakt.⁷¹

Ett annat sätt att minska de potentiella nackdelarna med riktade stöd är att *begränsa risken för det offentliga*, framför allt genom att kräva en tillräcklig grad av medfinansiering från den privata aktören. Genom att den privata stödmottagaren riskerar en väsentlig del av egna medel skapas incitament för affärsmässiga bedömningar rörande exempelvis konjunkturläge och förutsättningarna för långsiktig lönsamhet. Det bidrar till att hantera informationsasymmetrin mellan det offentliga och den privata aktören avseende t.ex. en teknologisk potential, samt risken för s.k. privilegiejakt och moral hazard. Produktivitetskommissionen anser att ett riktmärke kan vara att den offentliga andelen ska uppgå till maximalt 30 procent av projektkostnaden, beroende på utformning.⁷² Statens stöd ska

⁷¹ Det är slående hur pass noggranna processerna vid offentlig upphandling är i detta avseende jämfört med många företagsstöd där inte alls samma förbud mot förhandskontakter etc. finns. En oklarhet som förmedlats till Produktivitetskommissionen är huruvida det råder först-till-kvarn-princip rörande ansökningar till exempelvis stödprogrammen Industriklivet och Klimatklivet, eller om det finns någon form av garanti för likabehandling om ett företag inkommer med ansökningar i senare skede, eller om en ny banbrytande teknik visar sig vara bättre än de som tidigare erhållit stöd.

⁷² Offentliga lånegarantier möjliggör dock en lägre privat finansieringsandel tack vare den ökade ex ante-kontroll som ansvarigt låneinstitut står för.

alltså reducera, inte eliminera, risken i projektet.⁷³ Vikten av att säkerställa privat ansvarstagande för projektets långsiktiga hållbarhet accentueras när stora industriprojekt även kräver ökade offentliga satsningar på omkringliggande samhällsinfrastruktur, kompetensförsörjning etc.

Det är viktigt att här *räkna med alla offentliga finansieringskällor*. Inte sällan finansieras större industripolitiska projekt med en kombination av statliga, kommunala och regionala medel samt olika stöd eller lån från EU, Europeiska investeringsbanken (EIB) och andra internationella institutioner, som också finansieras av bl.a. den svenska staten. Medlen går ibland via andra myndigheter eller forskningsfinansierare.

Som tidigare konstaterats är det ofta svårt att kvantifiera positiva externa effekter som inte beaktas i privata investeringskalkyler och därför kan motivera en offentlig intervention. Icke desto mindre är volymen på dessa viktig för att bedöma om och i så fall i vilken omfattning som det offentliga bör intervensera. I kombination med alternativkostnaderna, dvs. nyttan med en alternativ användning av resurserna, avgör det stödets *kostnadseffektivitet*. Stödets storlek bör alltså bestämmas med utgångspunkt i en sådan bedömning.

Osäkerheten i industripolitiska beslut nödvändiggör en sekventiell ansats med nära uppföljning och stegvisa utbetalningar utifrån tydliga mål, lärande och ansvarsutkrävande.⁷⁴ Det måste finnas etablerade mekanismer för att avsluta stödet i förtid om projektet inte lever upp till det förväntade resultatet, t.ex. p.g.a. att man har satsat på fel teknik eller missbedömt marknaden. I detta ingår en tydlig sluttidpunkt för det offentliga stödet. Detta minskar risken för kostsamma politik- eller regleringsmisslyckanden. Stor offentlig finansieringsandel i kombination med politisk prestige kan annars göra att projekt inte avslutas i tid, med stora budgetära och samhälls-ekonomiska kostnader som följd.⁷⁵ Slutligen bör stöden utformas så att de är möjliga att utvärdera i efterhand.

⁷³ Se även slutsatser i Norbäck och Persson (2025).

⁷⁴ Andersson m.fl. (2024), Tillväxtanalys (2024c) och Söderholm m.fl. (2025).

⁷⁵ Se avsnitt 8.2.6 om risken för *sunk cost fallacy*. De kriterier som fanns för Riksgälds-kontorets garantier till projektet Northvolt i Skellefteå är exempel på hur statens förluster begränsades.

8.3.10 Se över befintliga stöd och strukturer

Förslag: Se över befintliga stödsystem och strukturer inom klimat- och industripolitik så att de ligger i linje med de principer som Produktivitetskommissionen föreslår. Detta inkluderar bl.a. att:

- Stödprogrammet Industrikivet avskaffas eller väsentligen förändras.
- Statens s.k. gröna kreditgarantier utvärderas.
- Myndighets- och förvaltningsstrukturen på området för grön industriomställning och företagsstöd ses över.

Industrikivet som infördes 2018 förvaltas av Energimyndigheten och har till huvudsyfte att stödja olika typer av åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. År 2025 ligger det statliga anslaget på cirka 3,5 miljarder kronor.⁷⁶ Riksrevisionens (2024b) granskning av Industrikivet visar att det i flera delar inte lever upp till de krav som bör ställas på utformningen av selektiva företagsstöd. En grundläggande svårighet har varit att bedöma innovationsgraden och samhällsnyttan med de tekniker som stöd söks för samt i vilken utsträckning dessa kan antas leda till minskade utsläpp, även när externa experter knutits till urvalsprocessen. I ansökningarna får stödmottagarna bedöma potentialen till utsläppsminskningar utifrån egen vald metod, vilket enligt Riksrevisionen omöjliggjort en tillförlitlig jämförelse och rangordning av projekten. Ansökningsprocessen bedöms av Riksrevisionen som ineffektiv med stor risk för att sökande behandlas olika. Vidare finns brister i uppföljning och utvärdering (se även Nylander, 2024).

Det förefaller alltså finnas en stor risk för regleringsmisslyckanden p.g.a. otillräcklig kunskap hos beslutande myndighet samt risk för privilegiejakt och lobbying. Den offentliga finansieringsandelen kan i vissa fall uppgå till 70 procent, vilket ökar risken för de negativa utfall som beskrivs ovan. Otydlighet i kriterier och ansökningsprocesser torde öka de administrativa kostnaderna både hos myndigheten och de sökande. Varken de långsiktiga kommersiella förutsättningar eller möjligheten till internationell spridning

⁷⁶ Budgetpropositionen 2025 samt Vårändringsbudget för 2025 i.o.m. vilken anslaget ökades med 2,2 miljarder kronor genom en överföring från stödprogrammet Klimatkivet.

av tekniken, som är avgörande för att lösa klimatproblemen, tycks ha beaktats i tillräcklig utsträckning.

Sammantaget finns det i nuläget inga belägg för att Industriklivet har varit en kostnadseffektiv klimatåtgärd. Produktivitetskommissionen konstaterar också att det fokus på s.k. tekniksprång som låg till grund för skapandet av Industriklivet inte har entydigt stöd i forskning kring hur innovation i praktiken uppstår.⁷⁷

Produktivitetskommissionen delar Riksrevisionens bedömning att utformning av Industriklivet inte har varit tillräckligt väl genomtänkt och föreslår därför att stödet avskaffas alternativt görs om enligt de principer som presenteras ovan.

Ett annat miljö- och klimatpolitiskt instrument som förstärkts kraftigt under senare år är s.k. gröna kreditgarantier.⁷⁸ Garantier för lån upp till 500 miljoner kronor hanteras av Exportkreditnämnden och garantier för större lån av Riksgäldskontoret. Som beskrivs ovan är garantiinstrumentet ett sätt att minska riskerna för vissa, men inte alla, typer av regleringsmisslyckanden inom industripolitiken. Samtidigt innebär garantierna en finansiell risk för staten.⁷⁹ Garantisystemen bör utvärderas utifrån kostnadseffektivitet och måluppfyllelse. En fråga är huruvida det säkerställs att rätt projekt beviljas garantier och att inte stora s.k. dödvikseffekter uppstår, dvs. att projekten helt eller delvis hade genomförts även utan stödet. Även övriga aspekter som anges i avsnitt 8.2.4–7 ovan bör belysas.

För att säkerställa en ändamålsenlig politik för grön industriomställning och företagsstöd bör även *den statliga förvaltningsstrukturen ses över* i syfte att skapa en tydlig rollfördelning, effektivitet och förutsättningar för ansvarsutkrävande. Det finns i dag ett flertal statliga aktörer som rör sig inom delvis överlappande områden. Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Tillväxtverket och Vinnova tillhandahåller stöd med delvis likartad inriktning. Tillväxtverket fick 2023 ett särskilt uppdrag om att ”stödja ny-industrialiseringen och samhällsomvandlingen” i norra Sverige (Regeringskansliet, 2023b) och 2024 gavs ett liknande uppdrag till ett nyinrättat s.k. accelerationskontor (Dir. 2024:57). Samtidigt

⁷⁷ I Riksrevisionens rapport hänvisas till prop. 2017/18:1, UO20, s. 148, bet. 2017/18: MJU1, rskr. 2017/18:115 där regeringen skriver att det är genom tekniksprång som minskade utsläpp av växthusgaser ska komma till stånd, utan att närmare förklara begreppet. Detta kan ställas mot bilden av innovationsprocesser i Elert och Henrekson (2022b).

⁷⁸ Se Lindblad m.fl. (2022) för en genomgång av garantiinstrumentet kopplat till miljö.

⁷⁹ Ramen för gröna kreditgarantier uppgår 2025 till 80 miljarder kronor.

representeras staten på regional nivå även av länsstyrelserna. Sammantaget torde det finnas en risk för oklarhet i rollfördelningen mellan de statliga aktörerna, vilket skulle kunna försvåra dialogen med externa parter och hindra en effektiv användning av offentliga medel.

Produktivitetskommissionen bedömer att det kan finnas anledning att bredda en sådan översyn till att även innefatta de uppdrag och uppgifter som ovanstående myndigheter har inom regional- och forskningspolitiken. En rimlig målsättning är att öka renodlingen och minska antalet offentliga aktörer. Myndigheternas verksamhet rörande stöd till företag torde kunna samlas i en tillväxtpolitisk myndighet, där även Accelerationskontoret och eventuella industrisamordnare etc. kan ingå. Tillväxtverkets regionalpolitiska verksamhet, däribland förvaltningen av EU:s strukturfonder, skulle kunna övergå till en regionalpolitisk myndighet tillsammans med den EU-medelshantering som i dag ligger på Svenska ESF-rådet. Detta överensstämmer med förslagen i utredningen om hantering av EU-medel (SOU 2024:22). De stöd till forskning som i dag finns hos Vinnova och delvis även hos Naturvårdsverket och Energi-myndigheten skulle kunna föras över till en eller flera renodlade forskningsmyndigheter, tillsammans med verksamhet hos Vetenskapsrådet, Formas och Forte. Analyserna i forskningsfinansieringsutredningens betänkande SOU 2023:59 kan härvidlag beaktas. Även det statliga bolaget RISE (Research Institutes of Sweden AB), vars verksamhet till väsentlig del finansieras direkt eller indirekt med medel från statsbudgeten, bör inkluderas i en sådan översyn (se även kapitel 3).

8.3.11 Sveriges agerande i EU

Bedömning:

- Förslag om industripolitiska stöd inom EU bör bedömas utifrån samma kriterier som föreslås ovan avseende stöd på nationell nivå.
- Sverige bör fortsatt motverka uppluckring av reglerna för statsstöd.

- Sverige bör prioritera att på ett ordnat och strategiskt sätt hämta hem medel från EU-budgeten framför att inrätta nationella stödprogram.

Potentiella för- och nackdelar med selektiva företagsstöd och de perspektiv som beskrivs ovan är högst relevanta även för industripolitik på EU-nivå. Motsvarande typ av analys bör därför ligga till grund för den svenska positionen i EU-förhandlingar om offentliga stöd. Modellen kan utgöra grund för frågor att ställa till EU-kommissionen när förslag presenteras. Sverige bör också driva att principerna ska utgöra grund för industripolitikens generella inriktning.

Det går att argumentera för att gemensamt finansierade industri- stöd på EU-nivå är att föredra framför ökad tillåtelse av nationella stöd. Ett skäl är att det, åtminstone i teorin, skulle kunna minska fragmentiseringen av den inre marknaden genom att de stora ländernas stödandel minskar. Man kan också hävda att det med gemensamma EU-stöd vore möjligt med en bred och teoretiskt sett rationell *seed funding*-ansats, där resurser satsas på en mängd osäkra projekt med föresatsen att många misslyckas medan enstaka kan lyckas. En sådan ansats är svårare för ett enskilt, och särskilt mindre, land givet att projekten trots allt är av en viss volym.

Samtidigt finns det en stor risk för politikmisslyckanden med projekt över EU-budgeten, eftersom sådana program tenderar att politiseras och präglas av ett s.k. nettotänk, dvs. att alla medlemsstater vill maximera återflödet till det egna landet. Då finns en stor risk att budgeten ökar för att tillfredsställa alla önskemål. Om stödet förvaltas och finansieras på nationell nivå blir kostnaderna tydligare vilket minskar incitamenten för budgetexpansion. Breda EU-satsningar av *seed funding*-karaktär kan också föranleda politikmisslyckanden som t.ex. *sunk cost fallacy* då politiker i berörd region eller medlemsstat har svårt att acceptera att det egna projektet hamnar i kategorin misslyckanden. Detta kan accentueras av att regionalpolitiska och andra mål ofta ligger invävda i industripolitiska satsningar. Det kan också uppstå stora kostnader för samhälls- ombyggnad, infrastruktur etc. som belastar budgetar på lokal och nationell nivå.

En möjlighet som kan studeras vidare är någon typ av mekanism där (i praktiken större) länder som utnyttjar möjligheten att betala ut statsstöd också måste avsätta motsvarande en viss procent av

stödet till en särskild gemensam EU-pott. Ur denna kan sedan stöd betalas ut till gemensamma EU-projekt eller projekt i andra (i praktiken mindre) medlemsstater. Det skulle kunna ha en utjämnande effekt genom att det minskar de större medlemsstaternas budgetfördel och på så sätt, åtminstone i teorin, minskar den fragmentisering av den inre marknaden som statsstöden annars skapar. Mekanismen kan motiveras med att de nationella subventionerna har negativa externa effekter på den gemensamma marknaden. För att dessa effekter ska beaktas i beslutsfattandet bör de föranleda kostnader i form av en sådan avsättning till en gemensam pott.⁸⁰

Produktivitetskommissionen anser att Sverige generellt bör verka för att begränsa möjligheterna till statsstöd inom EU och återgå till det stramare regelverk som gällde före de senaste årens kriser. Det gäller även stöd som motiveras utifrån klimatperspektiv. Produktivitetskommissionen delar Hasslers (2023, s. 116) bedömning att ”Den huvudsakliga effekten av sådana stöd är att skapa skeva konkurrensförhållanden vilket ökar de samlade kostnaderna för omställningen.” och förslaget ”44. Verka för skärpta begränsningar på EU-nivå för hur statsstöd får användas i den gröna omställningen.”⁸¹ Sverige bör därför förhålla sig skeptiskt till Draghis (2024) öppnande för att förlänga det tillfälliga mindre strikta statsstödsregelverket *Temporary Crisis and Transition Framework* för strategiska investeringar för klimatomställning. Införandet av detta regelverk motiverades till stor del av USA:s införande av omfattande subventioner genom *Inflation Reduction Act (IRA)*. Den nya administrationen i USA har dock aviserat en minskning eller avskaffande av dessa stöd (Thomson Reuters Institute, 2025).

⁸⁰ Konkret skulle det kunna konstrueras så att bidrag från en eller flera befintliga EU-fonder fördelas ut baserat på en nyckel som räknas fram utifrån i vilket omfattning medlemsstaterna betalat ut statsstöd tidigare år. Produktivitetskommissionen erfar att idéer av detta slag diskuterats informellt i Regeringskansliet. Idén har även nämnts av Enrico Letta 2024, s. 27: “There is a risk that over time such an approach [mobilise national targeted public support for industry, in so far as it addresses in a proportionate way market failures] amplifies distortions of the level playing field within the Single Market due to the difference in fiscal space available to Member States. A way to overcome this dilemma could be to balance a stricter enforcement of State aid at national level and the progressive expansion of EU level funding support. Specifically, we could envision a State aid contribution mechanism, requiring Member States to allocate a portion of their national funding to financing pan-European initiatives and investments.”

⁸¹ Hassler (2023, s. 39) skriver vidare att ”I EU kan man ifrågasätta behovet av direkta investeringsstöd till privata aktörer givet att Fit for 55-paketets styrmedel leder till att privata lönsamhetsmål överensstämmer med klimatmålen. Strukturen i NextGenerationEU går inte nu att ändra men det är viktigt att bromsa en överdriven och centraliserad offentlig finansiering av investeringar som rimligen borde vara kommersiellt lönsamma givet att de två utsläppshandelssystemen fasar ut den fossila verksamheten.”

Vad gäller redan befintliga EU-program anser Produktivitetskommissionen att Sverige bör se till att hämta hem bidrag mer aktivt. Konkret kan det t.ex. ske genom förbättrad administrativ hjälp avseende företags bidragsansökningar, främst rörande FoU-stöd. I dag finns bl.a. den statligt upphandlade stödfunktionen EU-SME Support, men det är oklart hur väl tjänsten fungerar. Dessutom verkar många företag inte känna till den (UKÄ, 2024b).

Det finns även anledning att agera mer strategiskt i samband med utformningen av stödsystemen i EU (se Lindblad m.fl. 2022).

Alternativkostnaden för EU-medlen är ur ett svenskt perspektiv lägre än för de nationellt finansierade stöden, eftersom EU-stöden om de inte tillfaller Sverige, i regel delas ut till projekt i andra medlemsstater. Produktivitetskommissionen erfar att många andra medlemsstater i större utsträckning använder EU-medel som ”ordinarie” finansiering på ett mer genomtänkt och strategiskt sätt.

8.4 Konsekvenser

8.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Den offentligfinansiella effekten av bedömningarna och förslagen i detta kapitel beror till del på detaljerna i utformningen av åtgärderna, vilket i sin tur beror på ett antal vägval som Produktivitetskommissionen inte i alla delar tar definitivt ställning till.

Vad gäller höjda skatter på drivmedel föreslår kommissionen att detta bör utredas av Styrmedelsutredningens (Dir. 2024:98). Produktivitetskommissionen konstaterar att den nuvarande regeringen har sänkt dessa skatter med cirka 20 miljarder kronor i årlig nivå. Ett återställande av dessa sänkningar i väntan på att ETS2 träder i kraft skulle således kunna tänkas inbringa ett årligt belopp i den storleksordningen. Produktivitetskommissionen tar dock inte ställning till någon nivå. Ytterligare positiva budgeteffekter kan uppstå till följd av förändrade ekonomiska styrmedel för att minska miljöpåverkan från jordbruket.

En minskning av oproportionerliga dokumentations- och rapporteringskrav på myndigheter beräknas minska kostnaderna för myndigheter och offentliga organisationer. Detsamma gäller den förenkling det skulle innebära om de svenska nationella klimat-

målen fullt ut harmonieras med, eller ersätts av, de på EU-nivå fastslagna klimatmålen.

Om stödprogrammet Industriklivet avskaffas innebär det minskade utgifter på statsbudgeten med åtminstone 653 miljoner kronor i årlig nivå. I vårändringsbudgeten 2025 föreslog regeringen en överföring till Industriklivet av stora delar av anslaget för Klimatklivet. Det antyder att programmen kan betraktas som i princip överlappande i ett budgetärt perspektiv. Om man utgår från den nya, högre nivån för Industriklivet 2025 (dvs. att Industriklivet i framtiden inkluderar en väsentlig del av dagens anslag till Klimatklivet), skulle ett avskaffande av Industriklivet kunna innebära minskade utgifter på cirka 2 miljarder kronor i årlig nivå jämfört med nuvarande redovisade anslagsberäkningar.

De hårdare kraven på industripolitiska stöd generellt bedöms också kunna få positiva budgeteffekter jämfört med en situation där stödprogram och enskilda stöd inte förhandsprövas lika hårt. Det gäller också om Sverige driver och får genomslag för en skärpt position i EU-politiken. Det ökade analysuppdrag som expertmyndigheter föreslås få på området kan uppskattningsvis innebära ett tiotal extra tjänster som inklusive overheadkostnader bedöms kunna kosta cirka 10–15 miljoner kronor per år.

En effektivare och mindre överlappande statlig förvaltningsstruktur på det industripolitiska området uppskattas kunna minska utgifterna med cirka 10–20 miljoner kronor per år.

Ett mer strategiskt agerande i hemtagningen av återflöde från EU-budgeten kan förbättra statsbudgetens saldo om det ersätter nationell finansiering. Om EU-stöden inte ersätter nationella stöd påverkas emellertid inte saldot, eftersom medlen från EU och vidare ut till stödmottagare redovisas som både inkomster och motsvarande utgifter på statsbudgeten.

8.4.2 Övriga konsekvenser

Vad gäller klimatpolitiska åtgärder generellt konstateras i avsnitt 8.3.5. att de fördelningspolitiska effekterna kan vara både regressiva (t.ex. direkta konsumtionseffekter som relativt sett innebär större belastning för låginkomsttagare av skatter och avgifter) och progressiva (t.ex. försämrade avkastning på kapital som i regel träffar

höginkomsttagare i större utsträckning). På längre sikt beror effekten på politikens utformning brett, t.ex. vad skatteintäkterna används till. Generellt bedöms de fördelningspolitiska konsekvenserna vara förhållandevis små, även utifrån ett geografiskt perspektiv (Hassler, 2023 och Konjunkturinstitutet 2023b).

Beträffande höjda drivmedelsskatter skulle de direkta negativa effekterna naturligtvis i första hand slå mot personer som åker mycket bil, och därmed drabba män mer än kvinnor (Trafikanalys, 2022). Även barnfamiljer skulle drabbas hårdare än andra (Börjesson, 2020). Utifrån ett geografiskt perspektiv bedöms de direkta negativa effekterna av höjda drivmedelsskatter i större utsträckning drabba boende i glesbygd med sämre utbyggd kollektivtrafik, särskilt på kort sikt. På längre sikt ökar möjligheterna till anpassning genom t.ex. mindre och drivmedelssnålare fordon, samåkning, färre eller kortare resor eller flytt till tätort.

Höjda drivmedelsskatter samt eventuellt hårdare utsläppskrav på jord- och skogsbruk och fiskenäringen bedöms innebära positiva klimat- och miljöeffekter. Övriga förslag bedöms inte påverka klimat och miljö nämnvärt (se respektive avsnitt). Det hänger samman med Produktivitetskommissionens bedömning att flera av åtgärderna som påverkas av förslagen inte är effektiva sätt att åtgärda de globala klimatproblemen.

Eventuellt hårdare utsläppskrav på jord- och skogsbruk och fiskenäringen torde kunna ha negativ effekt för dessa näringar och eventuellt regionalekonomiska effekter i delar av landet, men nettoeffekten är beroende av beteendeförändringar och vad eventuellt frigjorda resurser används till. Detsamma gäller om stödprogram som Industrikivet avskaffas eller förändras så att den geografiska fördelningen av medel påverkas.

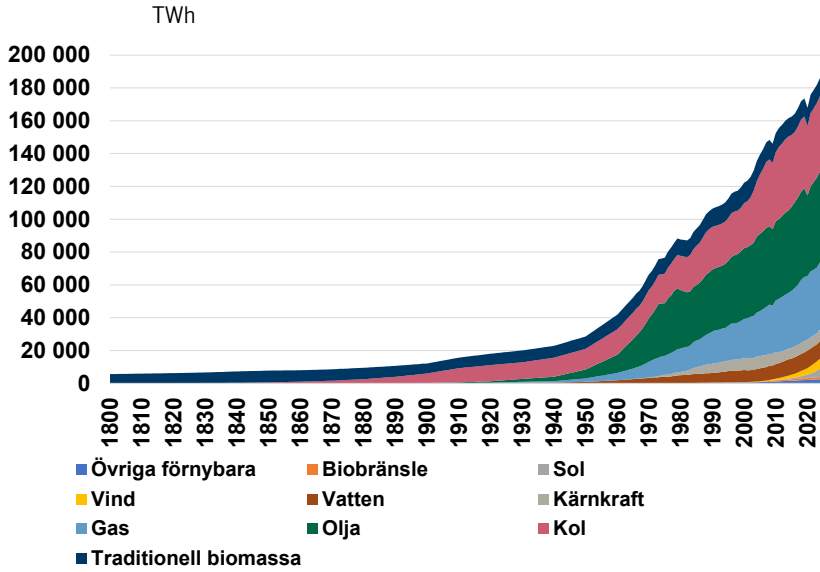
9 Energiförsörjning

9.1 Inledning

Tillgång till energi till låg kostnad har varit en viktig faktor bakom Sveriges konkurrenskraft och produktivitetsutveckling. Ett sätt att åskådliggöra detta är att studera sambandet mellan produktivitetsutveckling och energianvändning. Produktivitetsutvecklingen har sedan industrialismens genombrott precis som välståndsutvecklingen varit nära knuten till energianvändningen (se figur 9.1). Tillgång till energi har möjliggjort automatisering som kunnat höja produktionen per arbetad timme väsentligt.

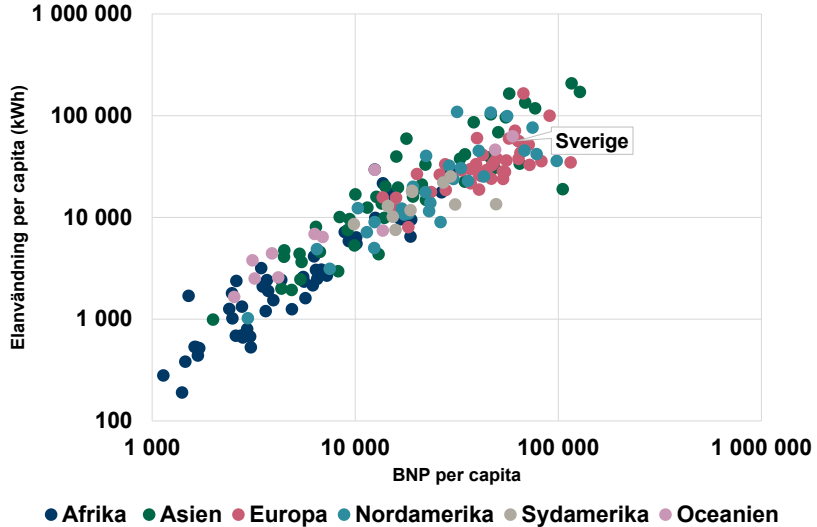
Det finns fortsatt en stark koppling mellan energianvändning och välstånd mätt i BNP/capita (se figur 9.2). Ju högre välstånd ett land har, desto högre tenderar energianvändningen att vara. Det är tänkbart att sambandet går åt båda håll. En ökad tillgång till energi till överkomlig kostnad driver på ekonomisk utveckling samtidigt som ett högre välstånd möjliggör en konsumtionsnivå som i sin tur kräver mer energi.

Figur 9.1 Global energianvändning



Källa: Ritchie m.fl. (2020).

Figur 9.2 Elanvändning/capita och BNP/capita

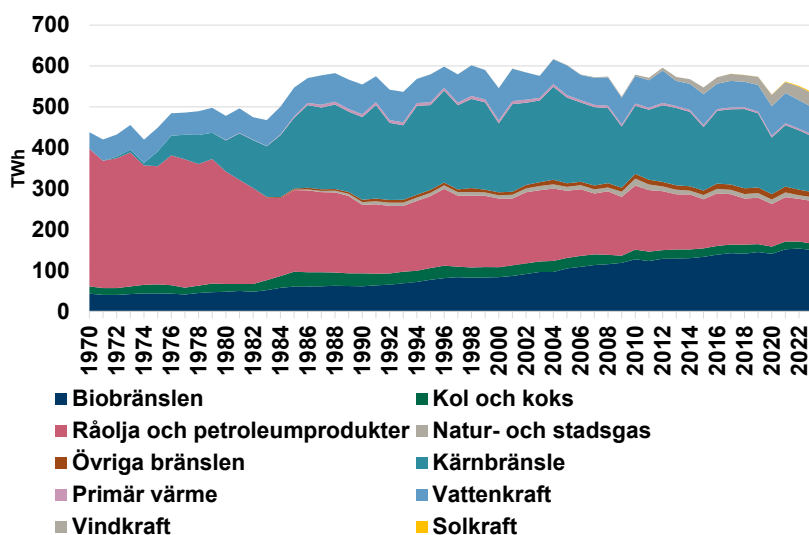


Anm.: Observera att skalorna är logaritmterade.

Källa: Our World in Data (2025).

Sveriges totala energitillförsel har samtidigt varit i det närmaste konstant under de senaste 40 åren, trots en stor befolkningstillväxt och ekonomisk tillväxt (se figur 9.3). Energianvändningen har således blivit betydligt mer effektiv. Särskilt är det användningen av olja och fossila bränslen som har minskat. Utvecklingen från ett industrisamhälle till ett tjänstesamhälle har också bidragit eftersom tjänsteproduktion generellt är mindre energikrävande än industriproduktion.

Figur 9.3 Total energitillförsel per energiråvara fr.o.m. 1970



Källa: Energimyndigheten (2025b).

På senare år har tillgången till fossilfri el till relativt låg kostnad gjort Sverige attraktivt för nya branscher med koppling till digitalisering. Det är även en faktor bakom flera industrietableringar som planeras på olika håll i landet. Om den befintliga industrin i Sverige ska ställas om till klimatneutralitet bedömer ansvariga myndigheter att detta kommer att bidra till ett kraftigt ökat elbehov, vilket talar för att kopplingen mellan ekonomisk utveckling och särskilt elanvändning återigen kommer att växa i betydelse.

Energifrågan är bredare än enbart elsystemet. Gas (både naturgas och vätgas) är t.ex. ett område som diskuteras mycket på EU-nivå och i vissa sektorer även i Sverige (t.ex. inom sjöfarten eller för

tunga transporter). Att Europas beroende av naturgas för uppvärmning och elproduktion har stor påverkan även på Sverige blev tydligt inte minst i samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022. Möjligheten att använda gaskraft som reglerkraft i elsystemet har fått ökad betydelse i takt med vindkraftsutbyggnaden i Europa. Vätgas lyfts allt oftare som ett alternativ för fossilfria transporter likväl som insatsvara i olika industriprocesser (t.ex. stål och cement). Produktivitetskommissionen tar inte ställning direkt i teknikvalsfrågor, men bedömer att särskilt frågan om elförsörjningen, givet både nuläget och de framtidsscenarioer som diskuteras vidare längre ned, har en nyckelposition i relation till produktivitet.

9.2 Nulägesbeskrivning och problemanalys

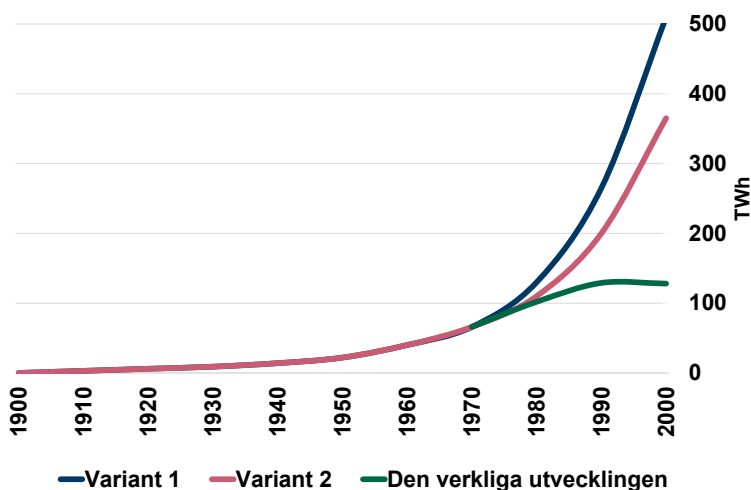
9.2.1 Utbyggnaden av det svenska elsystemet

Dagens svenska elsystem byggdes i grund och botten upp i samband med kärnkraftsutbyggnaden på 1970- och 80-talen (Fi 2023:F). På den tiden styrdes elsystemet genom central statlig planering och systemet, både nät och kraftproduktion, kunde planeras efter ingenjörsmässiga hänsyn i huvudsak baserat på produktion av reglerbar vattenkraft i norr och stabil baskraft i form av kärnkraft i söder. Systemet blev en framgång i så måtto att det levererade el till låga kostnader för konsumenter och företag och främjade en långtgående elektrifiering av samhället med låg klimatpåverkan och konkurrenskraftiga villkor för den energiintensiva basindustrin.

Historieskrivningen om den moderna energipolitiken tar ofta sin början i oljekrisen i början av 1970-talet (Diczfalusy, 2020). Då övergick efterkrigstidens närmast ohämmade utvecklingsoptimism i ett mer problematiserande synsätt på energi. Figur 9.4 visar hur den Statliga Energikommittén 1967 såg framför sig utbyggnadstakten av elförsörjning kontra hur utfallet i verkligheten blev fram till 2000. Här framgår tydligt hur dåtidens teknikoptimism överskattade det framtida elbehovet kraftigt. Som jämförelse var elanvändningen 2023 ungefär 120 TWh¹.

¹ Data hämtad från Energimyndighetens statistikdatabas, <https://pxexternal.energimyndigheten.se/pxweb/sv/>.

Figur 9.4 Statliga Energikommitténs prognos från 1967



Källa: NEPP (2020).

I linje med denna planering byggdes kärnkraften ut under 1970- och 80-talen. Det möjliggjorde en utfasning av fossil energianvändning, vilket var helt i linje med de målsättningar som sattes upp efter oljekriserna på 1970-talet om att oljans andel av den totala energianvändningen skulle minska och att användningen av kol skulle begränsas. Under 1980-talet ifrågasattes kärnkraften alltmer, särskilt i samband med kärnkraftsolyckorna i USA och Sovjetunionen. Efter folkomröstningen om kärnkraften 1980 kom fokus att läggas på alternativ till kärnkraft och hur en ordnad avveckling av kärnkraften skulle ske. Detta har sedan dess varit en bärande del av svensk energipolitik, vilket också så småningom lett till stängningar av flera reaktorer. Under 1990-talet skiftade fokus till marknadsreformer i linje med den allmänna tidsandan och även i linje med det så kallade energipaketet inom EU, som beslutades vid mitten av 1990-talet (Diczfalusy, 2020). Detta utmynnade efter en tid i införandet av nya ekonomiska styrmedel som handel med utsläppsrätter och elcertifikat.

Under 2000-talet har miljöfrågor och i synnerhet klimatfrågan kommit alltmer i fokus. Det har visat sig i en ökad utbyggnad av förnybara energislag, delvis genom olika stödsystem. Under 2000-

talet har det framför allt tillkommit en relativt stor mängd vindkraft till systemet. Sverige var 2022 den elfte största producenten av vindkraftsel i världen och den näst största räknat per capita (Ekonomifakta, 2025a). Utbyggnaden skedde inledningsvis till följd av elcertifikatssystemet som infördes 2003. Elcertifikatssystemet innebär i princip att elkonsumenterna får betala ett påslag på priset för sin elektricitet. Detta omfördelas sedan till förnybar produktion, i praktiken i huvudsak landbaserad vindkraft. Efter att systemet stängts för nya etableringar har utbyggnaden under perioden efter 2011 fortsatt på marknadsmässig grund.

I energiöverenskommelsen från 2016 slogs fast att målet var ett 100 procent förnybart energisystem till 2040. Målsättningen har sedermera ändrats till ”ett 100 procent fossilfritt energisystem”, vilket återspeglar det förnyade intresset för kärnkraft.

Var tids energipolitik har på ett tydligt sätt färgats av sin tids politiska problemställningar och den politiska styrningen har också fått genomslag i den praktiska verkligheten. Den mycket kraftiga utbyggnaden av elsystemet under 1970- och 80-talet byggde på de mycket optimistiska scenarier som togs fram under slutet på 60-talet. Dessa ledde i sin tur fram till en överkapacitet som innebar att hela elsystemet inriktades på förvaltning snarare än nyinvestering. Avregleringen i form av en s.k. *energy only*-marknad² innebar att incitament saknades att se till systemets stabilitet. Kombinerat med målsättningarna om att ersätta kärnkraften med förnybart ledde detta slutligen fram till dagens situation med ett i tilltagande grad väderberoende elsystem. Under 2020-talet hörs nu ånyo krav på offentliga ingripanden.

9.2.2 Utvecklingen under 2020-talet

Under de senaste åren har det svenska elsystemet hamnat under ökande press. Det har yttrat sig i mer volatila konsumentpriser, stora prisskillnader inom landet, risk för effektbrist särskilt i storstäderna och minskade marginaler i elnäten (Karlsson, 2022). De bakomliggande orsakerna till detta är komplexa och Produktivitetskommissionen har inom ramen för sitt uppdrag inte haft möjlighet att göra en fullständig genomgång av dessa. Ett antal viktiga bidra-

² Energy only innebär i princip att enbart levererade kilowattimmar prissätts.

gande faktorer som är värda att lyfta i sammanhanget är dock att mer väderberoende produktion kommit in i systemet i huvudsak i norra Sverige samtidigt som planerbar kraftproduktion (primärt kärnkraft men också en del kraftvärme) lagts ned i södra Sverige och i storstadsregionerna (Fi 2023:F). Det har skapat ett ökat behov av att transportera el genom landet, vilket inte mötts upp av tillräckliga investeringar eller effektiviseringar i elnätinfrastrukturen. Den ökande obalansen mellan norr och söder har också i sig gjort att de ledningar som finns av tekniska orsaker inte kan utnyttjas till maximal kapacitet (Karlsson, 2022). En viktig förklaring till de kraftigt ökade priserna sedan 2022 är att naturgaspriset stigit till följd av den geopolitiska utvecklingen, vilket påverkat hela den europeiska energimarknaden.

En viktig fråga är om den ökande pressen på elsystemet kunnat undvikas genom andra politiska beslut. Riksrevisionen (2023b) har granskat hur statens åtgärder för utveckling av elsystemet underbyggts och hur beslutsfattare förmått reagera på de beslutsunderlag som tagits fram av myndigheter inför besluten under det senaste årtiondet. Riksrevisionen studerar ett antal beslut under det senaste decenniet, t.ex. införande av effektskatt på kärnkraft och införande av skatt på kraftvärme. Granskningen finner att konsekvenserna av besluten har varit väl beskrivna i myndigheters och remissinstansers inspel till regeringen, men att de trots det inte har beaktats. Eftersom konsekvenserna inte beaktats har heller inte åtgärder, så som kompletterande investeringar eller effektiviseringar i elnätinfrastrukturen, satts igång i tid. Riksrevisionen konstaterar att flera av de beslut som tagits har varit del av politiska överenskommelser, vilket anförs som ett skäl för att besluten genomdrivits utan hänsyn till konsekvensanalyserna. Detta indikerar att vi åtminstone delvis har att göra med ett politik- eller regleringsmisslyckande, där statliga ingrepp inte genomförts på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att det svenska elsystemet fortfarande inte sticker ut negativt i en internationell kontext, tvärtom. I snitt över året är de svenska elpriserna fortfarande relativt låga jämfört med övriga EU för företag och industri³. Den

³ Enligt Eurostats data för 2024. För hushåll är svenska elpriser i genomsnitt något under snittet i EU. Skillnaden beror på att skattesatserna är högre i Sverige för hushåll än för företag. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics.

svenska effektreserven har endast aktiverats vid ett tillfälle sedan 2013 (Svenska kraftnät, 2025).

9.2.3 Scenarier visar stor ökning av elanvändningen framöver – men utvecklingen är osäker

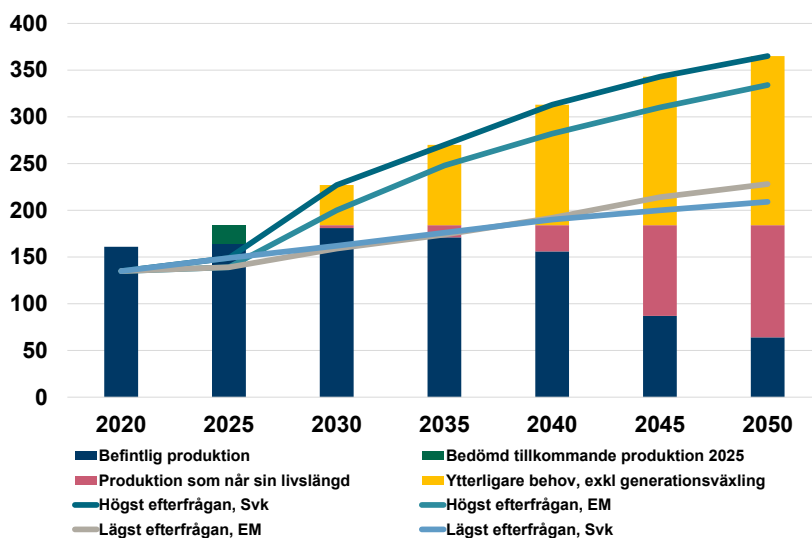
Som nämndes ovan finns det mycket som tyder på att den svenska elanvändningen åter kan börja öka. Energimyndigheten, Svenska kraftnät, Energimarknadsinspektionen och Trafikverket har i uppdrag av regeringen att varje år göra en gemensam bedömning av elanvändningen fram till 2045. Den senaste bedömningen är att den svenska elanvändningen gradvis kommer att öka från dagens knappt 150 TWh per år till mellan 200 och 340 TWh per år 2045 (Energimyndigheten, 2025a). I den energipolitiska propositionen har regeringen fastslagit ett planeringsmål på 300 TWh per år till 2045 (prop. 2023/24:105). Utöver detta kommer flera befintliga produktionsanläggningar att nå sin tekniska livslängd vilket kommer kräva reinvesteringar (Energimyndigheten, 2025a). Det är viktigt att betona att osäkerheterna i bedömningarna är mycket stora, vilket också indikeras av det stora spannet. I samtliga scenarier är det primärt produktion av vätgas genom elektrolys för olika industriella processer som bidrar till den ökade elanvändningen. Bedömningarna inkluderar både att befintlig industri bedöms använda sig av vätgas för att ställa om sina processer till fossilfrihet, och nyetablering av industri inom t.ex. batteritillverkning, ny malmbrytning och elektrobränslen. Vissa projekt sticker ut särskilt, t.ex. LKAB:s planerade projekt för att tillverka järnsvamp i Kiruna som ensamt bedöms öka elbehovet med runt 50 TWh per år om det genomförs fullt ut. Utöver detta bedöms transportsektorn elektrifieras i stigande grad och en ökad etablering av datacenter förutspås. Utvecklingen är således delvis beroende av ett fåtal stora industriprojekt, men den är också bredare än så. Klimatomställningen kommer på ett övergripande plan att påverka hela energimixen. Den slutliga energianvändningen 2023 var ungefär 350 TWh varav knappt 120 TWh var el⁴. Den övriga delen bestod huvudsakligen av fossila bränslen och biobränslen. Givet att Sverige ska uppnå sina klimatmål kommer den energianvändning som i dag utgörs av fossila bränslen att behöva

⁴ Data hämtad från Energimyndighetens statistikdatabas, <https://pxexternal.energimyndigheten.se/pxweb/sv/>.

skiftas ut även om det inte tillkommer ny industri. Scenarierna åskådliggörs i figur 9.5.

Figur 9.5 Scenarier för elanvändning och produktion

Ökning av elbehovet till 2050 i jämförelse med befintlig elproduktion, antagande om elproduktion 2025 och ytterligare behov för att nå det högre utfallet.



Källa: Energimyndigheten (2025a).

Sammantaget tydliggör scenarierna att det slutgiltiga elbehovet i stor utsträckning kommer avgöras av i vilken utsträckning industrin och transportsektorn i Sverige klarar den gröna omställningen enligt den tidsplan som slagits fast och i vilken utsträckning aktuell industri blir kvar i landet och om Sverige även fortsättningsvis kommer att vara attraktivt för nya etableringar av energiintensiv industri. Med en lägre grad av elektrifiering kommer behovet till 2035 att klaras med befintlig produktion medan nyinvestering behövs framför allt för att ersätta anläggningar som når sin tekniska livslängd till 2045. I scenariot med högre elektrifiering behövs en kraftig utbyggnad av ny elproduktion redan till 2035 och en mycket kraftig till 2045.

I utvecklingslinjerna finns potentiellt ett ömsesidigt beroende: om elförsörjningen inte fungerar tillförlitligt och erbjuder konkurrenskraftiga priser kommer inte investeringar som är beroende

av denna förutsättning att vara möjliga att genomföra och elbehovet kommer heller inte att växa, och vice versa. Det finns således en risk att otillräcklig energiförsörjning visar sig i ekonomin som lägre tillväxt över tid snarare än som en tydligt observerbar nedgång. Å andra sidan är det inte säkert att den industri som etablerar sig och använder den el som tillförs vid en kraftigt utbyggd elproduktion har ett samhällsekonomiskt värde som motiverar stora investeringar. Här råder helt enkelt en genuin osäkerhet om framtiden, vilket väcker frågan om statens ansvar och roll.

9.2.4 Utbyggnad av elsystemet sker normalt inte utan statliga interventioner – men elmarknadsmodellen fungerar i grunden väl och bör värnas

En slutsats baserad på såväl historiska som internationella erfarenheter är att mer omfattande utbyggnad av elsystemet i regel inte sker utan tydlig styrning från staten. I utvecklingen av det svenska elsystemet var staten på ett tydligt sätt drivande både i utbyggnaden av elnätet, vattenkraften och kärnkraften och på senare år har stöd funnits till vind- och solkraft. Undantaget är de investeringar som skett i landbaserad vindkraft efter utfasningen av elcertifikatsystemet. Flera bedömningar som Produktivitetskommissionen har tagit del av indikerar att det sistnämnda även fortsättningsvis kommer att vara ett undantag, åtminstone vad gäller elproduktion. Vi har således att göra med ett marknadsmisslyckande i meningen att den fria marknaden skulle investera mindre i elsystemet än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Kärnkraftsfinansieringsutredningen bedömer att flera typer av statliga stöd behövs om nya kärnkraftsinvesteringar ska komma till stånd (Fi 2023:F). Anledningen till detta är både att positiva externa effekter av tillkommande kärnkraft i elsystemet inte kompenseras på marknaden i tillräcklig utsträckning, men framför allt att det föreligger betydande politiska risker som gör investeringar riskfyllda. Utredningen om havsbaserad vindkraft bedömer att det i dagsläget helt eller delvis saknas marknadsförutsättningar för exploatering av de områden som kan bli aktuella för havsbaserad vind (SOU 2024:89). I båda fallen baseras bedömningarna både på en genomgång av de specifika förutsättningarna i Sverige och på en internationell överblick över genomförda projekt. Av havsbaserade vindparker i Europa har i princip

alla fått någon form av statligt stöd. Anledningen till att det saknas förutsättningar för en kraftigt utbyggt elproduktion på marknadsmässiga grunder är att de svenska elpriserna i snitt är lägre än vad kostnaden är för att uppföra ny elproduktion. En viktig förklaring är att den svenska elproduktionen utgörs av avskriven kärnkraft och avskriven vattenkraft med mycket låga produktionskostnader samt landbaserad vindkraft som redan är relativt väl utbyggd. Sverige har också på årsbasis ett överskott av el, som också ökat på senare år (Energimyndigheten, 2025a).

Samtidigt är det viktigt att konstatera att den nordiska elmarknadsmodellen på många sätt fungerar väl och är viktig för det svenska elsystemet enligt de svenska expertmyndigheternas bedömningar (Energimyndigheten, 2025a). En sammankopplad marknad ger möjligheter till effektiviseringar. Prissättningen på den nordiska elmarknaden är viktig för prissättning och styrning av investeringar i ett brett perspektiv, eftersom den sätter priser även för investeringar som görs genom s.k. PPA-avtal⁵. Denna typ av avtal är ofta viktiga för den elintensiva industrin. Det är också viktigt att komma ihåg att elmarknaden till stor del regleras på EU-nivå och att integrationen av elmarknaderna över nationsgränserna inom EU har stora potentiella samhällsekonomiska vinster.

9.2.5 Staten har en viktig roll även i framtiden

Sverige står således inför en situation där scenarierna pekar mot ett ökat elbehov, om än i varierande grad, och där tillgång till fossilfri el framstår som en nödvändig förutsättning för att Sverige ska klara den gröna omställningen med bibehållen konkurrenskraft för den svenska industrin, åtminstone med befintlig industristruktur.⁶ Samtidigt verkar det inte finnas marknadsförutsättningar för att få till stånd en utbyggnad av elsystemet som möter åtminstone de högre elektrifieringsscenarierna. Det saknas även internationella exempel på att detta sker, och det verkar således inte vara ett specifikt svenskt problem. Samtidigt visar erfarenheten från 1960-talet att framtidsscenarier om kraftig utbyggnad av elsystemet kan komma

⁵ Power Purchase Agreements (PPA) är avtal för försäljning och leverans av el som görs direkt mellan förbrukare och producent och alltså inte görs direkt på elbörsen.

⁶ Se även kapitel 8.

på skam. Situationen präglas av en genuin osäkerhet, både vad gäller framtida teknikutveckling och scenarierna för behovet.

Lite tillspetsat finns det två principiella argumentationslinjer kring hur situationen skulle kunna hanteras. Den första principiella hållningen är att vänta och se. Denna strategi skulle följa logiken att en utbyggnad bör ske på marknadsmässiga villkor och att staten bör inta en roll som teknikneutral marknadsövervakare. Argumenten för detta är att behoven av utbyggnad av elsystemet är beroende av osäkra parametrar, framför allt enskilda storskaliga industriprojekt, som mycket väl kan utebli. Elanvändningen har varit i det närmaste konstant under de senaste 40 åren samtidigt som tillväxten fortsatt i tillverkningsindustrin. Det talar för att sambandet mellan ökad energianvändning och välfärdsutveckling är brutet för svensk del. En storskalig utbyggnad av elproduktion skulle i detta fall inte vara samhällsekonomiskt motiverad. Det är också möjligt att teknikutvecklingen över tid leder till minskade kostnader för elproduktion och att stöd som i dag griper in på marknaden genom att t.ex. stödja utbyggnad av vissa energislag på sikt blir onödigt kostsamma.

Det andra principiella alternativet är att staten tar ett större ansvar för att understödja en utbyggnad av elsystemet genom mer eller mindre direkta stöd och subventioner. Argumenten här kan i allt väsentligt sammanfattas med att elanvändning historiskt hängt tätt samman med tillväxt och att flera av de framtida teknologier vi ser framför oss nu har hög elanvändning (digitalisering, AI, mobilitet, industriprocesser). Expertmyndigheterna (Energimyndigheten, Svenska Kraftnät och Trafikverket) har i sina scenarier en relativt stor ökning av behovet, som åtminstone i det högre spannet förefaller svåra att tillgodose utan statliga ingrepp givet historiska och internationella erfarenheter av hur utbyggnad av elproduktion gått till. Eftersom ledtiderna är långa och den gröna omställningen för svensk del är beroende av tillgång till fossilfri el behöver staten enligt detta synsätt ta ett större ansvar.

En parallell till denna beslutssituation finns i Hassler (2023), som i sin klimatstrategi för Sverige resonerat på ett liknande sätt om klimatfrågan. Klimatfrågan är på många sätt ett relaterat problem där frågan om statens roll och proaktivitet blir nödvändig att hantera. Hassler konstaterar att klimatfrågan omges av så stora osäkerheter att det i praktiken är omöjligt att i dagsläget räkna fram ett svar på vilken handlingsväg som är optimal. Det är även osannolikt att

denna osäkerhet kommer att skingras i närtid, eller i varje fall inte tillräckligt snabbt för att det ska vara en framgångsrik strategi att invänta detta. Att avvakta kan potentiellt ge stora negativa konsekvenser. Vi behöver därför ta ett beslut, och Hasslers bedömning är att vi i detta läge bör försöka hitta ett beslut som kanske inte är optimalt, men som å andra sidan inte heller är helt fel. Om vi tillämpar resonemanget på energifrågan och på den beslutssituation som skisserades ovan hamnar vi i följande:

- God tillgång till fossilfri el bidrar sannolikt positivt till ekonomins utveckling, givet det historiska sammanhanget och kopplingen mellan produktivitet/välstånd och energi. Särskilt med beaktande av att fossilfri energi är en viktig insatsvara i klimatomställningen som om den genomförs globalt kan vara positiv för Sveriges internationella konkurrenskraft.
- Kostnaden för en utbyggnad är, givet att den sker stegvis och i den skala som nu diskuteras, inte så hög att vi (staten) inte har råd med den.
- Det kan visa sig nödvändigt att säkerställa en utbyggnad av elsystemet för att klara den gröna omställningen och bibehålla konkurrenskraften i svensk industri. Om det inte är nödvändigt har det fortfarande rimligt positiva effekter givet de historiska erfarenheter som finns.
- Det är samtidigt viktigt att värna de goda delarna av det svenska elsystemet. I en internationell kontext är det svenska elsystemet fortfarande ett gott exempel och marknadsmodellen fungerar enligt expertmyndigheterna relativt väl.

Applicerar man Hasslers argumentationslinje på frågan om statens roll i utbyggnaden av svensk elproduktion landar man således i slutsatsen att det är rimligt att staten tar en relativt aktiv roll och bidrar med såväl politiska som ekonomiska garantier för att stödja en samhällsekonomiskt effektiv utbyggnad av elsystemet.

9.2.6 Energifrågan ur ett industripolitiskt perspektiv

Ytterligare en analogi som här kan göras är kopplingen till den nya gröna industripolitik som diskuteras i kapitel 8 i betänkandet. I en underlagsrapport för Produktivitetskommissionen har Andersson m.fl. (2025) belyst den gröna industripolitiken och hur industripolitik i allmänhet kommit i delvis nytt ljus till följd av den gröna omställningen. Den gröna omställningen skiljer sig till sin natur från normala struktumvandlingsprocesser, eftersom den styrs utifrån ett definierat slutmål i tid och huvudsakligen drivs fram genom politiskt satta målsättningar och regleringar. Normalt drivs en struktumvandlingsprocess på övergripande nivå av ekonomisk lönsamhet och förändringen sker marknadsdrivet i den takt som ny teknik blir lönsam. I fallet med den gröna omställningen är processen primärt den motsatta. I många fall är de investeringar som krävs lönsamma enbart under antagandet att politiskt satta målsättningar och regler uppnås och efterlevs. Investeringarna genomförs alltså utifrån en förväntan om att dessa förutsättningar inte ska ändras. Detta innebär enligt Andersson m.fl. (2025) att staten får en roll inte bara för att sätta målen men också, givet att tidsplanen är så pass pressad, att arbeta mer aktivt och strategiskt för att underlätta själva omställningen.

Hur staten bör engagera sig och vilken typ av interventioner på marknaden som ska anses befogade diskuteras utförligt i avsnittet om industripolitik (se kapitel 8). En viktig princip i de fall stöd anses motiverat är att dessa ska vara så neutrala som möjligt för att minska snedvridningar av marknader. Åtgärder för tillgång till fossilfri el till ett konkurrenskraftigt pris förefaller klara de uppställda kriterierna relativt väl. Fossilfri el är något som efterfrågas av industrin för att kunna ställa om sina processer samtidigt som det ger ett brett stöd till hela ekonomin utan att välja ut enskilda industrier eller branscher. Det riktar sig dessutom direkt mot det problem - utsläpp av växthusgaser - som den gröna omställningen handlar om att lösa. Visserligen innebär ett stöd till elproduktion att industrier som använder sig av stora mängder el gynnas på bekostnad av industrier som inte gör det. Detta är viktigt att ta med i avvägningen av i vilken utsträckning statliga interventioner ska vidtas. Vidare konstateras i avsnittet om industripolitik att just den förhållandevis korta tidshorisonten för den gröna omställningen

gör att denna typ av marknadsingrepp kan vara motiverade. I kapitel 8 argumenteras för att ett motiv för stöd från det offentliga kan vara förekomsten av hög politisk risk i kombination med kapital-intensiva och långsiktiga investeringar. Om inte den politiska risken kompenseras kan en i grunden samhällsekonomiskt lönsam investering utebli. Basindustrin i Sverige har helt enkelt få alternativ för att klara omställningen. Givet att politiken fastslagit utsläppskrav som i praktiken innebär att stora delar av deras verksamhet blir omöjlig att fortsätta med framöver kan det vara motiverat att staten också skapar förutsättningar för att omställning, och inte bara nedläggning, ska vara möjlig (Andersson m.fl., 2025).

9.2.7 Effektivare användning av befintlig infrastruktur

Ytterligare ett problem som ofta lyfts i diskussionen om elsystemet är den s.k. effektbrist som råder i framför allt södra Sverige och i storstadsregionerna, men även lokalt på andra platser. Begreppet används oftast för att belysa problemet med att industrier och större elkunder får nej på ansökningar om att få ansluta sig till elnätet (alternativt att höja sina effektuttag vid expansioner av verksamheten). Detta är ett relativt nytt fenomen i Sverige och beskrivs ofta i dramatiska ordalag. T.ex. har Sydsvenska handelskammaren och flera storföretag i södra Sverige larmat om att höga elpriser och avslagna anslutningar hotar arbetstillfällena och tillväxt (Tidningen Näringslivet, 2025). Detta är naturligtvis bekymmersamt ur produktivitetsspektiv. Samtidigt är det viktigt att de åtgärder som vidtas för att hantera situationen bedöms utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Utbyggnad av elnät och lokal produktionskapacitet är två möjliga sätt att hantera lokal kapacitetsbrist i elnätet, men det finns fler, potentiellt mindre kostsamma, åtgärder som kan sättas in i ett kortare tidsperspektiv. Tilldelningen av effekt i elnätet sker i princip genom att olika användare får ansöka om en högsta effekt och sedan ansluts kunder i tur och ordning tills den maximala tillgängliga effekten är uppbokad. Detta innebär att det finns incitament för elkunder att överskatta sitt effektbehov ”för säkerhets skull” och att det inte finns någon mekanism att hantera det faktum att de flesta användares effekt varierar i tiden. Till exempel är behovet

av uppvärmning högst på vintern men i princip obefintligt under sommaren och många industriprocesser går kanske endast fullt vid vissa tidpunkter. Följden av detta blir att det uppstår ”luft” i systemet, där överbokningar gör att nätet stora delar av tiden inte används fullt ut (Sonnsjö, 2024). Här finns en uppenbar möjlighet utifrån ett marknadsperspektiv att utveckla regleringen av tillgången till elnätet på så sätt att nätet utnyttjas effektivare. Det är även möjligt att tänka sig att säkerhetsmarginalerna i nätet kan minskas så att vi tolererar lite mindre säkerhetsmarginaler i planeringen (Sonnsjö, 2024). Här bedömer Produktivitetskommissionen att det finns en outnyttjad potential. Givet tidshorisonterna som råder för utbyggnad av både ny elproduktion och nya elnät är det nödvändigt att vända på alla stenar för att snabbt höja möjligheterna att ansluta mer effekt inom befintlig infrastruktur.

9.3 Produktivitetskommissionens slutsatser

Produktivitetskommissionen drar följande sammanfattande slutsatser av ovanstående:

- Energipolitiken behöver en stabil beslutsstruktur med fokus på konsekvensutredning och samhällsekonomisk analys. Det är inte rimligt att beslut med långtgående konsekvenser för en så fundamental samhällsinfrastruktur som elsystemet fattas utan hänsyn till adekvata beslutsunderlag.
- Målsättningarna på energiområdet har historiskt fått stort praktiskt genomslag i det längre perspektivet. Dessa bör därför övervägas noga, vara stabila över tid och sättas på övergripande nivå utifrån samhällsekonomiska hänsyn för att undvika suboptimal detaljstyrning.
- Sverige kan, enligt vissa av expertmyndigheternas scenarier, stå inför en kraftig ökning av elbehovet. Om detta ska mötas innebär det ett tydligt brott mot de senaste decenniernas fokus på förvaltande i elsektorn. Det ställer i så fall krav på förändrade arbetssätt och påkallar en diskussion om statens roll. Här behövs ett medvetet vägval kring huruvida staten bör agera enbart som marknadsorganisatör och skapare av spelregler eller om det krävs en mer aktiv roll och hur den i så fall ska se ut.

- Ingen större utbyggnad av elsystemet har hittills skett utan statlig inblandning och stöd, varken i Sverige eller internationellt, möjligen med undantag för de senaste årens vindkraftutbyggnad efter utfasningen av elcertifikatssystemet. Detta faktum kan motivera att staten tar ansvar för att i tid planera för och understödja utbyggnaden, särskilt som tidsaspekten i förhållande till klimatmålen är avgörande. Samtidigt är osäkerheterna stora varför stöd bör ges med försiktighet och i etapper. Erfarenheten från 1960-talets scenarier för framtida elanvändning visar att utvecklingen lätt kan överskattas.
- Den svenska elmarknadsmodellen är i grunden välfungerande. I de fall staten väljer att intervensera i marknaden bör det göras på ett sätt som värnar marknadens övergripande funktionssätt.
- Stöd till elsystemet kan principiellt vara att föredra framför andra typer av industripolitiska stöd som kan aktualiseras för att klara klimatomställningen, eftersom det är relativt brett samtidigt som det riktas mot en grundförutsättning för omställningen: tillgång till fossilfri energi.
- Sverige har för närvarande ett elöverskott på årsbasis men samtidigt problem med lokal effektbrist och att företag inte får ansluta sig. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt att i första hand arbeta med hur vi kan utnyttja den infrastruktur vi har effektivare med befintlig teknik. Detta blir både billigare och kan få snabbare effekt än nyinvesteringar i t.ex. elproduktion eller elnätinfrastruktur.

9.4 Bedömningar och förslag⁷

9.4.1 Energipolitiken bör vara långsiktig

Bedömning: En långsiktig blocköverskridande överenskommelse bör ingås i syfte att skapa stabila spelregler för energimarknaden.

Energipolitiken har kännetecknats av en stark politisering vilket lett till dåligt underbyggda beslut och tvära kast. Detta indikerar att vi åtminstone delvis har att göra med ett politik- eller regleringsmisslyckande, där statliga ingrepp inte genomförts på ett samhälls-ekonomiskt effektivt sätt. Givet energisektorns vikt för samhälls-ekonomin och de stora investeringar och den långsiktighet som krävs är detta olyckligt. Investeringar i energisystemet är till sin natur långsiktiga och energipolitiken behöver därför vara långsiktig och tillförlitlig för att undvika att ett trovärdighetsproblem uppstår. För att privata investerare ska agera i enlighet med politiskt styrda incitament behöver de vara säkra på att förutsättningarna inte kommer att förändras. Om osäkerheten är stor om huruvida politiken framöver kommer ändra förutsättningarna kan de investeringar politiken syftar till att åstadkomma utebli⁸. Produktivitetskommissionen bedömer att det utifrån expertmyndigheternas prognoser om framtida elanvändning är nödvändigt att skapa en långsiktig samling kring spelregler som skapar förutsättningar för en ordnad och stegvis utbyggnad av det svenska elsystemet.

9.4.2 Målsättningarna för energipolitiken bör vara övergripande och stabila över tid

Bedömning: Enligt de energipolitiska målen ska inriktningen på energipolitiken vara att förena försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet. Krav som sätter restriktioner för hur dessa mål ska uppnås, t.ex. mål om energieffektivisering eller enskilda energislag (t.ex. förnybar produktion), bör undvikas.

⁷ Förslag om kortare och effektivare tillståndprocesser saknas i detta avsnitt men är av naturliga skäl mycket viktiga. Förslag på det området finns publicerade i bl.a. Produktivitetskommissionens och Miljöutredningens respektive delbetänkande.

⁸ Detta relaterar till det s.k. tidsinkonsistensproblemet, se Kydland och Prescott (1977).

De målsättningar som historiskt har satts upp för energipolitiken har gjort relativt stora avtryck. Det är därför viktigt att dagens energipolitiska mål utformas på ett sätt som skapar stabilitet över tid och samtidigt undviker detaljstyrning. Anledningen till detta är att energisystemet i allmänhet och elsystemet i synnerhet är komplext. Det behöver därför hanteras varsamt och större förändringar enbart ske efter noggrann analys. De samhällsekonomiska kostnaderna av misstag i utformningen av elsystemet är betydande. Av detta skäl bör politiken huvudsakligen inrikta sig på en övergripande nivå. Diskussioner om energipolitiken har hittills i alltför stor utsträckning handlat om energislag och i allt för liten utsträckning handlat om att sätta upp kriterier för vad elsystemet ska leverera. I grund och botten bedömer Produktivitetskommissionen att de nuvarande målsättningarna för energipolitiken är väl avvägda. Ett undantag är målet om energieffektivisering. Energieffektivisering är inte ett mål utan ett medel för att uppnå övriga mål. I den mån energieffektivisering är ett samhällsekonomiskt effektivt sätt att uppnå målen bör det användas, annars inte. Tidigare fanns också ett mål om förnybar energi, vilket exkluderade fossilfria energislag (t.ex. kärnkraft) som kunde bidra till att uppnå de övriga målen. Denna typ av begränsningar försämrar den samhällsekonomiska effektiviteten och bör därför undvikas.

9.4.3 Inför en trestegsprincip för ett mer samhällsekonomiskt effektivt elsystem

Förslag: Inför en trestegsprincip för utveckling av elsystemet. I första hand bör åtgärder genomföras för att optimera användningen av befintligt system. I andra hand bör begränsade ombyggnationer för att förstärka kapaciteten genomföras. I tredje och sista hand bör nyinvesteringar genomföras. Denna princip bör vara vägledande för regeringens och myndigheternas arbete inom energiområdet.

Förslag: Förtydliga Svenska kraftnäts uppdrag rörande helhetsansvar för planeringen av elsystemet vad gäller utvecklingen av transmission, distribution och produktion för att främja samordningen av elsystemets utveckling.

För att tydliggöra prioriteringsordningen mellan åtgärder, och se till att inte samhällsekonomiskt effektiva åtgärder missas, bör en trestegsprincip för hur brister i elsystemet ska hanteras tas fram. Denna bör vara vägledande för både regeringens och myndigheternas arbete inom området och är tänkt att skapa ett förhållningssätt där lösningar på problem söks först genom mindre ingripande åtgärder. En motsvarande princip finns på transportområdet (den s.k. fyrstegsprincipen) som syftar till att åstadkomma motsvarande prioriteringsordning⁹. Även om efterlevnaden kan kritiseras (se t.ex. Produktivitetskommissionens delbetänkande för resonemang om hur fyrstegsprincipen inom infrastrukturplaneringen kan stärkas) finns det ändå ett värde av att denna typ av principer tas fram för att styra diskussionen och processerna inom ansvariga myndigheter och bredare bland beslutsfattare inom politiken.

Produktivitetskommissionen bedömer att en samordnande institution kommer att behövas för att leda arbetet med planering och ta fram underlag för elsystemets utveckling. Ett sätt att åstadkomma detta är att förtydliga Svenska kraftnäts uppdrag rörande helhetsansvar för planeringen av elsystemet vad gäller utvecklingen av transmission, distribution och produktion. Svenska kraftnät är som nätansvarig den naturliga parten för att ta ett sådant ansvar för helhetsplaneringen av elsystemets utveckling.

9.4.4 Genomför förslagen i utredningen om översyn av regleringen på el- och naturgasområdena

Förslag: Genomför förslagen i utredningen om översyn av regleringen på el- och naturgasområdena (SOU 2023:64) i syfte att uppnå en bättre balans på elnätmarknaden.

De lokala och regionala elnäten är centrala för att säkerställa en effektiv elförsörjning. Kostnaden för dessa är en stor (och ökande) del av kostnaden för el i Sverige och enligt prognoser kommer kostnaderna att öka ännu mer framöver i takt med elektrifieringen (Sonnsjö, 2024). Elnätmarknaden i Sverige är utformad med

⁹ Det första steget ”tänk om” handlar på transportområdet om att överväga alternativ till ökade transporter, i praktiken att undvika att resor sker. Med tanke på energianvändningens positiva relation till välbefinnandeutveckling förordar Produktivitetskommissionen inte att en sådan effektiviseringsprincip sätts som första alternativ här.

reglerade monopol där monopolistens möjligheter att ta ut avgifter och finansiera sina investeringar är reglerade genom en s.k. intäktsreglering. Huvuddelen av regleringen sker på EU-nivå och i Sverige är Energimarknadsinspektionen ansvarig myndighet.

Sedan elmarknaden avreglerades under 1990-talet har antalet lokala elnät som ägs av privata företag ökat, huvudsakligen genom försäljning av kommunalt ägda nätbolag. Behovet av en välfungerande prisreglering har därmed förstärkts. Privata företag är vinstdrivande och har således tydliga incitament att försöka höja priserna för att öka vinsten. På en marknad med fungerande konkurrens förhindras omotiverade prishöjningar normalt sett av att det leder till förlust av marknadsandelar. Elnäten är emellertid s.k. naturliga monopol, dvs starka skäl talar emot att ha konkurrerande nät. En vanlig lösning är då att låta en offentlig aktör ta hand om verksamheten. Offentligt ägda monopol har inte samma uppenbara intresse av att höja priserna, men kan i gengäld ha svagare drivkrafter att effektivisera verksamheten. Om man släpper in privata företag på marknaden krävs en väl fungerande prisreglering för att motverka att priserna blir högre än vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

Det finns tydliga tecken på att den svenska nätregleringen inte fungerar tillfredsställande. Lundin och Söderberg (2022) har samlat data över nättariffer i de nordiska länderna och funnit att dessa i Sverige uppvisar en real prisökning på 37 procent under perioden 2010–2020, medan Norge och Danmark har haft i det närmaste konstanta priser. Finland har också haft stora prisökningar, men dessa är till skillnad från i Sverige på ett tydligt sätt kopplade till kvalitetshöjande investeringar.

Lundin och Söderberg (2022) menar att det finns specifika regleringar på marknaden för elnät i Sverige, bl.a. reglering av effektivitetskrav och beräkning av intäktsramar, som kan förändras för att höja effektiviteten. Kritik har framförts både mot att intäktsramarna ger för stor möjlighet för bolagen att ta ut avgifter för redan avskrivna investeringar samt att de ger för liten möjlighet att ta ut avgifter för effektiviseringar i befintliga nät genom t.ex. flexibilitetslösningar¹⁰. Sammantaget leder detta till högre avgifter än vad som är motiverat och till ett mindre samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

¹⁰ Se till exempel artiklar av Stefan Yard på Second opinion: <https://second-opinion.se/stefan-yard-elnatsforetagen-overkompenseras/>.

Svårigheten att nå en samsyn om hur intäktsramarna ska regleras är inte enbart en svensk angelägenhet och har varit föremål för återkommande rättsprocesser både i Sverige och i andra EU-länder. Regleringen av elnäten har nyligen utretts till följd av den s.k. Tysklandsdomen, där EU-domstolen fastslagit att de nationella tillsynsmyndigheterna ska utöva sina befogenheter ”oberoende av offentliga eller politiska organ”. För Sveriges del innebär detta att ett antal förändringar i regleringen behöver genomföras och att EI efter att den nu utredda lagstiftningen kommit på plats ska påbörja ett metodbyte för hur uträkningen av intäktsramarna ska gå till inför tillsynsperioden 2028–31 (SOU 2023:64). Givet att frågan nyligen har utretts och att förändringar som har potential att skapa en mer ändamålsenlig reglering nu genomförs bedömer Produktivitetskommissionen att det är rimligt att låta dessa få verka, innan nya förändringar föreslås. Det är dock viktigt att över tid fortsätta följa om förändringarna verkligen skapar en mer ändamålsenlig reglering eller om ytterligare initiativ behöver tas. Särskilt bör regeringen följa konsumentperspektivet för att säkerställa att detta beaktas av EI vid utformning av regleringen.

Produktivitetskommissionen erfar att inslaget av lobbying mot beslutsfattare och tjänstemän inom området från företrädare för branschen varit osedvanligt stort. Det indikerar att vaksamhet är viktigt för att undvika ett politik- eller regleringsmisslyckande (se kapitel 3 i kommissionens delbetänkande SOU 2024:29).

9.4.5 En ändamålsenlig utbyggnad av elsystemet bör kunna genomföras med statligt stöd

Bedömning: Statliga stödprogram bör användas för att säkerställa en ändamålsenlig utbyggnad av elsystemet på ett sätt som tillgodoser de energipolitiska målen. Stöd bör utformas stegvis med beaktande av de osäkerheter som finns rörande framtida elbehov och utifrån samhällsekonomiska och systemtekniska hänsyn. De kontrollstationer som finns inlagda på vägen till planeringsmålet om 300 TWh i den energipolitiska propositionen kan tjäna som utgångspunkt.

Förslag: Regeringen bör gå vidare med planering för hur nyinvestering i kärnkraft kan komma till stånd, i första hand med målet att ersätta befintliga reaktorer när deras livslängd löper ut. Beredskap bör även finnas för en högre ambitionsnivå beroende på hur elektrifieringen av industrin fortskrider. Vid utformningen av ett eventuellt stödsystem för nyinvesteringar i kärnkraft bör även risken för att livstidsförlängning av befintliga reaktorer äventyras beaktas samt elmarknadens funktion värnas.

Förslag: Analysera möjligheten att livstidsförlänga och kapacitetshöja befintliga kärnkraftsreaktorer ytterligare.

Förslag: Ge åter Svenska kraftnät i uppdrag att bygga ut nätanslutningar till havs där det är samhällsekonomiskt motiverat som en del i att öka investeringsviljan i havsbaserad vindkraft.

Förslag: Gå vidare med förslag för att underlätta fortsatt utbyggnad av vindkraft på land genom t.ex. förenklade tillståndsprocesser.

Förslag: Analysera hur hinder för ökad vattenkraftsproduktion kan undanröjas utan att miljöbelastningen ökar.

Förslag: Analysera möjligheterna att använda de s.k. flaskhalsinkomsterna för fler typer av åtgärder som kan förbättra elsystemet.

De scenarier som expertmyndigheterna tagit fram visar att det råder stor osäkerhet om hur framtiden elanvändning kommer att se ut. I ett högre elektrifieringsscenario behöver en kraftig utbyggnad av hela elsystemet ske från och med nu och fram till 2045. I ett lägre elektrifieringsscenario klaras huvuddelen av användningen med befintlig produktion, men nyinvestering kommer behövas fram emot 2045 i takt med att befintliga anläggningar når sin tekniska livslängd. Detta motiverar enligt Produktivitetskommissionens bedömning att staten tar ett ansvar för att säkerställa att det sker en ändamålsenlig utbyggnad, särskilt som ledtiderna är mycket långa, särskilt för ny kärnkraft. Ingen större utbyggnad av elsystemet har hittills skett utan statlig inblandning och stöd, varken i Sverige eller

internationellt, möjligen med undantag för vindkraftsutbyggnaden under ett antal år efter att elcertifikatssystemet löpt ut. Detta indikerar att vi har att göra med ett marknadsmisslyckande där den elproduktion som marknaden tillgodoser blir mindre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Att inte göra något alls och avvakta en marknadsdriven utbyggnad riskerar att försvåra de mycket ambitiösa omställningsplaner som Sverige planerar att genomföra för att kunna uppnå klimatmålen med bibehållen konkurrenskraft. Stöd till elproduktion kan principiellt vara att föredra framför andra typer av gröna industripolitiska stöd, eftersom det är relativt brett samtidigt som det riktas mot en grundförutsättning för omställningen: tillgång till fossilfri energi. Det stämmer också väl med principerna för när statligt stöd till den gröna omställningen bör vara aktuellt enligt Produktivitetskommissionens bedömning (se kapitel 8).

Samtidigt är osäkerheterna stora och stöd bör därför ges med försiktighet och i etapper för att inte gå från ett marknadsmisslyckande till ett politik- eller regleringsmisslyckande som också kan bli mycket kostsamt. Den svenska elmarknadsmodellen är i huvudsak välfungerande och bör värnas. Storskaliga ingrepp på marknaden riskerar att försämra marknadsfunktionssätt, vilket flera remissvar på utredningen om finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft pekar på. Det är också klokt ur ett riskperspektiv att diversifiera genom att arbeta med flera kraftslag parallellt, särskilt då dessa bidrar med olika egenskaper till energisystemet. En mycket stor expansion av elsystemet utan att ny planerbar produktion i form av kärnkraft tillkommer förefaller svår att realisera. Befintliga kärnkraftsanläggningar kommer också att nå sin livslängd vid någon punkt och behöva ersättas. Produktivitetskommissionen bedömer därför att det är klokt att gå vidare med den planering som pågår för hur ny kärnkraft kan komma på plats och i vilket tidsperspektiv som detta är möjligt. Planeringen bör göras med hänsyn till hur utvecklingen för elektrifieringen fortskrider. Det bör även parallellt analyseras hur livstidsförlängning och effekthöjning av befintlig kärnkraft kan åstadkommas eftersom detta bedöms ha väsentligt lägre kostnader än att bygga nya reaktorer (Tangerås m.fl. 2025).

Samtidigt får inte en diskussion om ny kärnkraft överskugga andra möjliga utvecklingar av elsystemet. I det korta och medellånga perspektivet framstår fortsatt vindkraft som det kraftslag som

kan ge ett väsentligt tillskott till elproduktionen givet de rådande marknadsförutsättningarna (Tangerås m.fl., 2025). Här bör regeringen se över möjligheterna att förenkla utbyggnaden både på land och till havs, på de platser där detta låter sig göras med hänsyn tagen till Sveriges försvarsförmåga. En åtgärd kan vara att återigen ge i uppdrag till Svenska kraftnät att bygga ut stamnät till havs samt att se över och förenkla tillståndsprocesser (vilket tidigare diskuterats i kapitel 6 i delbetänkandet). Vattenkraften har också potential att ytterligare öka sitt bidrag samtidigt som nya miljökrav riskerar att minska produktionen framöver, särskilt i södra Sverige. Regeringen bör därför analysera hur hinder för ökad vattenkraftproduktion kan undanröjas.

En utbyggnad av elproduktion i Sverige som får någon typ av statligt stöd motiverar i princip att elkonsumenter även i andra länder som drar nytta av detta, t.ex. i våra grannländer Danmark och Tyskland, bidrar till finansieringen. Produktivitetskommissionen har dock inte funnit några exempel på sådana lösningar och lämnar därför inga förslag i den delen. Denna faktor bör dock beaktas vid bedömning av hur eventuella stödsystem ska utformas.

De obalanser med följande prisskillnader som finns mellan elområdena i Sverige och i relation till utlandsförbindelserna ger upphov till s.k. flaskhalsinkomster som tillfaller Svenska kraftnät. Vad dessa kan användas till är i dagsläget inte helt klarlagt, men de har bland annat använts för utbetalning av s.k. elprisstöd i samband med energikrisen 2022. Dock kvarstår stora belopp för flaskhalsinkomster hos Svenska kraftnät. Vid slutet av 2023 var saldot drygt 65 miljarder kronor (Svenska kraftnät, 2024). Dessa medel bör kunna göra nytta för att förbättra elsystemets funktion. Produktivitetskommissionen bedömer därför att regeringen bör analysera hur dessa medel kan användas.

9.5 Konsekvenser

9.5.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Förslagen om att vid behov använda statliga stödprogram för att få till stånd nya investeringar i elproduktion kan, beroende på hur de utformas, få stora offentligfinansiella konsekvenser¹¹. Dessa kommer dock att variera beroende på utformning och Produktivitetskommissionen bedömer inte att det är meningsfullt att göra någon djupare analys av konsekvenser utifrån de allmänna bedömningar som görs i detta betänkande. På ett generellt plan är det uppenbart att stora offentligfinansiella åtaganden inom energiområdet kan tränga ut andra möjliga reformer. I dessa fall bör detta tas med i bedömningen av utformningen. Det är viktigt att notera att flera av de möjliga sätt på vilket staten kan välja att stödja elsystemet inte innebär direkta offentligfinansiella effekter då finansieringen sker genom olika typer av avgifter. Detta gäller t.ex. utbyggnad av elnätsinfrastruktur såväl på land som till havs. Elcertifikatssystemet utformades också för att stödja förnybar energiproduktion utan att påverka de offentliga finanserna direkt.

9.5.2 Övriga konsekvenser

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslagen bedöms stärka den samhällsekonomiska effektiviteten eftersom de väntas leda till ett mer samhällsekonomiskt effektivt elsystem. Det bedöms ske genom en ökad grad av konsekvensanalys, en effektivare besluts- och planeringsprocess och en ökad långsiktighet. I de fall det bedöms lämpligt med statligt stöd för att få till stånd ökade investeringar i elsystemet ska sådana ske där samhällsekonomiska bedömningar finner att så är lämpligt.

¹¹ Dillénutredningen har t.ex. en utförlig redogörelse för hur deras förslag till statligt stöd för utbyggnad av nya kärnkraftsreaktorer skulle påverka de offentliga finanserna (Fi 2023:F).

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha någon direkt betydelse för den kommunala självstyrelsen. Förslag som underlättar utbyggnad av elproduktion, t.ex. vindkraft, kan eventuellt i ett senare skede få sådan påverkan beroende på utformning. Sysselsättningen inom anläggningsbranschen skulle ev. kunna påverkas positivt om en större utbyggnad av elsystemet skulle ske. Detsamma gäller sysselsättningen specifikt i energisektorn. Förslagen och bedömningarna bedöms dock inte få några effekter på den allmänna sysselsättningsnivån.

10 Bostadsmarknaden

10.1 Inledning

I Produktivitetskommissionens delbetänkande diskuteras och beskrivs bostadsmarknadens påverkan på produktivitetstillväxten (SOU 2024:29). I delbetänkandet lämnades framför allt förslag som påverkar möjligheten till produktivetsfrämjande nybyggnation och ökad produktivitet inom byggbranschen. Kommissionen konstaterade dock att nybyggnation endast står för en liten del av stocken bostäder. 2024 lämnades t.ex. startbesked för byggandet av 28 350 lägenheter. Samtidigt finns nästan 5,3 miljoner bostäder i det redan befintliga beståndet (SCB, 2025h). Nybyggnationen står alltså för ett tillskott på cirka 0,5 procent av stocken. I detta slutbetänkande lämnas därför främst förslag som syftar till att förbättra utnyttjandet av det befintliga beståndet.

10.1.1 Bostadsmarknadens koppling till produktivitetstillväxten

I Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29) konstateras bl.a. att en fungerande bostadsmarknad och ett varierat utbud av bostäder vad gäller t.ex. läge, storlek och upplåtelseform bidrar till arbetskraftens rörlighet och företags möjlighet att rekrytera. I delbetänkandet konstateras också att bygg- och anläggningsbranschen utgör en betydande del av svenskt näringslivs totala produktion. Produktivitet utvecklingen i branschen påverkar därför produktivitetstillväxten i ekonomin som helhet.

Regleringen av bostadsmarknaden påverkar också hur tätt människor väljer att bo samt företags lokaliseringsbeslut och möjlighet

att bilda kluster. Det är väl belagt att s.k. agglomerationseffekter är en viktig förklaring till ökad produktivitet.¹

10.2 Läget på den svenska bostadsmarknaden

10.2.1 Bostadsbrist?

Bengtsson (1992, s. 12) definierar bostadsbrist som ”ett tillstånd där någon eller några människors boendestandard är lägre än vad som är önskvärt enligt någon norm”. Denna norm kan vara såväl marknadsbaserad som politisk. Med det förstnämnda avses att någon eller några människors bostadsstandard är lägre än vad som motsvarar deras efterfrågan; med det sistnämnda avses att någon eller några människors bostadsstandard är lägre än vad som motsvarar deras behov. Vad som ska anses vara ett ”behov” kräver i sin tur ytterligare definitioner (se mer nedan).

Värt att notera är också att det på många sätt inte finns en (1) bostadsmarknad, utan att denna snarare kan beskrivas som en serie överlappande delmarknader, som skiljer sig åt med avseende på bl.a. lokalisering, bostadstyp, boendeform, ålder, kvalitet och finansiering (Boverket, 2020).

Efterfrågebaserad bostadsbrist på hyresmarknaden

Boverket (2020) konstaterar att bostadsbrist ur ett marknads-perspektiv innebär att bostadspriser eller hyror ligger under den nivå där utbud och efterfrågan möter varandra.²

¹ Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65) och Tillväxtanalys (2017a) sammanfattar en del av litteraturen på området. Se även Duranton och Puga (2020). Ökad täthet kan dock också vara förknippat med vissa kostnader, i form av t.ex. trängsel, luftföroreningar och ökad sårbarhet för pandemier. Även om innovationer inom t.ex. digital informationsteknik och en utbyggd infrastruktur kan minska vissa av täthetens fördelar finns fortsatt starka tecken på den ekonomiska vikten av närhet och täthet (Rosenthal och Strange, 2020).

² Möjliga indikatorer på att en sådan brist föreligger är att hushåll står i kö hos bostadsförmedlingar och mäklare för att hyra eller köpa bostad, att andelen vakanser i hyresbeståndet är liten och antalet bostäder till salu är få, att andrahandshyror är högre än förstahandshyror och att förstahandskontrakt har ett värde och skulle kunna säljas samt att priset för en bostad är markant högre än produktionskostnaden. År 2023 var mer än 800 000 personer registrerade hos Bostadsförmedlingen i Stockholm (Bostadsförmedlingen, 2024). Av dessa bedömdes mer än 100 000 personer vara aktiva. Den genomsnittliga kötiden för att få en icke-nyproducerad lägenhet var 10,2 år i hela länet. Kötiden varierar dock kraftigt mellan områden.

Ett sätt att få en bild av den eventuella marknadsbaserade bostadsbristen på hyresmarknaden är att försöka uppskatta skillnaden mellan den faktiska hyresnivån och den hyresnivå som hade uppstått vid en mer marknadsbaserad hyressättning. De analyser som gjorts kring detta visar att en friare prisbildning generellt hade inneburit högre hyresnivåer.³ Skillnaderna mellan olika regioner och städer är dock betydande, där differensen är som störst i attraktiva lägen i större städer. Det bör också noteras att skillnaderna mellan mer marknadsbaserade hyror och de hyresnivåer som personer som hyr i andra hand eller som är inneboende betalar troligen är mindre jämfört med skillnaden för de med ett förstahandskontrakt.

Även inom vissa andra segment, t.ex. vad gäller småhus, finns det tecken på en bostadsbrist som skulle kunna anses vara marknadsbaserad, i bemärkelsen att människors betalningsvilja inte tillåts slå igenom fullt ut på byggandet.⁴

Ingen generell behovsbaserad bostadsbrist

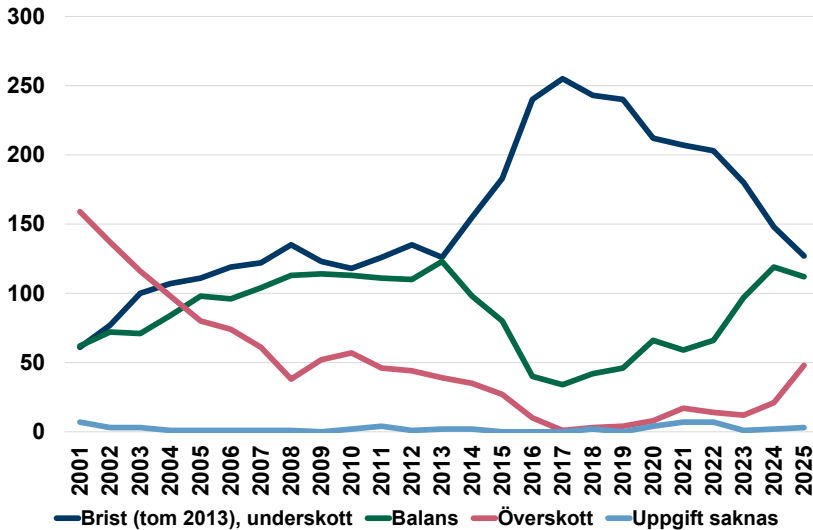
Boverket (2020) argumenterar för att behovsbaserade mått är att föredra framför efterfrågebaserade mått. I Boverkets (2024) bostadsmarknadsenkät uppger 148 kommuner att de har ett underskott på bostäder.⁵ Andelen kommuner som uppger att de har ett underskott har dock minskat kraftigt de senaste åren.

³ Se t.ex. Boverket (2013), Donner (2024), Finanspolitiska rådet (2019) och Hyresgästföreningen (2021). Observera att analysen i Boverket (2013) är relativt gammal och bygger på än äldre indata från bl.a. SOU 2000:33.

⁴ Boverket (2012) använder exempelvis en delvis annan definition av marknadsbaserad bostadsbrist och försöker beräkna hur beståndet av småhus hade behövt förändras för att eliminera de prisökningar som skett sedan 2003 p.g.a. befolkningsökningen. Att identifiera när marknaden är i jämvikt är dock inte trivialt utan har t.ex. skapat en debatt om huruvida svensk bostadsmarknad präglas av en bubbla eller ej, med vidare implikationer för vad som är en rimlig penningpolitik samt hur makrotillsynen ska utformas (Svensson, 2020; 2023). Emanuelsson (2015) refererar till studier som visar att tobins q – förhållandet mellan marknadspriset på en befintlig bostad och den totala kostnaden för att producera en ny likartad bostad – är högre än 1 i ett relativt stort antal kommuner. Även Jörnmark (2024) argumenterar för att tobins q för småhus har ökat i delar av landet.

⁵ Det är dock inte uppenbart vilken vikt man bör fästa vid sådana enkätundersökningar. Olika kommuner kan exempelvis använda olika underlag eller analysverktyg för att bedöma bostadsmarknaden. Därtill är det inte osannolikt att många kommuner strävar efter en positiv befolkningsutveckling (Nilsson, 2012), vilket kan påverka deras bild av bostadsbehovet.

Figur 10.1 Kommunernas bedömning av bostadsmarknadsläget



Anm.: 2013 och 2024 ändrades frågeställningen något.

Källa: Boverket (2024, 2025a).

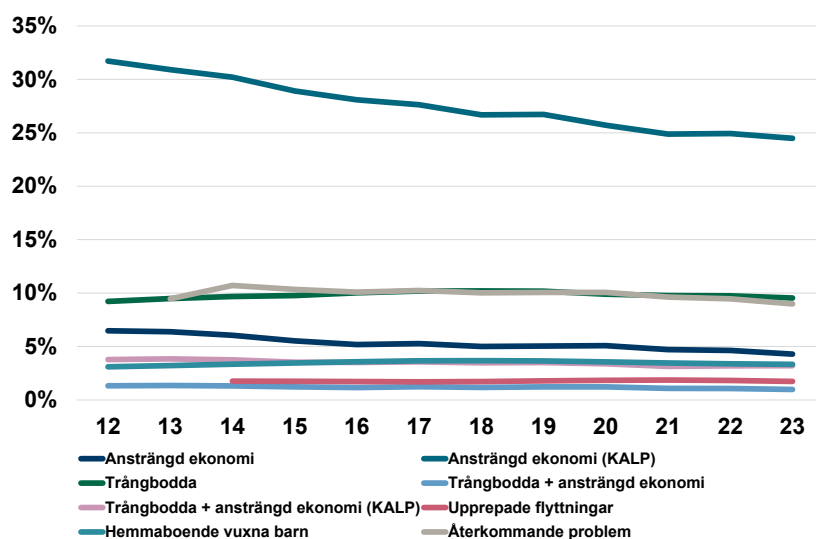
Boverket (2023a) presenterar åtta olika mått som ger en bild av huruvida det råder bostadsbrist på en viss ort:⁶

- ansträngd boendekonomi,
- ansträngd boendekonomi baserat på kvar att leva på-kalkyler (KALP),

⁶ De första två måtten försöker uppskatta hur många hushåll som inte har möjlighet att betala boende och egen konsumtion. Konsumtionsbehovet i det första måttet utgår från den s.k. riksnormen, medan det andra måttet baseras på bankernas kvar att leva på-kalkyler (KALP). Måttet över trångboddhet baseras på ett antal kriterier kring antal rum och boendeara för olika hushållstyper. Människor kan dock vara trångboddas av olika skäl. Vissa kan t.ex. välja att bo trångt, men i ett mer attraktivt läge. Det fjärde måttet kombinerar därför måtten över ansträngd boendekonomi och trångboddhet, för att försöka identifiera hushåll som i lägre utsträckning kan ha valt att bo trångbott trots att de har andra alternativ. Indikatoren som handlar om hur ofta ett hushåll flyttar är tänkt att fånga in en osäker boendesituation och mäts som att en person i hushållet har flyttat minst en gång per år de senaste tre åren. En hög flyttfrekvens kan dock ha andra orsaker än att hushållet är svårt att hitta ett permanent boende och en låg flyttfrekvens kan också indikera svårigheter för hushåll att anpassa sitt boende. Med hemmaboende vuxna barn avses barn som är 25 år eller äldre. För att försöka fånga antalet hushåll som har mer långvariga problem med sin boendesituation mäter Boverket också s.k. återkommande problem. För att klassas som ett hushåll med återkommande problem krävs att hushållet uppfyller kriteriet för minst ett av följande mått två år i rad: det första måttet för ansträngd boendekonomi, trångboddhet, flyttar ofta eller om hushållet har hemmaboende vuxna barn. Om ett hushåll exempelvis har ansträngd boendekonomi ett år och följande år är trångbott anses det ha återkommande problem.

- trångboddhet,
- trångbodda och ansträngd boendeekonomi, 2 mått,
- flyttar ofta,
- hemmaboende vuxna barn,
- återkommande problem.

Figur 10.2 Mått på bostadsbrist



Anm.: Avser andelen hushåll.

Källa: Boverket (2025b).

De olika måtten på bostadsbrist som Boverket redovisar har varit relativt stabila det senaste decenniet. Undantaget är andelen hushåll med ansträngd boendeekonomi baserat på KALP, som har uppvisat en fallande trend. Måtten på bostadsbrist skiljer sig dock mellan grupper och regioner.⁷

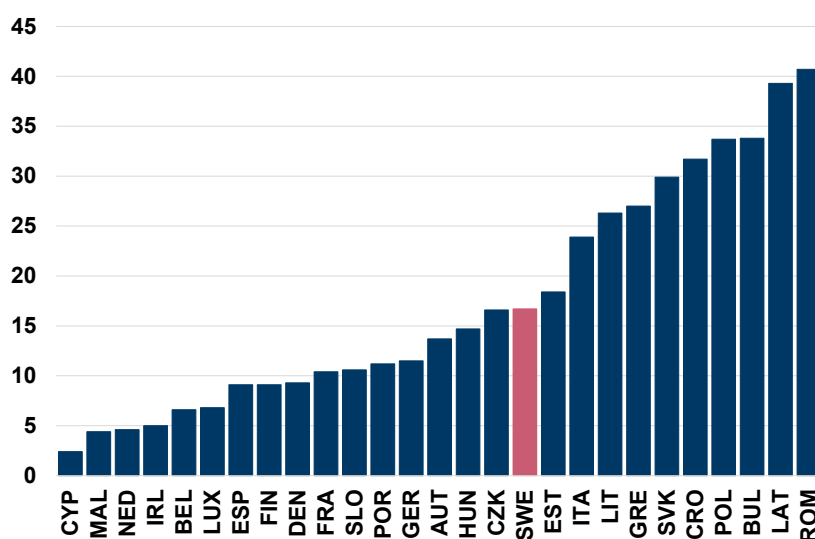
I Boverket (2025a) ombeds kommunerna att rapportera hur väl behovsuppfyllelse av bostadssituationen för invånarna är på en sexgradig skala, där ett är sämst och sex är bäst. Cirka 15 procent av kommunerna anger en etta eller två medan marginellt fler anger

⁷ Andelen trångbodda hushåll med ansträngd boendeekonomi enligt KALP är t.ex. 0,5 procent i Vellinge medan den är 7,1 procent i Botkyrka.

en femma eller en sexa. En stor andel av kommunerna, knappt sju av tio, uppgår en trea eller fyra.

Om man i stället studerar hur boendeytan per person har utvecklats kan man konstatera att den genomsnittliga bostadsarean per person har varit konstant sedan 2012 (SCB, 2025i). Studeras en längre tidsperiod kan det konstateras att trångboddheten för många hushåll sjönk kraftigt mellan 1975 och 1990 (SCB, 1997).⁸ Trångboddheten påverkas av vilket mått som används och varierar kraftigt såväl mellan länder som mellan grupper inom länder. Enligt ett relativt vanligt mått på trångboddhet ligger Sverige ungefär på samma nivå som EU-snittet, men högst i Norden.⁹

Figur 10.3 Andel trångbodda, procent av befolkningen 2024



Källa: Eurostat (2025a).

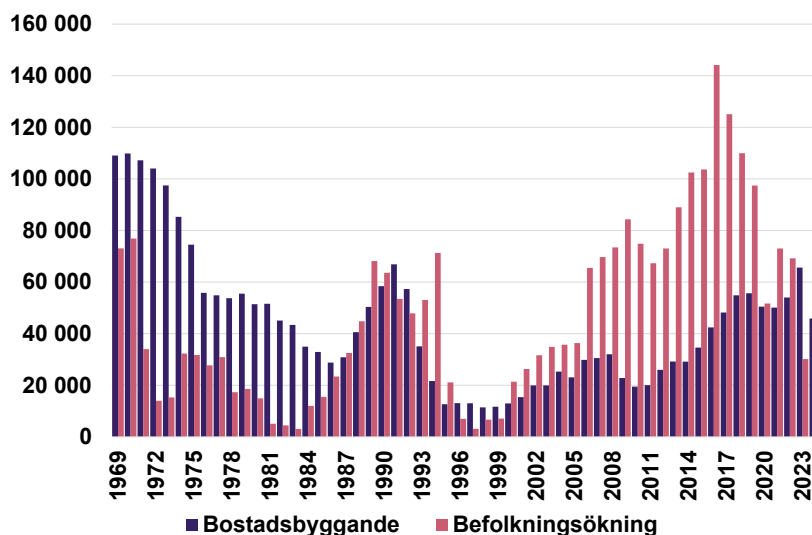
⁸ Trångboddhet mäts här enligt vad som kallas "norm 2", som definierar hushåll som trångbodda om det bor fler än två personer per rum, kök och ett rum exkluderat. Ett annat mått på bostadsbrist är sängplatser per person. Emanuelsson (2015) visar att 2015 fanns det ett kumulativt överskott av sängplatser i Sverige, medan det rådde lokal brist i Stockholm.

⁹ Måttet som Eurostat använder innebär att en person anses bo trångt om det inte finns minst ett rum för hushållet, ett rum per par i hushållet, ett rum för varje ensamstående person över 18 år, ett rum per par av ensamstående personer av samma kön som är mellan 12 och 17 år, ett rum per person mellan 12 och 17 år som inte inkluderats i tidigare kategorier samt ett rum per barn under 12 år.

Med samma mått är trångboddheten i Sverige 10,1 procent för personer över 18 år som är födda i Sverige. Motsvarande siffra för personer som är födda utanför EU är 35,2 procent (Eurostat, 2025b).¹⁰ Riksrevisionen (2024a) visar att för gruppen som har bostadsbidrag har trångboddheten ökat.

Eklund (2016) jämför antalet bostäder med befolkningsutvecklingen. Enligt Eklund är en rimlig tumregel att antalet färdigställda bostäder bör öka med ungefär hälften av befolkningstillväxten.

Figur 10.4 Bostadsbyggande och befolkningsökning



Källa: SCB (2025e; 2025g).

Bostadsbyggandet och befolkningsutvecklingen har utvecklats i olika takt under olika tider. Under 70- och 80-talet byggdes det bostäder i en takt som var högre än befolkningsökningen. Från mitten av 00-talet växte befolkningen i stället snabbare än bostadsbyggandet. Sedan 2023 är tillskottet av bostäder högre än befolkningsökningen.

¹⁰ Om man studerar specifikt boende i flerbostadshus och använder ett något mindre maximalistiskt mått är trångboddheten för hela populationen 16,5 procent (Hurvibor, 2024). För personer födda i Sverige är den 11,7 procent medan den för personer som är födda i Afrika är 40,6 procent.

Partiell bostadsbrist avseende vissa upplåtelseformer och lägen

Det är svårt att hävda att svensk bostadsmarknad som helhet lider av ett kroniskt efterfrågeöverskott. Inom vissa delar av beståndet förefaller det dock finnas ett sådant långsiktigt efterfrågeöverskott. Främst rör det hyresrätter i attraktiva lägen i det äldre beståndet i storstäder, där utbud och efterfrågan inte tillåts mötas med bl.a. köbildning som följd.

När det gäller behovsbaserade mått på bostadsbrist finns en viss bostadsbrist. Läget skiljer sig dock relativt kraftigt mellan olika delmarknader. Det handlar bl.a. om skillnader mellan boende i småhus respektive flerbostadshus, mellan inrikes och utrikes födda, mellan personer med hög respektive låg inkomst samt mellan kommuner i olika delar av landet.

På längre sikt är prognoser över bostadsbristen mycket osäkra, då de bygger på antaganden om bl.a. flyttmönster, nativitet och migrationsflöden. I detta betänkande lämnar Produktivitetskommissionen ett antal förslag som kommissionen bedömer ökar förutsättningarna för att bostadsmarknaden ska fungera bättre, oavsett den framtida utvecklingen av behov och efterfrågan.

10.2.2 Segregation

Segregation – vad avses?

Även begreppet ”boendesegregation” kan avse olika saker och därför mätas på olika sätt.¹¹ Etnisk, socioekonomisk och demografisk boendesegregation är några av de mest studerade områdena (Boendesegregationsutredningen, 2023; Örstadius, 2022).¹²

Den ekonomiska forskningen om segregationens effekter, inklusive så kallade grannskapseffekter, är tämligen omfattande.¹³

¹¹ Som Boverket (2023c) konstaterar avses generellt ett relationellt förhållande och alltså inte villkoren i ett specifikt geografiskt område.

¹² Även inom dessa områden påverkas dock resultaten av vilka variabler som används och hur de definieras samt vilka statistiska metoder som används för att jämföra relationen mellan de olika polerna. Ett klassiskt problem inom segregationsteori är t.ex. att den uppmätta graden av segregation beror på hur det geografiska området delas upp (Forte, 2017). Generellt framstår segregationen som mindre om det studerade området delas upp i färre områden. Även när man har bestämt sig för vilken typ av segregation som ska studeras, var den ska studeras och hur den ska studeras kvarstår frågan om vad en optimal segregation är. Här kan såväl politiska preferenser som privata sådana – om segregationen är självvald eller påtvingad – spela viss roll.

¹³ Se t.ex. Andersson m.fl. (2024) för en introduktion och vidare referenser.

Effekterna kan vara såväl negativa som positiva. Att växa upp i ett område präglad av lägre självförsörjning kan t.ex. leda till sämre arbetsmarknads- och utbildningsutfall. Samtidigt kan det vara positivt att växa upp med människor som har en liknande bakgrund, exempelvis eftersom det kan ge förebilder och kontaktnät.

Ökar segregationen?

Mot bakgrund av det ovanstående är det inte förvånande att utvecklingen av segregationen kan beskrivas på olika sätt. Generellt kan det dock konstateras att den socioekonomiska boendesegregationen har ökat de senaste decennierna (Boverket, 2023b). Boverket gör också en uppdelning av bostadsområden i fem områdeskategorier, baserat på deras socioekonomiska förutsättningar. Sedan 2011 har andelen personer som bor antingen i områden med socioekonomiska utmaningar eller goda socioekonomiska förutsättningar ökat, medan andelen socioekonomiskt blandade områden har minskat betydligt.

10.2.3 Den svenska hyresregleringen

Sammanfattat och förenklat bygger det svenska hyressättnings-systemet i regel på förhandlingar mellan å ena sidan Fastighetsägarna och Sveriges Allmännyttan och, å andra sidan, Hyresgästföreningen.¹⁴ Kommer parterna inte överens är det möjligt för hyresvärden att komma överens med de enskilda hyresgästerna. Lyckas inte detta kan frågan hänskjutas till hyresnämnd. Där kan det i sin tur utses en särskild skiljeman (prop. 2021/22:277). Prövningen av vad som är en skälig hyra utgår från de s.k. bruksvärdesreglerna. Hyran prövas mot hyran i lägenheter med samma bruksvärde, där hyran är satt i kollektiva förhandlingar. Bruksvärdesreglerna syftar till att lägenheter med samma bruksvärde inte ska ha påtagligt skilda hyresnivåer. Faktorer som påverkar bruksvärdet kan delas in i tre kategorier:¹⁵

¹⁴ Se SOU 2021:50 och SOU 2021:58 för en mer heltäckande beskrivning av systemet.

¹⁵ Exempel på faktorer inom den första kategorin är lägenhetens storlek, planlösning och hur många rum den har. Exempel på faktorer inom den andra kategorin är tillgång till hiss, tvättstuga och garage. Den tredje kategorin innehåller t.ex. faktorer som närhet till allmänna kommunikationer och boendemiljöns kvalitet.

1. Lägenhetens beskaffenhet.
2. Förmåner.
3. Övriga faktorer.

Vid prövning av hyresnivån tas ett relevant jämförelseunderlag fram, bl.a. baserat på ort, och hyresnivån i de aktuella lägenheterna jämförs med de i jämförelseunderlaget.

Regler för bl.a. hyressättning i nya lägenheter samt vid andrahandsuthyrning skiljer sig från vad som beskrivs ovan.¹⁶

10.3 Ineffektivt utnyttjande av beståndet m.m.

10.3.1 En dåligt fungerande hyresmarknad

Att priskontroller i form av reglerade hyror skapar problem har diskuterats länge (Bentzel m.fl., 1963). Finanspolitiska rådet (2019, s. 4) konstaterar att hyresmarknaden fungerar dåligt och pekar bl.a. på att ”efterfrågan på bostäder överstiger utbudet i de flesta av landets kommuner, köerna hos de allmänna bostadsförmedlingarna är rekordlånga, utnyttjandet av det befintliga beståndet är ineffektivt och fördelningen av hyresbostäder sker till väsentlig del genom kontakter, fusk och olaglig försäljning av hyresavtal”.¹⁷

När hyressättningssystemets samhällsekonomiska effekter diskuteras brukar dess effekt på följande områden särskilt lyftas fram:

- Bostadsbyggande och underhåll.
- Utnyttjandet av det befintliga beståndet.
- Sätt att kringgå regelverket genom ombildning, fusk och svartkontrakt.
- Inkomstfördelning och segregation.

¹⁶ Presumtionshyror m.m. beskrivs bl.a. i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29).

¹⁷ Det råder ibland viss förvirring kring vad som avses med ett ”ineffektivt” nyttjande av beståndet. Ibland avser begreppet överkonsumtion av bostadsyta, ibland att betalningsviljan inte tillåts påverka fördelningen av bostäder, med välfärdsförluster som följd. När det gäller överkonsumtion av bostadsyta är det inte alls uppenbart att detta problem är störst på hyresmarknaden. En högre och mer neutral fastighetsskatt skulle motverka denna typ av överkonsumtion inom andra upplåtelseformer.

Hyresmarknadsregleringen har begränsad effekt på nybyggnation

Såväl Finanspolitiska rådet (2019) som Boverket (2013) konstaterar att reglerade hyror kan minska nyproduktionen. Det kan t.ex. vara fallet om den s.k. presumtionshyran understiger marknads-
hyran. Därtill gäller presumtionshyrorna endast under en begränsad tid, vilket kan skapa osäkerhet för investeraren.¹⁸

Produktivitetskommissionen bedömer att effekten av hyresmarknadsregleringen på nybyggnationen är begränsad, men negativ. Som kommissionen konstaterade i sitt delbetänkande kan dock systemet med presumtionshyror vara kostnadsdrivande och därmed produktivitetshämmande för byggbranschen.

Hyresmarknadsregleringens fokus på bruksvärdet kan därtill innebära att investeringar som ökar bruksvärdet gynnas framför investeringar som ökar hyresgästens betalningsvilja, varför regleringen troligen leder till samhällsekonomiskt ineffektiva investeringar i t.ex. renoveringar (Lind, 2015).

Hyresmarknadsregleringen leder till ett ineffektivt utnyttjande av beståndet

Som nämnts ovan utgör nybyggnation en mycket liten del av det totala antalet tillgängliga bostäder. Finanspolitiska rådet (2019) konstaterar därför att det ur samhällsekonomisk synpunkt är särskilt viktigt att beståndet kan utnyttjas så effektivt som möjligt.

Produktivitetskommissionen bedömer att hyresmarknadsregleringen i sin nuvarande utformning leder till ett ineffektivt utnyttjande av det befintliga beståndet och att detta medför betydande välfärdsförluster.¹⁹ Utöver de statiska välfärdsförlusterna är det också troligt

¹⁸ Boverket (2013) konstaterar att även om skillnaden mellan presumtionshyror i nyproduktion och marknadshyror är låg, skapas ett gap mellan hyrorna i nya och gamla lägenheter. Detta gap ökar risken med att investera i nya lägenheter eftersom det främst är de nya lägenheterna som blir lediga om efterfrågan sjunker.

¹⁹ Boverket (2013) konstaterade t.ex. att ett ineffektivt nyttjande av beståndet utgör lejonparten av välfärdsförlusten som följer av hyresmarknadsregleringen. Donner (2024) bedömer att hyresnivåerna i Stockholm understiger en kontrafaktisk marknadshyra med cirka 36 procent, vilket gör att hushåll hyr 0,28 fler rum än de annars hade gjort. I ett kontrafaktiskt scenario hade det befintliga beståndet kunnat rymma drygt 20 procent fler personer. Hyresregleringen minskar alltså tillgången till hyresrätter och leder till ökad gleshet, vilket ur ett produktivitetsperspektiv är olyckligt. Önskan om ökad täthet och minskad överkonsumtion

att dagens reglering medför negativa dynamiska effekter på ekonomins funktionssätt. Många företagare vittnar t.ex. om att den dåligt fungerande bostadsmarknaden är ett hinder för deras rekryteringar.²⁰ Inte minst s.k. *scale up*-företag är beroende av möjligheten att snabbt rekrytera högkvalificerad arbetskraft, såväl nationellt som internationellt. En trögrörlig bostadsmarknad riskerar därför att ha negativa effekter på svenska företags möjligheter att växa och konkurrera.

Dagens hyresreglering skapar incitament för ombildning, fusk och subventioner

Det är väl belagt att dagens hyresmarknadsreglering skapar incitament för ombildningar. Detta minskar tillgången till hyresrätter, vilket är problematiskt.

Långa bostadsköer och stora orealiserade värden skapar incitament för människor att på olika sätt ta sig runt regleringen. Det kan t.ex. handla om otillåten andrahandsuthyrning, handel med hyreskontrakt eller rena bedrägerier (Bokriskommittén, 2014).²¹ Även andra metoder, som t.ex. uthyrning via juridiska personer, kan potentiellt användas för att förenkla förmedlingen av personalbostäder, delningsbostäder m.m. Det pågår för närvarande såväl rättsliga tvister som utredningar ämnade att klargöra regelverket för sådana upplägg (SOU 2025:65). Denna typ av uthyrning är bl.a. tänkt att hantera vissa av de negativa effekterna på t.ex. rörlighet och flexibilitet som dagens reglering ger upphov till.

Faust och Karreskog (2017) konstaterar att hyresmarknadsregleringens effekt på bl.a. nyproduktion kan leda till att kommunpolitiker subventionerar hyresrätter genom t.ex. förmånliga tomt-

kan dock ibland hamna i konflikt med vissa behovsbaserade mål kring trångboddhet. Även Finanspolitiska rådet (2019) och Andersson och Söderberg (2012) bedömer att de samhälls-ekonomiska vinsterna av ett mer effektivt utnyttjande av det befintliga beståndet är stora. Att byta bostad på attraktiva hyresmarknader sker inte sällan genom byteshandel. Byteshandel präglas generellt av ineffektivitet och höga transaktionskostnader. Det kan leda till lägre rörlighet och i förlängningen till en sämre matchning på arbetsmarknaden.

²⁰ Se t.ex. Stockholms Handelskammare (2022).

²¹ Av naturliga skäl är det svårt att uppskatta förekomsten av fusk, som t.ex. handel med hyreskontrakt. De försök som gjorts tyder dock på att sådan handel är relativt vanligt förekommande (SOU 2017:86).

rättsavtal.²² I sådana fall är det kommuninvånarna och skattebetalarna som får betala för hyresmarknadsregleringens snedvridande effekter.

Hyresregleringen är ett ineffektivt sätt att minska segregationen

Den generella bilden i den litteratur som försöker studera hyresregleringens påverkan på segregationen i olika dimensioner är att en mer marknadsbaserad hyressättning kan leda till något högre grad av inkomstmässig segregation, men att det inom gruppen hyresgäster är de med högre inkomster som skulle påverkas mest negativt.²³ Hyresreglering är ett ineffektivt verktyg för att minska den inkomstmässiga segregationen.²⁴ Den kan också i vissa fall öka segregationen i andra dimensioner.²⁵

Finanspolitiska rådet (2019, s. 23) konstaterar t.ex. att det nuvarande systemet ”är ett trubbigt instrument för fördelningspolitik.” Bokriskommittén (2014, s. 20–21) drar följande slutsats:

Slutsatsen är att hyresregleringen inte nått sina mål. Den har inte förmått bryta segregationen vad gäller inkomster – samtidigt som den kan ha förvärrat segregationen vad gäller härkomst. Första och andra generationens invandrare missgynnas. Hyresregleringen uppfyller alltså inte det mål som brukar anges som det främsta argumentet för dess existens.

10.3.2 Skattemässig snedvridning mellan boendeformer

Produktivitetskommissionen konstaterade i sitt delbetänkande (SOU 2024:29) att neutraliteten i bostadsbeskattningen bör öka. Att hyresrätter är skattemässigt missgynnade i förhållande till framför allt bostadsrätter är välkänt.²⁶ Dagens bristande neutralitet ger enligt Englund (2020, s. 11) ”incitament att bygga stort och dyrt i exklusiva lägen och attraktiva regioner, snarare än billigare och

²² Det finns även andra skäl till att sådana avtal används. Det kan t.ex. vara ett sätt att kompensera för effekterna av den icke-neutrala bostadsbeskattningen, där hyresrätten är missgynnad.

²³ Donner och Kopsch (2023), Donner m.fl. (2017), Enström Öst m.fl. (2014) och Finanspolitiska rådet (2019).

²⁴ Fridell och Brogren (2006), Glaeser (2003), Hermansson och Song (2024), Lind och Hellström (2003).

²⁵ Enström Öst m.fl. (2014) och Eriksson och Lind (2003).

²⁶ Se t.ex. Bengtsson och Kopsch (2018), Bokriskommittén (2014), Englund (2020), Finanspolitiska rådet (2019), Hansson (2022) samt Waldenström m.fl. (2018).

enklare i mer ordinära lägen.” Den ökar också trycket på att omvandla hyresrätter till bostadsrätter. En ökad neutralitet skulle alltså kunna bidra att lösa några av de problem som diskuterats vad gäller t.ex. behovet av att bygga också för hushåll med lägre inkomst och undvika samhällsekoniskt skadliga ombildningar. En fastighetsskatt som inte gynnar dyra och stora bostäder i förhållande till billiga och mindre bostäder skulle också i vissa fall kunna frigöra bostadsyta och då bidra till bättre fungerande flyttkedjor. Det skulle i sin tur kunna öka rörligheten och dynamiken på bostadsmarknaden. Det vore i förlängningen bra för arbetskraftens rörlighet och produktiviteten i svenskt näringsliv.

10.3.3 Sammanfattning av problembilden

Att den svenska hyresmarknaden fungerar dåligt och bör reformeras är väl belagt. Internationella organisationer som t.ex. IMF (2024b) och OECD (2023, 2025) har länge rekommenderat Sverige att reformera sin modell för hyressättning och minska inslaget av reglerade hyror.²⁷

Produktivitetskommissionen bedömer att den nuvarande regleringen bidrar till samhällsekonisk ineffektivitet. Det befintliga beståndet används ineffektivt, matchningen på arbetsmarknaden försämras och nyproduktionen minskar. Möjligheten för unga att bilda familj och utländsk arbetskraft att flytta till Sverige skadas och rörligheten för arbetskraften försämras, jämfört med ett mer marknadsbaserat system. Dagens reglering leder också till fusk och försök att på andra sätt kringgå regelverket. Regleringen är därtill inte ett effektivt verktyg för att nå de bostadspolitiska målen. Det är inte osannolikt att regleringen delvis är ett resultat av ett inflytande från särintressen och beror på att den ger upphov till koncentrerade vinster och utspridda förluster.²⁸ Därmed utgör regler-

²⁷ OECD:s (2023, 2025), förvisso schablonartade, simuleringar av effekten av minskad hyresreglering och enklare byggregler indikerar substantiella positiva effekter på såväl BNP som de offentliga finanserna.

²⁸ Det kan t.ex. noteras att Hyresgästföreningen har rätt att ta ut en s.k. hyressättningsavgift, som inbringar ca. 200–300 miljoner kronor per år. De boende i de områden som har störst hyressubvention i förhållande till en potentiell marknadshyra är generellt röststarka och kan ha en oproportionerligt stor möjlighet att påverka politiken. Detta är exempel på starka aktörer som gynnas av dagens system och som inte nödvändigtvis har hela samhällets bästa för ögonen.

ingen ett regleringsmisslyckande.²⁹ Av dessa anledningar bör systemet reformeras.

10.4 Bedömningar och förslag

10.4.1 En reformerad hyresmarknad

Förändrad hyresreglering i det befintliga beståndet

Förslag: Reformera och omreglera hyressättningsmodellen. Hyressättningen görs mer efterfrågebaserad och ger potentiella och nuvarande hyresgästers preferenser ett ökat genomslag. Den nya modellen fasas in stegvis, genom att ett tak för maximal årlig hyreshöjning införs. Modellen innebär att besittningsskyddet förblir starkt. Skatten på vissa hyresfastigheter höjs tillfälligt. Åtgärder som minskar segregationen bör övervägas.

Eftersom hyresregleringen och bruksvärdessystemet har diskuterats i många decennier finns flera förslag till förändringar.³⁰ Det finns också flera internationella exempel på hur tidigare hårt reglerade hyresmarknader har omreglerats för att minska de negativa effekterna som följer av t.ex. prisregleringar.³¹

Givet den stora betydelse som boendet har för den enskilde bör en övergång till ett omreglerat system ske gradvis. Utbudet av bostäder är också trögrörigt och bostadsmarknaden kan bäst beskrivas som en sökmarknad, med viss friktion. Även detta talar för att övergången till ett nytt system bör ske kontrollerat. I likhet med t.ex. Finanspolitiska rådet (2019) anser Produktivitetskommissionen att besittningsskyddet fortsatt bör vara starkt.³²

Produktivitetskommissionen bedömer att det förslag som skisseras av Bokriskommittén (2014) i grunden är väl avvägt. Det innebär att

²⁹ Se avsnitt 3.3.4 i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29).

³⁰ Se t.ex. Andersson (2016), Arvidsson (1968), Bustos och Örjes (2017), Bokriskommittén (2014), Eklund (2016), Faust och Karreskog (2017), Finanspolitiska rådet (2019), Kopsch (2019a), Lind (2000), Lindbeck (1972; 2017), SOU 2012:88 och SOU 2015:48.

³¹ Se t.ex. Bokriskommittén (2014) och Kopsch (2019b) för en internationell utblick.

³² T.ex. Bengtsson (2025) argumenterar för att det övergripande målet för dagens system är att utgöra en skyddslagstiftning för de boende och använder denna utgångspunkt för att kritisera Produktivitetskommissionens tidigare förslag. Kommissionen fäster stor vikt vid ett starkt besittningsskydd, men är av uppfattningen att ett sådant kan kombineras med en omreglering som möjliggör ett samhällsekonomiskt mer effektivt hyressättningsystem.

när yngre lägenheter blir lediga har hyresvärd och hyresgäst relativt stor frihet att komma överens om en hyresnivå. Detta gäller även vid byten. För äldre lägenheter, där gapet mellan dagens hyresnivåer och en mer marknadsbaserad hyresnivå generellt är större, sätts ett tak för vilka årliga hyreshöjningarna som tillåts, på t.ex. fem procent. Om en lägenhet i detta äldre bestånd blir ledig får en ytterligare justering göras, med t.ex. maximalt tio procent. För att marknaden ska vara välfungerande krävs transparens kring avtalsvillkor, vilket innebär att en databas med lättillgänglig statistik kring bostadsmarknaden bör byggas upp.³³

På sikt, när hyresnivåerna närmat sig sina nya jämvikter, bör systemet översiktligt fungera på följande sätt. Vid nya hyresavtal bör hyressättningen i grunden vara flexibel. För att ge den potentiella hyresgästen ett starkt skydd bör hyresgästens uppsägningstid vara kort, t.ex. tre månader. Hyrans skälighet ska också kunna prövas, med utgångspunkt i en bedömning av vad marknadshyran är. Det måste också vara enkelt för en hyresgäst att anmäla oseriösa fastighetsägare, som t.ex. inte rättar till fel i tid, till domstol och få sin hyra sänkt. Hyresgästen bör också alltid ha rätt att få teckna ett hyresavtal som löper under relativt lång tid, exempelvis 5–10 år. Under avtalsperioden får inte hyran höjas godtyckligt, utan bör följa ett index baserat på t.ex. KPI eller utvecklingen av boendekostnaden. En sådan indexuppräknings kan förses med ett tak, för att undvika plötsliga och stora hyreshöjningar. Undantag får göras vid renoveringar o.d. Hyresgäst och -värd bör ha möjlighet att enas om hyressänkningar under pågående avtalsperiod. Hyresavtalet ska som regel kunna förlängas om hyresgästen så önskar. Vid förlängning är hyressättningen återigen flexibel, men en eventuell anpassning till marknadshyran, om den har ökat avsevärt under avtalsperioden, ska ske gradvis genom att det finns ett tak för maximal hyreshöjning per år. Taket kan exempelvis vara tio procent per år. Vid lägenhetsbyte bör hyresnivån kunna justeras till marknadshyran momentant.

Kollektiva förhandlingar ska vara möjliga, men inte vara obligatoriska enbart för att en part kräver det. Organisationer som företräder hyresgäster, exempelvis i deras kontakter med oseriösa fastighetsägare, kan dock fortsatt antas fylla en mycket viktig roll. I många

³³ Ett sådant system måste dock konstrueras på ett sätt som inte underlättar för konkurrensbegränsande samarbeten eller koordination mellan större hyresvärdar.

fall kan det vara rationellt för fastighetsägare att vilja förhandla hyresnivåer kollektivt.

Produktivitetskommissionen bedömer därtill, i likhet med t.ex. Bokriskommittén (2014), att övergången till ett omreglerat system kan ske smidigare om den sker samtidigt som regelförenklingar genomförs för nybyggnation. Då ökar byggföretagens möjligheter att snabbare erbjuda människor bostäder som de efterfrågar.

Det ovan beskrivna systemet är ett av många möjliga system. Produktivitetskommissionen bedömer att det viktiga är att grundproblemet – ett ineffektivt nyttjande av beståndet till följd av en överreglerad hyressättning – löses, inte att det görs på exakt det föreslagna sättet.

Vem ska få ta del av värdeökningen?

Vid en övergång till ett system likt det som beskrivs ovan skapas stora värden för fastighetsägarna.³⁴ I likhet med t.ex. Finanspolitiska rådet (2019) och Bokriskommittén (2014) anser Produktivitetskommissionen att majoriteten av den värdeökning som uppstår vid en övergång till friare hyressättning bör tillfalla det offentliga genom att en extra skatt på existerande hyresfastigheter införs.³⁵ Intäkterna kan då bl.a. användas för att finansiera bostadspolitiska åtgärder som motverkar vissa av de negativa effekterna av en mer efterfrågebaserad hyressättning. Kommuner som subventionerar hyresrätter genom en artificiellt låg tomträttsavgäld kan också över tid höja denna, vilket leder till ökade kommunala intäkter.

Åtgärder för att minska segregationen

En omreglering av modellen för hyressättning kan påverka segregationen i olika dimensioner. Om effekten beräknas statistiskt och för hela befolkningen missgynnas personer med lägre inkomst mer relativt personer med högre inkomst. Effekten för betalningssvaga

³⁴ Tidigare förslag till reformer har föreslagit olika fördelningar av dessa värden. De kan t.ex. fördelas mellan fastighetsägare, boende och det offentliga. Andersson och Jonung (2019) samt Kopsch (2019a) diskuterar olika förslag kring hur hyresgäster kan ta del av värdeökningen.

³⁵ Det finns flera sätt på vilket detta kan ske. Bland dessa finns värdestegringsskatt på den kalkylerade kapitalvinsten, reavinstskatt vid försäljning av tidigare hyresreglerade fastigheter, skatt på hyreshöjningar och en tillfällig fastighetsskatt.

hushåll bör dock inte överdrivas.³⁶ Det kommer troligen även framgent att vara en utmaning att möjliggöra för hushåll med låga inkomster att hitta en rimlig bostad till ett rimligt pris. För att bekämpa boendesegregationen kan och bör flera verktyg användas.³⁷ Stadsplaneringen bör t.ex. uppmuntra en blandad bebyggelse. Regel-förenklingar som möjliggör byggandet av enklare bostäder bör genomföras.³⁸ Vidare kan ett väl utformat bostadsbidrag öka ekonomiskt svaga hushålls möjlighet att efterfråga ett dyrare boende.³⁹

Produktivitetskommissionen avråder från en politik för *social housing* som leder till att ännu fler betalningssvaga hushåll samlas inom samma avgränsade område. Det är troligt att grannskapseffekter m.m. leder till att sådana områden kan bidra till ett fördjupat utanförskap. Däremot anser kommissionen att det kan vara värt att pröva system med s.k. inkomstkvalificerade bostäder (Lind, 2016).⁴⁰ Reglerna kring inkomstkrav och andra krav på potentiella hyresgäster bör också ses över för att säkerställa att hushåll med låga inkomster inte utesluts från bostadsmarknaden. Direkta och riktade byggsubventioner till billigare bostäder bör enbart övervägas om övriga åtgärder inte är tillräckliga.

Avslutningsvis bör det noteras att ett ägt boende över tid ofta är billigare än ett hyrt (Bokriskommittén, 2014). Åtgärder som möjliggör för fler att äga sitt långsiktiga boende kan därför också övervägas. Sådana åtgärder bör främst inriktas på bostadsmarknadens utbudssida, för att möjliggöra ett billigare byggande. Även vissa förändringar i den låntagarbaserade makrotillsynen kan genomföras.⁴¹ En höjd beskattning av fastigheter kan också frigöra fler bostäder. Åtgärder som uppmuntrar till överdriven skuldsättning eller som i allmänhet höjer efterfrågan på bostäder, som t.ex. ett subventionerat bosparande, bör undvikas.

³⁶ Se t.ex. Bokriskommittén (2014, s. 43–44) för ett resonemang.

³⁷ Se t.ex. Kopsch (2019a) och Lind (2016) för beskrivningar av olika möjliga åtgärder.

³⁸ Detta inkluderar bl.a. förändringar av regler som rör bostäders standard och som påverkar tillgången till byggbar mark.

³⁹ Bostadsbidraget bör dock, om målet är att minska segregationen, inte i första hand styra mot boendets storlek eller standard, utan dess geografiska läge. Regeringen bör därför överväga om reglerna i 20 § respektive 28 § 97 kap. Socialförsäkringsbalken (SFS 2010:110), som reglerar vilken boyta som berättigar till bostadsbidrag, skulle kunna justeras ned något.

⁴⁰ Det innebär att fastighetsägare ersätts för att hyra ut vissa lägenheter till subventionerade hyror. Liknande system finns idag i form av samarbeten mellan kommuner och fastighetsägare.

⁴¹ Se t.ex. SOU 2024:71.

Förenkla ändringar av en byggnads användningsområde

Förslag: Förenkla ändringar av en byggnads användningsområde, t.ex. när kontorslokaler byggs om till bostäder.

Ett sätt att öka utbudet av bostäder inom det befintliga beståndet är att ändra eller bygga om byggnader så att deras användningsområde förändras. Det kan t.ex. handla om att kontorslokaler konverteras till bostäder. Ett antal utredningar och regeringsuppdrag har berört detta tema (SOU 2019:68; Boverket, 2021a, 2021b).

En mer efterfrågebaserad hyressättning i nyproduktion, inklusive för byggnader som konverteras från lokaler till bostäder, bör möjliggöra ett ökat utbud av bostäder. Men det finns också anledning att se över huruvida regelverken kring ombyggnation och ändring av ändamål kan förenklas. Regelförenklingar har potential att öka utbudet av bostäder, minska eventuella hyreshöjningar och bidra till att fler hushåll ges möjlighet att efterfråga ett boende.⁴²

Produktivitetskommissionen anser därför att det är bra att Boverket har fått i uppdrag att föreslå lättnader i byggkraven vid ändring och ombyggnad.⁴³

10.4.2 Vikten av neutral beskattning

Avskaffat ROT-avdrag

Bedömning: Beskattningen av bostäder bör vara neutral.

Förslag: ROT-avdraget avskaffas.

Dagens skattesystem missgynnar hyresrätter jämfört med framför allt bostadsrätter. Förslag om en reformerad fastighetsskatt, sänkt eller borttagen stämpelskatt, reformerade ränteavdrag m.m. återfinns i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29). Sådana åtgärder skulle öka neutraliteten i skattesystemet.

⁴² Se Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29) för en diskussion kring potentiella regelförenklingar.

⁴³ Se Boverket (2025c) för en redovisning av regeringsuppdraget.

En annan del av skattesystemet, utöver t.ex. en regressiv fastighetsskatt, som kan antas missgynna rörligheten är ROT-avdraget. Enligt Hansson m.fl. (2024) bidrar ROT-avdraget till att äldre personer kan bo kvar längre i hus som inte passar deras livssituation.⁴⁴ Detta hämmar flyttkedjor och leder till att yngre samt barnfamiljer får svårare att köpa större bostäder.

ROT-avdraget syftar bl.a. till att motverka svartarbete och öka arbetskraftsutbudet hos såväl köpare av ROT-tjänster som i företagen som utför tjänsterna (Tillväxtanalys, 2020c). Avdraget bedöms ha minskat svartarbetet, men arbetsutbudseffekterna har varit begränsade (Riksrevisionen, 2023d). Eftersom kostnaderna inte står i proportion till fördelarna bör ROT-avdraget avskaffas.⁴⁵

Flera bedömare menar att ROT-avdraget är en förhållandevis effektiv konjunkturåtgärd för den berörda branschen (IFAU, 2024; Tillväxtanalys, 2023f). ROT-avdraget kan därför återinföras tillfälligt vid konjunkturedgångar som motiverar finanspolitiska stimulanser och när byggbranschen behöver stötts.

10.4.3 Främja neutralitet i val av bostadsort

Översyn av styrmedel som premierar gleshet

Förslag: Genomför en översyn av styrmedel som direkt eller indirekt kan antas påverka människors val av bostadsort, i syfte att minska oavsedda snedvridningar och öka neutraliteten.

En ökad förtätning har potential att bidra till ökad produktivitetstillväxt. Det är också välkänt att gleshet bidrar till ökade kostnader för offentlig tjänsteproduktion.⁴⁶ Det finns dock ett stort antal ekonomiskpolitiska styrmedel som kan antas motverka den förtätning som ett mer neutralt system hade gett upphov till. Förutom hyresregleringen och bostadsbeskattningen, som bidrar till överkonsumtion av bostadsyta i framför allt städerna, finns exempel på såväl skattenedsättningar som statliga utgifter som, exempelvis

⁴⁴ I bemärkelsen att de frivilligt hade valt att flytta om skattesystemet varit mer neutralt.

⁴⁵ Även bl.a. Jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46) samt Waldenström och Lundberg (2024) föreslår att ROT-avdraget avskaffas.

⁴⁶ Se t.ex. Carruthers och Ulfarsson (2003), Riksrevisionen (2019), SOU 2024:50 och Tillväxtanalys (2011).

genom att vara regionalt differentierade, kan antas leda till en ökad gleshet.⁴⁷ På samma sätt finns vissa styrmedel som i stället premierar klusterbildning och urbanisering.

Produktivitetskommissionen är medveten om att det kan finnas t.ex. regionalpolitiska målsättningar som i vissa fall motiverar åtgärder som bidrar till att vissa bostadsorter gynnas i förhållande till andra. Kommissionen bedömer dock att det bör göras en översyn av existerande styrmedel i syfte att säkerställa att de inte i andra fall och i onödan leder till en styrning som t.ex. försvårar förtätning och leder till snedvridningar i människors val av bostadsort.

10.5 Konsekvensanalys

10.5.1 Offentligfinansiella konsekvenser

I linje med bl.a. Finanspolitiska rådet (2019) och Bokriskommittén (2014) anser Produktivitetskommissionen att majoriteten av de vinster som ägarna av hyresfastigheter får av en omreglerad hyresättning bör återföras till den offentliga sektorn genom att en ny tillfällig skatt på äldre hyresfastigheter införs. Detta möjliggör att ökade boendekostnader kan kompenseras med lägre skatter och högre bidrag.

Den offentligfinansiella effekten av förslagen i detta kapitel beror på detaljerna i deras utformning. Specifikt beror de på hur mycket av skatteintäkterna från den extra skatten på hyresfastigheter som används till kompensatoriska åtgärder i form av t.ex. höjda bostadsbidrag. Finanspolitiska rådet (2019) föreslår att 80 procent av den s.k. oförtjänta vinst som fastighetsägarna skulle få om hyressättningssystemet omreglerades ska tas in i skatt. Rådet bedömer att detta skulle leda till ökade skatteintäkter om drygt 21 miljarder kronor.

ROT-avdraget innebär en skatteutgift på cirka 12,45 miljarder kronor (Skr. 2024/25:98). Ett avskaffat ROT-avdrag innebär att denna skatteutgift utgår.

⁴⁷ Riksrevisionen (2019) menar dock att om målet med kostnadsutjämningen är att ge kommuner likvärdiga förutsättningar kompenseras inte glesa kommuner tillräckligt.

10.5.2 Övriga konsekvenser

Finanspolitiska rådet (2019, s. 65) konstaterar att "[f]riare och högre hyror tenderar att främst träffa låginkomsttagare, som i större utsträckning hyr sin bostad och använder en större del av sin inkomst på boende." Som tidigare nämnts är dock hyresmarknaden ekonomiskt segregerad. De hushåll som har de största subventionerna i form av nedpressade hyror är de som har högst inkomst. Finanspolitiska rådet (2019, s. 66) gör en uppdelning av olika hushållstyper inom populationen hyresgäster och konstaterar följande:

För hushåll i hyresrätt innebär den friare hyressättningen att bostadskostnaderna bland barnfamiljer ökar proportionellt ungefär lika mycket i alla inkomstlägen, medan ökningen bland hushåll utan barn är större i lägre inkomstgrupper.

I kronor och ören är det äldre hushåll med längre kötid och högre inkomst som har de största hyressubventionerna till följd av hyresmarknadsregleringen. I förhållande till inkomst skulle en mer efterfrågebaserad hyressättning i stället påverka personer med lägre inkomst marginellt mer.

Finanspolitiska rådet bedömer att införandet av en mer efterfrågebaserad hyressättning skulle leda till en något ökad ginikoefficient. Rådet konstaterar dock att det är möjligt att kompensera hushållen på ett sätt som motverkar dessa fördelningspolitiska effekter.

Det finns en tydlig geografisk profil i hur en mer efterfrågebaserad hyressättning skulle påverka hushållens ekonomi. Hyrorna skulle höjas signifikant mer i delar av Stockholm och Göteborg än i resten av landet.

Kommunerna väljer själva i vilken mån de anpassar sina regelverk för markanvisning och exploatering till en omreglerad hyresmarknad. Det är möjligt för kommuner som äger mycket attraktiv mark, som t.ex. Stockholm, att höja prissättningen av densamma och därmed öka sina intäkter.

Produktivitetskommissionen bedömer att företag som är verksamma på marknader med stor skillnad mellan dagens hyresnivåer och de hyresnivåer som ett omreglerat system leder till kommer att få det marginellt enklare att rekrytera. Dels blir det enklare att rekrytera arbetskraft från andra orter och länder, som saknar kötid och därmed ofta möjlighet att få tag i en attraktiv hyresrätt, dels

innebär en ökad förtätning att matchningskvaliteten på arbetsmarknaden kan antas förbättras.

Kvinnor och män bor i hyresrätt i ungefär lika stor utsträckning (SCB, 2025j), varför förslagen i detta kapitel inte i någon större grad bedöms påverka jämställdheten.

En hyresmarknad som i mindre grad bygger på kötid och kontakter bedöms ha potential att bidra positivt till de integrationspolitiska målen.

En hyresmarknad som i lägre grad ger incitament till fusk bedöms också marginellt kunna bidra till minskad kriminalitet.

Förslagen i detta kapitel bedöms kunna bidra till en något ökad täthet, vilket har potential att på marginalen öka resurseffektiviteten och minska utsläppen från t.ex. transportsektorn. Effekterna bedöms dock vara små.

Effekterna av marginella förändringar av ROT-avdraget beskrivs bl.a. i prop. 2024/25:156. Produktivitetskommissionen bedömer att effekterna av ett avskaffande av ROT-avdraget i allt väsentligt skulle följa samma mönster som marginella förändringar av detsamma. Den administrativa bördan för såväl företag som myndigheter skulle dock bli lägre om avdraget avskaffades.

Övriga förslag i detta kapitel bedöms inte ha mer än försumbara effekter på de områden som Produktivitetskommissionen är skyldig att analysera enligt §§ 14–15 a i kommittéförordningen (SFS 1998:1474).

11 Kriminalitet och tillit

11.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi kortfattat nulägesbilden inom ett antal avgränsade men delvis överlappande områden. Brott mot företag och brott med företag som brottsverktyg lyfts särskilt fram mot bakgrund av de direkta konsekvenser som denna typ av kriminalitet innebär för seriös företagsamhet, konkurrensen och produktivitetens utvecklingen i näringslivet. Även välfärds-kriminalitet lyfts särskilt fram, dels mot bakgrund av den framväxande kopplingen till organiserad brottslighet, dels eftersom kriminella och oseriösa aktörer som verkar på offentligt finansierade marknader på ett mycket direkt sätt försämrar kostnadseffektiviteten i välfärdssystemen.

Kapitlet är avgränsat till att fokusera på behovet av övergripande systemförändringar, varför t.ex. de rättsvårdande myndigheternas nya verktyg, de senaste årens grova våldsbrott, förändringar i straffrätt, m.m., inte analyseras i detalj.

Produktivitetskommissionen bedömer att det sammantaget finns starka skäl för att understryka kriminalitetens och välfärds-kriminalitetens potentiellt mycket negativa påverkan på produktivitetens utvecklingen och ekonomin.

11.2 Kriminalitet, produktivitet och effektivitet

11.2.1 Kriminalitet påverkar produktivitet på flera sätt

Förekomsten av kriminalitet påverkar produktiviteten på flera sätt. För företag kan det handla om skador som åsamkas vid stölder, skadegörelse och bedrägerier, men också om minskad efterfrågan när kunder skräms bort p.g.a. kriminell närvaro. Kriminalitet påverkar den kreativa förstörelseprocessen negativt, ökar företagens

kostnader, minskar avkastningen av ekonomisk verksamhet, och gör företagsmiljön mer osäker. Organiserad brottslighet kan snedvrida marknader, sätta sund konkurrens ur spel, och påverka produktiviteten negativt oavsett de berörda företagens storlek och bransch. Anställdas produktivitet har också visats vara lägre i områden med hög brottslighet, och brottslighet har visats kunna påverka industriella kluster negativt (Lappi m.fl., 2024).

Välfärds kriminalitet och felaktiga utbetalningar till såväl enskilda som till juridiska personer har blivit ett alltmer systemhotande problem. Det förekommer att privata utförare av bl.a. hälso- och sjukvård, HVB, äldreomsorg, och personlig assistans bedriver bedräglig och patientfarlig verksamhet för att tillskansa sig offentliga medel.¹ I flera fall verkar dessa aktörer på konkurrensutsatta offentligfinansierade marknader, och i vissa fall med kopplingar till den grova organiserade brottsligheten.²

Socialt kapital och tillit kan ha en betydande inverkan på ett lands produktivitet och dess långsiktiga ekonomiska utveckling. Sveriges jämförelsevis höga nivåer av tillit utgör således en svensk konkurrensfördel. Förekomsten av grov och organiserad kriminalitet riskerar dock att påverka människors tillit till de samhällsliga institutionerna och till andra människor och företag negativt, vilket beskrivs i avsnitt 11.2.2.

Flera av de utmaningar som beskrivs i detta kapitel vad gäller kriminalitetens påverkan på produktivitetstillväxten, ekonomin och företagsamheten kan antas vara mer omfattande i socialt utsatta områden. Behovet av t.ex. säkerhetshöjande åtgärder, liksom den minskade efterfrågan som kriminaliteten bedöms medföra, är särskilt stor i utsatta områden. Det innebär samtidigt att det finns en tillväxtpotential i utsatta områden som är värd att understryka. Om situationen i utsatta områden förbättras finns sannolikt en väsentlig potential för företag att i ökad utsträckning kunna etablera sig och verka på ett framgångsrikt sätt. En sådan utveckling vore positiv för såväl tillväxten i ekonomin och jämlikheten i samhället, som för lokalområdena i fråga.

¹ Med en privat utförare avses t.ex. enligt 10 kap. 3 § Kommunallagen (KL) en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet.

² Se också kapitel 16 Konkurrens inom välfärdssektorn.

11.2.2 Brottslighet, tillit och produktivitet

Socialt kapital och tillit kan ha en betydande inverkan på ett lands produktivitet och dess långsiktiga ekonomiska utveckling.³ Generella nivåer av tillit har betydelse bl.a. för hur stora transaktionskostnader som förknippas med att göra affärer, där mindre tillit leder till ett växande behov av kontroll och granskning. I litteraturen om s.k. *state capacity* menar forskare att hög tillit ökar möjligheterna till effektivare styrning av den offentliga sektorn och i samhället generellt. Anledningen är att både samhällsmedborgare och anställda i offentliga organisationer med hög tillit är mer benägna att agera följsamt och konstruktivt i relation till politisk styrning än i samhällen med låg tillit. Khemani (2019) diskuterar detta som en förklaring till varför politisk styrning i olika institutionella kontexter i världen kan fungera mycket olika.

I en internationell jämförelse är Sverige ett land med en hög nivå av tillit och socialt kapital.⁴ Det är en tillgång som vi har all anledning att värna – inte minst ur ett produktivitetsperspektiv. Höga tillitsnivåer bidrar till en god anpassningsförmåga i ekonomin (SOU 2015:104) och kan främja återkommande samarbeten mellan företag och andra aktörer, vilket i sin tur underlättar för ett effektivt utbyte av information och kunskap. Därigenom skapas bättre förutsättningar för utveckling och spridning av idéer, innovationer och tekniska framsteg. Samtidigt kan en stark social tillit bidra till lägre transaktions- och övervakningskostnader samt förbättra arbetsdelning och öka effektiviteten inom företag. När arbetsgivare och arbetstagare har ett ömsesidigt förtroende minskar behovet av övervakning, vilket gör delegering av arbetsuppgifter och specialisering smidigare och samarbete mer effektivt. De resurser och den tid som därmed frigörs kan i stället riktas mot produktivitsfrämjande aktiviteter. En stark social tillit kan också underlätta tillgången till krediter och möjliggöra långsiktiga investeringsavtal, vilket är av betydelse för såväl nyföretagande som för etablerade verksamheter som strävar efter att expandera genom investeringar (Wiklund, 2025).

Följaktligen riskerar en negativ utveckling tillit och socialt kapital att få konsekvenser för produktivitsutvecklingen. Om t.ex. före-

³ Se t.ex. Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:104) samt Wiklund (2025).

⁴ Se t.ex. Trädgårdh m.fl. (2013), Jeppson (2024), och Sjölen (2024). För en beskrivning av socialt kapital och dess betydelse för produktivitet och Sveriges produktivitsutveckling, se Wiklund (2025).

tag och den offentliga sektorn tvingas lägga mer resurser på att kontrollera sina affärsrelationer kommer produktiviteten att minska, allt annat lika (Jeppson, 2024). Lägre tillit kan också leda till att nya affärsrelationer uppfattas som mer riskfyllda och att nya företag därför missgynnas, vilket kan hämma konkurrensen och den kreativa förstörelseprocessen. Affärsrelationer riskerar också att bli mer juridiskt detaljreglerade, vilket kan leda till långsammare och mindre pragmatiska avtalslösningar (Jeppson, 2024). På motsvarande sätt kan mindre kriminalitet leda till positiva produktivitetseffekter, bl.a. genom att den kreativa förstörelseprocessen förbättras.

Ett flertal studier visar att en utbredd kriminalitet kan försvaga tilliten och det sociala kapitalet (Wiklund, 2025). Det gäller inte minst skjutvapenvåld, vilket visats påverka tilliten både bland de direkt påverkade och inom samhället generellt (Wu, 2020). Därtill finns forskningsstöd för att kriminalitet som inte är direkt kopplad till våldshandlingar, t.ex. välfärdsbrottslighet, också kan påverka tilliten och det sociala kapitalet negativt.⁵

Svenskar oroar sig mycket för den organiserade brottslighetens utveckling och påverkan på samhället (SOM-institutet, 2025). Det finns ett samband mellan hög oro för grovt våld och lägre tillit till andra människor. Sambandet är som starkast till grupper som man själv inte tillhör eller känner (Sjölén, 2024). Det ska dock understrykas att vi än så länge inte ser någon mätbar försämring av tillitsnivåerna i Sverige (Rothstein och Holmberg, 2022). I SOM-institutets (2025) undersökning framgår t.ex. att förtroendet för bl.a. Polisen och domstolarna har stärkts över tid, och att den mellanmänskliga tilliten varit oförändrad i Sverige under hela 2000-talet.⁶ Rothstein och Holmberg (2022) menar samtidigt att det finns tecken på att skillnaderna inom Sverige ökar mellan de som upplever hög social tillit och de som upplever låg social tillit.⁷ Det kan heller inte uteslutas att de senaste årens brottsutveckling kommer att påverka den generella tilliten på längre sikt. Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:104) beskriver t.ex. att det mesta tyder på att tillitsnivån i ett enskilt land är relativt trögrörlig uppåt, men eventuellt mer lättrorlig nedåt.

⁵ Se t.ex. Wiklund (2025).

⁶ Frågan som ställs till respondenterna i detta fall är "Enligt din uppfattning, i vilken utsträckning går det att lita på människor i allmänhet?".

⁷ Sådana skillnader kan också påverkas av olika sammansättnings effekter, dvs. förändringar över tid i befolkningens struktur.

11.2.3 Kriminell ekonomi, brott mot företag och brott med företag som brottsverktyg

Den kriminella ekonomin är omfattande

Den *kriminella ekonomin* – som innefattar bl.a. bidrags- och skattebrott, penningtvätt, välfärdsbrott, bedrägerier och narkotikahandel – är växande och bedöms i dag omsätta mellan 100 och 150 miljarder kronor om året (Ekobrottsmyndigheten, 2025).⁸ I takt med att den kriminella ekonomin växer, ökar dess påverkan på den legala ekonomin, på näringslivet i stort, och på förutsättningarna för ett rättvist och seriöst företagande.

Skattebrottslighet och svarta inkomster, vilka tillsammans med illegal arbetskraft också brukar inkluderas i begreppet arbetslivskriminalitet, bedöms utgöra den största delen av den kriminella ekonomin – mellan 90–100 miljarder kronor (Polismyndigheten, 2024a).⁹ Användandet av svart arbetskraft leder till ojämna konkurrensförhållanden i näringslivet, när seriösa och laglydiga företagare inte kan konkurrera på lika villkor. Tillgången till låglönearbetskraft kan också få till följd att företag håller kvar vid äldre och mer personalintensiva arbetssätt, och att innovationsbenägenheten sjunker. Enligt Skatteverkets (2023) bedömning uppgick värdet av enbart de svarta arbetsinkomsterna till cirka 91 miljarder kronor per år 2010–2016, vilket således också utgör ett betydande inkomstbortfall för stat och kommunsektor.¹⁰ Svart arbetskraft döljs ibland genom personaluthyrningsföretag eller underentreprenörer (Polismyndigheten, 2024a), och det förekommer att individer i denna grupp utsätts för människoexploatering eller människohandel (Jeppson, 2024).

Efter skattebrottslighet och svarta inkomster utgör bidragsbrott och brott mot välfärdssystemen den största delen av den kriminella

⁸ Den *kriminella ekonomin* som begrepp saknar en enhetlig definition. Rostami och Mondani (2024) delar t.ex. in begreppet i två delar; svart ekonomi som består av aktiviteter som kan vara lagliga i sig men som av olika skäl undanhålls från myndigheterna (t.ex. svartarbete), och illegal ekonomi som består av aktiviteter som är olagliga till sin natur (t.ex. smuggling, narkotikahandel, bedrägerier, m.m.).

⁹ Det är visserligen en stor andel av den kriminella ekonomin, men de svarta arbetsinkomsterna bedöms inte vara större i dagsläget än det historiska genomsnittet kring 6–7 procent av de totala arbetsinkomsterna (Polismyndigheten, 2024a). Skattebrott kan inkludera bl.a. moms-brott, avsiktlig skatteflykt, och svartarbete, men även oaktsamhet och omedvetna fel i redovisningar.

¹⁰ Det årliga värdet av de svarta arbetsinkomsterna under perioden 2010–2016 motsvarande cirka 2,3 procent av BNP, vilket är ungefär samma nivå som under perioden 1995–2003 (Skatteverket, 2023).

ekonomin (Polismyndigheten, 2024a). Regeringen har bedömt att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen uppgick till mellan 15 och 20 miljarder kronor 2021 (prop. 2023/24:1, utgiftsområde 2). Beloppet inbegriper dock endast utbetalningar från vissa av välfärdssystemen och som avser ersättningar till enskilda personer, bl.a. utbetalningar från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.¹¹ Kommunernas utbetalningar för ekonomiskt bistånd ingår exempelvis inte. Inte heller ingår felaktiga utbetalningar till juridiska personer, t.ex. felaktiga utbetalningar som uppkommer p.g.a. bedräglig fakturering för välfärdstjänster som inte utförts (se vidare i avsnitt 11.2.4). Denna siffra ska således inte tolkas som ett totalbelopp över felaktiga utbetalningar från välfärden. Trots detta kan siffran ställas i relation till narkotikahandeln, vilken bedöms omsätta mellan 10–15 miljarder kronor årligen, med en vinstmarginal kring 1,8–2,8 miljarder kronor (Polismyndigheten, 2024a). Välfärds-kriminalitet beskrivs mer ingående i avsnitt 11.2.4.

Brottsvinsterna från bedrägeribrott bedöms också ha ökat, från cirka 4,2 miljarder kronor 2020 till cirka 7,5 miljarder kronor 2023. I detta inkluderas såväl bedrägerier mot enskilda som mot företag och myndigheter. De största brottsvinsterna görs genom investerings- och telefonbedrägerier (Polismyndigheten, 2024b). Det återspeglas också i antalet anmälda bedrägeribrott, däribland bedrägeribrott mot äldre, som ökade med 280 procent mellan 2006 och 2020 (Mondani och Rostami, 2023).¹² Under 2022 anmäldes drygt 180 000 bedrägerier mot privatpersoner, vilket kan jämföras med cirka 50 000 år 2000. Samtidigt är upplärningsprocenten anmärkningsvärt låg – 2022 låg personupplärningen på endast 3 procent (Brå, 2023).

Miljö- och avfallsbrottslighet är också ett växande problem, såväl i Sverige som internationellt.¹³ 2019 bedömdes intäkterna i Sverige uppgå till mellan 1,8–6,1 miljarder kronor, samtidigt som

¹¹ De utbetalningar som avses definieras i 2 § i förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

¹² Ökningen av antalet bedrägeribrott sammanfaller i tid med ökande skjutvapenvåld. Exakt hur dessa företeelser förhåller sig till varandra är inte tillräckligt studerat, men Polismyndigheten (2021b) teoretiserar att det kan handla om att vissa individer tillskansat sig stora summor pengar på kort tid, vilken kan ha påverkat dynamiken i de kriminella miljöerna och i sin tur försäkra en mer våldsam utveckling.

¹³ Se t.ex. Europol (2021).

mörkertalet bedöms vara stort.¹⁴ Avfallsbrottslighet kan t.ex. handla om att en verksamhet tilldelats ansvar för att hantera avfall, men saknar avsikt att omhänderta avfallet på ett korrekt sätt och i stället dumpar avfallet i en illegal deponi. I flera av dessa verksamheter förekommer bolagsmålvakter och möjliggörare, bl.a. i form av oseriösa miljökonsulter (Naturvårdsverket, 2022). Verksamheterna fortsätter ofta till dess att de går i konkurs, varefter det offentliga tvingas ta ansvar för sanering och bortforsling. Avfallsbrottslighet bedöms vara en mycket lukrativ och ostörd brottsform med låg upptäcktsrisk och ett jämförelsevis lågt straffvärde, och är därför något som den organiserade brottsligheten tydligt intresserat sig för. Det finns skäl att anta att avfallsbrottslighet kan komma att växa i omfattning i takt med ny miljöpolitisk reglering.

Kriminaliteten har både direkta och indirekta effekter för företag

När brott begås mot företag, eller när företag används som ett brottsverktyg, får det såväl direkta som indirekta konsekvenser för produktiviteten.¹⁵ Kriminalitetens konsekvenser för företaget har beskrivits av flera.¹⁶ Entreprenörskapsforum (2025) beskriver t.ex. hur 16 procent av de etablerade företagen i deras undersökning anger att kriminaliteten har haft negativa effekter för deras verksamhet. I en kartläggning av organisationen Företagarna (2022) framkommer att 17 procent av de tillfrågade företagen övervägt att lägga ner sin verksamhet till följd av brottslighet, och var femte företagare överväger att flytta till annan plats.¹⁷ I Svenskt Näringslivs (2023b) undersökning uppgav 49 procent av de tillfrågade företagen att de varit utsatta för brott under det senaste året. Stölder,

¹⁴ För avfallsbrottslighet gäller, precis som för en betydande del av all brottslighet, att den samhällsekonomiska kostnaden av gärningen är större än den redovisade kostnaden, t.ex. de brottsvinster som gärningen genererar. Avfallsbrottsligheten har t.ex. också en negativ påverkan på miljön och naturen, bl.a. i form av föroreningar som lakas ut från illegala deponier, påverkan på ytvatten och grundvatten, luftburna föroreningar som uppstår vid bränder i avfallsdeponier, förlorade ekosystemtjänster, etc. Alla dessa negativa konsekvenser har också negativ påverkan på människors hälsa och välbefinnande.

¹⁵ Som för all form av kunskapsinhämtning om brottslighet bör det dock noteras att det finns väsentliga mätproblem, bl.a. beroende på låg anmälningsbenägenhet och svårigheter med att få tillräcklig täckning i självuppskattningsstudier.

¹⁶ Se t.ex. Entreprenörskapsforum (2025), Rostami och Mondani (2024), Svenskt Näringsliv (2023b) och Företagarna (2022).

¹⁷ I Företagarnas (2022) undersökning framgick också att anmälningsbenägenheten för brottsutsatta företag sjunkit mellan 2017–2022. En trolig förklaring kan vara att många inte såg någon poäng i att göra en anmälan.

inbrott och skadegörelse är vanligen dominerande sett till antal, men även trakasserier, hot, rån eller fysiskt våld förekommer. Samtidigt rapporteras en ökning av antalet cyberbrott.

Därtill tillkommer indirekta konsekvenser av brottsligheten för företagen, t.ex. kostnader för säkerhetshöjande åtgärder och intäktsförluster p.g.a. minskad efterfrågan vid kriminell närvaro. En annan indirekt effekt gäller hur brottsligheten påverkar investeringsviljan. Flera företag i Stockholmsregionen har uttryckt en oro över hur gängkriminaliteten, mot bakgrund av dess påverkan på bilden av Sverige internationellt, kan påverka deras förmåga att locka till sig investeringar och kompetens (Rostami och Mondani, 2024).

Samtidigt är det svårt att göra en generell beskrivning av huruvida näringslivets totala utsatthet för brottslighet ökar eller minskar. En mer rättvisande beskrivning är att det beror på vilken brottstyp som studeras. Det går dock att konstatera att utsattheten är omfattande, och konsekvenserna för företagen bedöms vara betydande.

Bolag används som brottsverktyg

Flera utredningar och rapporter har beskrivit hur den organiserade brottsligheten i hög utsträckning använder bolag som brottsverktyg och förbrukningsvara, och omfattningen av kriminell etablering i företagsvärlden förefaller ha vuxit över tid.¹⁸ Genom att använda bolag som brottsverktyg kan kriminella nätverk finansiera sin övriga kriminella verksamhet, ägna sig åt storskalig penningtvätt, sprida risker samt säkra inflödet av brottsvinster. Ofta sammanblandas legal verksamhet och organiserad- eller ekonomisk brottslighet (Rostami och Mondani, 2024). Det finns också studier som beskriver hur företagsledare agerar som möjliggörare för kriminell verksamhet (se också avsnitt 11.2.5), vilket indikerar att banden mellan legalt och illegalt företagande i vissa fall är djupgående (Rostami och Mondani, 2024). Företag används också för att undanhålla skatter och avgifter, och för att på felaktiga grunder tillskansa sig ersättningar, bidrag, kapital och andra förmåner (SOU 2023:34).

¹⁸ För en beskrivning av hur bolag används som brottsverktyg, se t.ex. SOU 2023:34, Nuc (2024) eller Ekobrottsmyndigheten (2025).

Europol (2021) bedömer att mer än 80 procent av alla kriminella nätverk inom EU använder bolag som brottsverktyg. Bolagen är i förekommande fall s.k. historikbolag, dvs. aktiebolag där tidigare legal verksamhet har avvecklats, men där bolaget levt vidare med bibehållna registreringar för t.ex. F-skatt, arbetsgivar- och momsregistrering, bankkonton, m.m. Sådana historikbolag förmedlas ofta genom bolagsförmedlare, som därigenom blir möjliggörare för den organiserade brottsligheten. I en rapport som tagits fram inom Nationellt underrättelsecentrum (Nuc, 2024), där bl.a. Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, och Polismyndigheten ingår, bedöms att uppemot 80 procent av alla mäklade historikbolag går till personer med kriminella syften.¹⁹ Det är vanligt förekommande att de verkliga huvudmännen håller sig dolda genom bulvaner eller bolagsmål-vakter som lånat ut sin identitet mot ersättning. Kontakter med företaget sker då ofta genom dessa företrädare (Nuc, 2024; Jeppson, 2024). Bolagsförmedling av historikbolag möjliggör ett snabbt och flexibelt användande av bolag som brottsverktyg, eftersom kontroller för t.ex. skatteregistrering och bankers kundkännedom kan undvikas.

Kriminella aktörer har ofta en hög omsättning av bolag, där majoriteten försätts i konkurs efter en kortare tid, med skulder till såväl leverantörer som till staten och till enskilda (Nuc, 2024). Nuvarande rättsordning tillåter i vissa fall företagsbot och förverkande, och sedan en tid tillbaka gäller bestämmelser om s.k. självständigt förverkande.²⁰ Lagstiftningen möjliggör förverkande av egendom om det är klart mera sannolikt att egendom härrör från brottslig verksamhet än att så inte är fallet. Produktivitetskommissionen ser positivt på att behöriga myndigheter har möjlighet att besluta om temporärt verksamhetsförbud, tvångsförvaltning samt att frysa eller förverka tillgångar, om det föreligger starka skäl att anta att ett företag kontrolleras eller nyttjas av kriminella i syfte att begå brott. Liknande lagstiftning finns t.ex. i Italien, där staten har möjlighet att sätta företag som misstänks vara kontrollerade av den organiserade brottsligheten under offentlig förvaltning.

¹⁹ Det är vanligt förekommande att även tomma lagerbolag förmedlas, se Nuc (2024).

²⁰ Företagsbot innebär att en juridisk person åläggs att betala böter för brott som har begåtts i dess verksamhet. Förverkande innebär att vinster eller tillgångar som härrör från brott kan tas ifrån företaget genom ett rättsligt beslut. Se lag (2024:783) om ändring i brottsbalken samt lag (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot.

11.2.4 Valfärdskriminalitet och oseriösa aktörer

Valfärdskriminalitetens utbreddhet är mycket omfattande

Valfärdskriminella och oseriösa aktörer som verkar inom skattefinansierade verksamhetsområden är ett växande problem, vilket beskrivits i flera utredningar och rapporter.²¹ SKR bedömer att valfärdsbrottslighet förekommer *i samtliga kommuner och regioner och inom alla verksamhetsområden* där det finns en möjlighet att tillskansa sig medel eller fördelar som i ett senare skede genererar ekonomisk vinning. Polismyndigheten (2021a) har något tillspetsat liknat staten vid en bankomat för organiserad brottslighet.

Valfärdskriminalitet återfinns bl.a. inom verksamheter som bedriver hälso- och sjukvård, äldreomsorg, HVB, personlig assistans, hemtjänst, tandvård och vaccinationsmottagningar (IVO, 2024a). Gemensamt för flera av dessa är att brottsligheten begås i eller genom bolag som verkar på konkurrensutsatta välfärdsmarknader med offentlig finansiering (se också kapitel 16). Arbetet med att utreda, identifiera och lagföra kriminella aktörer har också vuxit i komplexitet. Mycket tyder på att välfärdssystemen är utsatta för en systematisk exploatering av aktörer inom den grova organiserade brottsligheten (IVO, 2024b, 2025; SOU 2025:20).²²

Bekämpandet av välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar har till stor del varit fokuserat på statliga myndigheter och statliga utbetalningar.²³ När det gäller kommunsektorn har fokus framför allt legat på utbetalningar till enskilda fysiska personer. Felaktiga utbetalningar till juridiska personer har i viss mån förbisetts, vilket är anmärkningsvärt inte minst mot bakgrund av att den stora merparten av kommunsektorns utbetalningar går till just juridiska personer. Av det skälet kan kommunsektorn också anses ha en mer komplex utmaning i arbetet mot välfärdsbrottslighet, eftersom felaktiga utbetalningar till juridiska personer kan döljas t.ex. genom avancerade brottsupplägg, i komplexa bolagsstrukturer och med bolagsmål-vakter. Ett ensidigt fokus på statliga utbetalningar och utbetalningar till enskilda riskerar att leda till en övervältring där kriminella, i stället för att rikta in sig på statlig verksamhet, övergår till kom-

²¹ Se t.ex. SOU 2025:20, IVO (2024a, 2025).

²² Flera av de unga individer som begått grova våldsbrott har t.ex. rekryterats under sin tid på oseriösa HVB-hem (Polismyndigheten, 2025).

²³ Detta beskrivs bl.a. i SOU 2025:20.

munal verksamhet eller använder bolag som brottsverktyg (SKR, 2021; SOU 2025:20). Likaså innebär vissa resursstarka kommuners och regioners mer ambitiösa arbete med att motverka välfärdsbrottslighet att kriminaliteten riskerar övervältras till mindre resursstarka kommuner och regioner. För att undvika detta är det av stor vikt att alla delar i den offentliga sektorn agerar tillsammans.

Exempel på välfärdsbrott

Det finns flera exempel på hur kriminella och oseriösa aktörer tillskansar sig offentliga medel. Som exempel kan nämnas hur Södertälje kommun införde lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) inom hemtjänsten 2012. Under det efterföljande året steg kommunens kostnader för hemtjänst med 60 miljoner kronor, vilket innebar en ökning med cirka 50 procent. Det var nästan uteslutande de privata aktörerna som förorsakade kostnadsökningen, bl.a. företaget JAB vars vd tidigare varit vice ordförande i kommunfullmäktige. Företrädare för bolaget kom sedan att bli föremål för en omfattande brottmålsrättegång som bl.a. innefattade grova bedrägerier mot kommun och stat. Utredningen visade hur fuskets var välorganiserat, med tydliga brottsplaner, där inblandade företag bl.a. fakturerat för omsorgstimmar som aldrig utförts och varnat varandra i förväg om kommunens kontroller. Det framkom även andra uppgifter, t.ex. att smärtstillande mediciner hade undanhållits brukare i syfte att förstärka deras upplevda vårdbehov inför kommunens besök (SOU 2025:20).

Exemplet är inte unikt, utan illustrerar snarare hur ett typiskt välfärdsbrott kan se ut. Felaktigheter handlar ofta om felaktig rapportering av utförda tjänster, överutnyttjande eller fabricerade behandlingar, felaktiga registreringar, överfakturerings, m.m. (Brå, 2022). Inom vården förekommer t.ex. problem med fakturerings för vård som aldrig utförts, dubbeldebiteringar för patienter med sjukvårdsförsäkring, vårdinsatser som rapporteras till flera olika system, överdebitering genom att en dyrare vårdkontakt eller vårdform anges än den som faktiskt tillhandahålls, och att patienter ges fler vårdtillfällen än vad som är medicinskt motiverat (Brå, 2022; SOU 2025:20). Liknande felaktigheter har också rapporterats inom hemtjänst och personlig assistans. Det har t.ex. förekommit att

utförare rapporterat mer tid än den verkligt utförda, att en och samma anställd registrerats på flera ställen samtidigt, och att vissa individer fått betalt för att låna ut sin identitet för felaktig registrering i olika digitala system. Falsa identiteter har också använts för att komma runt vissa kommuners förbud mot att anställa anhöriga inom hemtjänsten. Till detta tillkommer arbetskraftsrelaterad brottslighet där individer med en svag ställning på arbetsmarknaden utnyttjas. Det har handlat om svarta löner, arbete under vad som beskrivits som slavkontrakt, långa arbetspass och om s.k. brukarimport (SOU 2025:20).²⁴

Exemplen ovan illustrerar också hur de negativa ekonomiska konsekvenser som välfärdsbrottsligheten innebär inte begränsas till det läckage av skattemedel som kriminella kan tillskansa sig. Kontroller, granskning, utredningar, lagföring, påföljdsverkställande, m.m. innebär också kostnader för det offentliga.²⁵ Därtill förstör kriminella och oseriösa aktörer för de seriöst verksamma företagen, dels genom att sätta den avsedda konkurrensen ur spel, dels genom att de alltmer omfattande kontroller som måste göras också drabbar de seriösa utförarna.

Välfärdsbrott begås på konkurrensutsatta välfärdsmarknader

Juridiska personers välfärdsbrott begås ofta på marknader där privata aktörer konkurrerar med varandra samtidigt som verksamheterna finansieras med offentliga medel. Sådana marknader kallas ibland för kvasimarknader.²⁶ I Utredningen om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20) konstateras att introduktionen av privata utförare inom välfärden, inte minst genom införandet av LOV, väsentligen förändrade förutsättningarna för kommunsektorn och för kriminella aktörers möjlighet att tillskansa sig offentliga resurser. Även Gunnarsson (2023) beskriver

²⁴ Ett brukarimportupplägg innebär vanligen att ett assistansbolag i Sverige identifierar en familj i tredje land där ett barn har en omfattande funktionsnedsättning. Bolaget möjliggör därefter för en förälder att komma till Sverige, där vederbörande anställs inom bolaget. När föräldern är på plats inleds en process för familjeåterförening, och efter att barnet anlänt ansöker familjen om assistansersättning. Om ansökan beviljas kan den förälder som ursprungligen kommit till Sverige anställas som anhörigassistent åt sitt barn. Upplägget innebär att familjen ges möjlighet till uppehållstillstånd och personlig assistans i Sverige, medan assistansbolaget får tillgång till en ny brukare med tillhörande ekonomisk ersättning.

²⁵ Se t.ex. SOU 2025:20 s. 69–71.

²⁶ Se kapitel 16 Konkurrens inom välfärdssektorn samt Kastberg Weichselberger (2024).

hur välfärdssystemens marknadsreformer förenklat för kriminella aktörer att etablera sig och driva offentligt finansierade verksamheter.

Eftersom välfärdsbrott av juridiska personer sker efter ingångna avtal mellan utförare och beställare är det naturligt att upphandlingslagarna hamnar i fokus. LOV innebär t.ex. att kommuner och regioner genom avtal ska reglera förutsättningarna för s.k. valfrietssystem, och att samtliga aktörer som ansökt och som uppfyller kraven i förfrågningsunderlagen måste godkännas. Det finns en utbredd uppfattning bland kommuner och regioner att LOV-regelverkets utformning utgör en stor risk för felaktiga utbetalningar (SOU 2025:20).

Det stora antalet utförare och avtal omöjliggör tillräcklig kontroll

Införandet av LOV är ett exempel på en marknadsreform som möjliggjort för ett stort antal aktörer att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Förenklade upphandlingsförfaranden och regelverk, och den fria etableringsrätt som följer av LOV, har skapat gynnsamma förutsättningar för privata alternativ att konkurrera om kunder, men också för oseriösa och kriminella aktörer att ta sig in i välfärdssystemen. Fri etableringsrätt innebär bl.a. att det inte finns någon begränsning av hur många utförare som kan etablera sig inom t.ex. ett valfrietssystem. Fler utförare innebär att mer resurser behöver ägnas åt tillsyn och kontroll – både av kommuner, regioner och av ansvariga tillsynsmyndigheter. Dessa kostnader har sällan analyserats i praktiken av vare sig upphandlare (t.ex. en kommun) eller forskare (Kastberg Weichselberger, 2024).

I sammanhanget kan också konstateras att kommuner och regioner har ett lagstadgat ansvar att kontrollera och följa upp offentligt finansierade verksamheter som bedrivs av privata aktörer.²⁷ Brå (2022) bedömer dock att få, om ens några, kommuner och regioner arbetar systematiskt med uppföljning inom alla områden som sträcker sig längre än till att hantera kraftiga avvikelser eller uppenbara felaktigheter. I stället tenderar uppföljningarna att bli grunda, och sällan gå bortom en slentrianmässig kontroll av inskickade uppgifter. Statskontoret (2025) bedömer att det behövs mer kontroll

²⁷ Se Kommunallagen (2017:725) 10 kap. 8 §.

inriktad på att upptäcka välfärdsbrott, och att kommuner och regioner bör överväga att prioritera kontrollen högre. Av Brå:s (2022) rapport framgår också att handläggare kan undvika att granska vissa verksamheter, t.ex. vid kopplingar till organiserad brottslighet eller när aktörer hotar kommunen eller regionen med stämning, och att möjliggörare och insiders kan verka för att företag ska undgå granskning.

Ett stort antal utförare innebär också att kriminella och oseriösa aktörer lättare kan hålla sig dolda i den stora massan. En större kommun kan ha så många som 2 000 avtal med privata aktörer, och en region har vanligen betydligt fler (SOU 2025:20). I region Stockholm finns t.ex. 7 000 avtal som ska granskas och följas upp (Region Stockholm, 2025).

Otillräckliga uteslutningsgrunder och svårt att avsluta avtal

Vid upphandling behöver krav och villkor för tjänsten tydligt fastställas av beställaren. För att minska risken för att oseriösa aktörer tilldelas kontrakt är det viktigt att de tjänster som upphandlas är tydligt definierade och möjliga att utvärdera. Vad gäller välfärds-tjänster är det dock en utmaning att exakt specificera vad en tjänst ska omfatta. Som diskuteras i kapitel 12 så är det komplicerat att mäta och bedöma kvalitet inom välfärdsverksamheter, och minst lika svårt att i kontrakt med privata utförare kvantifiera krav på viss kvalitet på ett sätt som inte leder till att andra delar av den upphandlade verksamheten negligeras (dvs. att det sker en ”pinnjakt” av det som mäts och avtalats).²⁸ Det kan därför vara svårt för en beställare att hävda avtalsbrott vid brister i utförandet. Därtill har sällan den som tilldelas tjänsten – brukare, omsorgstagare eller patienter – någon vetskap om vad som är skrivet i avtalet, eller kompetens att bedöma om tjänsten som levererats överensstämmer med vad som avtalats eller är av den kvalitet som kan förväntas. Brister i utförandet kommer därför inte alltid till beställarens kännedom. Beställarens uppföljning av de upphandlade verksamheterna är således viktig, men samtidigt förknippad med svårigheter, kostnader och administration.

²⁸ Detta diskuteras bl.a. av Blix och Jordahl (2021).

Under vissa förutsättningar kan en beställare utesluta aktörer från att delta i upphandlingar.²⁹ Kommuner och regioner upplever dock ofta svårigheter med att utesluta aktörer, trots misstanke om eller dokumenterade tidigare brister (SOU 2025:20). För uteslutning krävs vanligen tydliga bevis på allvarliga brister hos centrala företrädare med en direkt koppling till verksamhetsområdet. Uteslutningsgrunderna utgör också endast ett fåtal brottstyper, och den rättsliga domen får inte vara äldre än fem år.³⁰ Beställare har inte möjlighet att inhämta utdrag ur belastningsregistret specifikt för dessa brottstyper, samtidigt som de av proportionalitetsskäl ofta undviker att inhämta ett allmänt utdrag. Ett alternativ är då att be utföraren att skriftligen försäkra att vissa personer inom verksamheten inte har begått vissa grövre brott. Detta görs då genom en s.k. *sanningsförsäkran*. Systemet med sanningsförsäkran kan starkt ifrågasättas, och Leverantörskontrollutredningen har föreslagit att systemet så långt som möjligt ska upphöra (SOU 2023:43).

Beställarnas resurser och kapacitet att efterforska om en utförare tidigare gjort sig skyldig till t.ex. allvarliga fel i yrkesutövningen är också begränsade. När en aktör väl har uteslutits kan den dessutom bara flytta sin verksamhet till ett nytt bolag med en annan ledning, och på så vis driva verksamheten vidare (t.ex. givet att kraven i ett förfrågningsunderlag fortsatt är uppfyllda).

Var gränserna går för den praktiska tillämpningen av uteslutningsgrunderna, och för rekvisiten som krävs för att kunna säga upp eller häva avtal, är inte uppenbart (Brå, 2022). Det har inneburit en del oklarheter, och att kommuner och regioner agerar olika. Brå (2022) konstaterar också att det är tids- och resurskrävande för beställarna att driva fram praxis, och att de flesta kommuner och regioner inte har kapacitet att både hantera sina kärnuppgifter och samtidigt driva rättsfall och överklagandeprocesser. Juridiska processer riskerar också att bli mycket kostsamma. I flera fall har hävning av avtal resulterat i rättsliga tvister, där utförare riktat krav

²⁹ Uteslutning innebär att en leverantör inte får sitt anbud prövat i upphandlingen. För upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) finns såväl frivilliga som obligatoriska uteslutningsgrunder, beroende på om upphandlingen genomförs över eller under s.k. tröskelvärden. Vissa särskilda tjänster, däribland vård och socialtjänster, särbehandlas vid upphandlingar enligt LOU, och i de fallen gäller reglerna under tröskelvärdet även om den individuella upphandlingens värde överskrider tröskelvärdet. Vad gäller LOV är kraven för uteslutning annorlunda, men Leverantörskontrollutredningen har i betänkandet SOU 2023:43 bl.a. lämnat förslag som till stor del skulle innebära en harmonisering av uteslutningsgrunderna.

³⁰ Se 13 kap. LOU respektive 7 kap. LOV. Detta beskrivs också av Brå (2022).

mot beställaren gällande avtalsbrott, skadestånd eller ekonomisk kompensation – och i vissa fall även väckt talan om förtal.

Det bedöms inte vara möjligt att kontrollera bort kriminaliteten

En otillräcklig kontroll möjliggör för kriminella och oseriösa aktörer att verka inom välfärdssystemen. Beställare och tillsynsmyndigheter kan sannolikt bli mer effektiva i sin kontroll och uppföljning – en övergång till en digital inköpsprocess kan t.ex. stärka kommunsektorns förutsättningar för en effektiv kontroll. Det är dock svårt att föreställa sig hur en kommun, region eller myndighet ska kunna ha kapacitet att utföra en adekvat tillsyn och uppföljning av den mycket stora mängd avtal som nu är vanligt förekommande.³¹ Det är också svårt att föreställa sig hur den administrativa kostnaden för tillsyn och kontroll ska kunna begränsas till en nivå där det motiverar värdet av ett så stort antal utförare och avtal.

Produktivitetskommissionens bedömning är att det är mycket svårt att se hur kommuner, regioner och tillsynsmyndigheter ska kunna ”kontrollera bort” de kriminella och oseriösa aktörerna inom ramen för befintliga system.³² De är helt enkelt inte rustade för denna situation, och har varken kapacitet eller resurser att möta kriminalitetens nuvarande omfattning. Kommissionen bedömer därför att antalet leverantörer och avtal behöver minska rejält, och att de leverantörer som finns kvar behöver ges starka incitament att bygga upp ett gott rykte.

11.2.5 Infiltration och möjliggörare

Flera rapporter och utredningar har varnat för bl.a. möjliggörare, infiltration, insiders, samt för andra otillbörliga påverkansförsök mot förtroendevalda och tjänstepersoner.³³ Eftersom kommuner och regioner bl.a. förvaltar och fördelar stora ekonomiska resurser

³¹ I kapitel 15 Offentlig upphandling föreslås att bredda kravet på elektroniska inköp till hela den offentliga sektorn.

³² Polismyndigheten (2024d) bedömer t.ex. att myndigheterna sannolikt saknar förutsättningar att bedriva en tillräckligt bra kontrollverksamhet och därför sannolikt brister i kontrollen över vilka som t.ex. får tillstånd att etablera eller förvärva HVB.

³³ Brå (2024) definierar en möjliggörare som en ”person som missbrukar sin anställning eller sitt uppdrag i kommunal, statlig eller privat sektor till förmån för kriminella nätverk”. Se också Gunnarsson (2023), Statskontoret (2023) eller Brå (2025).

anses de ofta vara särskilt sårbara. Statskontoret (2023) konstaterar t.ex. att kommuner och regioner har verksamheter som är särskilt utsatta för korruptionsrisker, bl.a. stora upphandlingar av välfärds-tjänster samt inköp och verksamhet i bygg-, anläggnings- och avfalls-hanteringsbranschen. Tjänstepersoner på lokal nivå har ofta en central roll i beslut med betydande ekonomiska konsekvenser för enskilda och för företag, t.ex. beviljande av ekonomiskt bistånd, föreningsbidrag, utskänkningstillstånd samt beslut om bygglov och markexploatering. Rapporter har också visat att tjänstemän och förtroendevalda i förekommande fall utsätts för hot och våld (Brå, 2025). I dessa fall riskerar en tystnadskultur att uppstå som gynnar den organiserade brottsligheten (Gunnarsson, 2023; SKR, 2021).

Påverkan kan också ske subtilt eller indirekt via mellanhänder, eller genom infiltration där insiders t.ex. möjliggör brott, påverkar beslut, eller förvarnar om kontroller. Förekomsten av möjliggörare har beskrivits av bl.a. Brå (2024). Intresset bland den organiserade brottsligheten att ha möjliggörare är stort, och de förekommer i samtliga sektorer som Brå (2024) studerat, däribland rättsväsende, kommunala förvaltningar, bank- och finansbranschen, fastig-hetsförmedling, samt bokförings- och redovisningstjänster. Ofta förmedlar möjliggörare information till personer i ett kriminellt nätverk, t.ex. känsliga personuppgifter, underrättelser om vad myndigheter vet om nätverket, varningar och instruktioner från frihetsberövade medlemmar, eller information om möjliga brotts-upplägg. Det förekommer också att möjliggörare utför handlingar som underlättar den brottsliga verksamheten, t.ex. skapar falska intyg, tillhandahåller bolag som brottsverktyg, hanterar brotts-vinster, bistår med specialistkompetens i t.ex. redovisningsfrågor, underlättar felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, eller, i kraft av sin anställning, fattar för de kriminella gynnsamma beslut, t.ex. vad gäller upphandlingar (Brå, 2024).

11.2.6 Viktiga utgångspunkter för en stärkt effektivitet

Produktivitetskommissionens bidrag i detta kapitel behöver för-hålla sig till de övriga lagstiftningsprocesser som verkar i parallella spår. Kommissionen är medveten om att regeringen har genomfört, genomför samt bereder ett stort antal reformer och lagändringar

inom det kriminalpolitiska området. Dessa innefattar bl.a. förändringar vad gäller möjligheten att kunna dela information, nya verktyg för rättsvårdande myndigheter och straffrättsliga förändringar. Det är av stor betydelse för den offentliga sektorns effektivitet att reformbeslut fattas på grundval av evidensbaserade underlag och med beaktande av samhällsekonomisk effektivitet. Detta gäller inte minst reformer inom det kriminalpolitiska området.

Åtgärder mot brottslighet kan leda till högre administrativ börda

Som beskrivits i avsnitt 11.2.2 har Sverige länge kännetecknats av en hög nivå av institutionell och social tillit. Trots detta präglades relationen mellan myndigheter, företag och medborgare under lång tid av en mer kontrollorienterad förvaltningskultur. Denna kultur avvecklades gradvis i syfte att förenkla och effektivisera kommunikationen mellan myndigheter, företag och enskilda (Jeppson, 2024). Den politiska ambitionen har varit att skapa låga trösklar för företagande, bl.a. genom att avskaffa revisionsplikten för vissa aktiebolag samt förenkla för etablering av nya företag.³⁴ En följd av detta har blivit att även kriminella aktörer sett företag som alltmer attraktiva att använda som brottsverktyg.

Denna utveckling understryker ett centralt övervägande som behöver göras när åtgärder för att begränsa brottslighet mot och inom näringslivet diskuteras. Ökande generella krav och kontroller innebär visserligen att det blir svårare att bedriva oseriös eller kriminell verksamhet, men också att administrationen växer för de seriöst verksamma. Kontrollsystem som är alltför administrativt kostsamma ökar också incitamenten att fuska för att undgå kontroller.

Valet står dock inte nödvändigtvis mellan generella krav som träffar samtliga företagare och medborgare, eller ett fullständigt kravlöst tillitssamhälle. Många gånger finns en möjlighet att i stället använda sig av riskbaserade urval, vilket möjliggör en utökad kontroll där det behövs som mest till en jämförelsevis liten aggregerad kostnad för företagskollektivet.

³⁴ Exempelvis har kravet på aktiekapital för att starta aktiebolag successivt sänkts.

Potential i att samla och tillgängliggöra information

När det gäller effektiva kontrollsystem och upphandlingar som befrämjar seriöst företagande ser Produktivitetskommissionen en betydande potential, för såväl beställare som tillsynsmyndigheter, i att kunna samla, registerföra och tillgängliggöra information om t.ex. privata utförare och deras företrädare på ett ordnat sätt.³⁵

Inom detta område har ett flertal åtgärder initierats. T.ex. är ett system för samordnad registerkontroll av företag under framtagande hos Bolagsverket.³⁶ Vidare har Konkurrensverket getts i uppdrag att utreda förutsättningarna för en metod, t.ex. ett system för betygssättning, för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgjort kvalitetskraven i tilldelade offentliga kontrakt.³⁷ I Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63, SOU 2025:45) analyseras behovet av att stärka myndigheternas möjligheter att utbyta information i syfte att förhindra, upptäcka och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar och brottslighet, och regeringen har beslutat om en proposition (prop. 2024/25:180) där flera av utredningens förslag föreslås tas vidare. Vidare har regeringen tilldelat medel till Lantmäteriet för att upprätta ett register för bostadsrätter, vilket bedöms kunna underlätta upptäckt av penningtvätt.³⁸

Det pågår också ett arbete för att minska risken för att personer med koppling till organiserad brottslighet söker anställning inom den offentliga förvaltningen i syfte att t.ex. agera som möjliggörare (se också avsnitt 11.2.5). I promemorian Utökade registerkontroller vid anställning i kommun (Ds 2024:24) föreslås bl.a. att kommuner ska få utökade möjlighet att besluta om registerkontroller vid anställning till befattningar som är kritiska för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag. Förslagen är dock avgränsade till kommuner, och det är angeläget att även regioner omfattas av eventuella nya bestämmelser. Lagstiftningen behöver också beakta kommuners och regioners behov av att göra bakgrundskontroller vid anställ-

³⁵ SKR (2023) har i hemställan till regeringen förordat bl.a. samordnad registerkontroll och inrättande av register över leverantörer som varit föremål för åtgärder. Även Svenskt Näringsliv (2023b) har lyft behovet av att förbättra förutsättningarna för att dela information.

³⁶ Registret bygger på förslag från Leverantörskontrollutredningen (SOU 2023:43).

³⁷ Myndigheten ska också utreda en ändring av lagstiftningen med syfte att underlätta för att förkasta onormalt låga anbud i upphandlingar (Fi2025/00078).

³⁸ Det är välkänt att fastigheter utgör en attraktiv investering för kriminella aktörer. Fastigheter kan hyras ut och ge intäkter, och eftersom fastighetsköp vanligen avser stora belopp finns möjlighet till storskalig penningtvätt.

ning till strategiska funktioner. För att förhindra korruption och infiltration är det angeläget att framför allt verksamheter med potentiellt stora ekonomiska förtjänster inkluderas, såsom upphandling, markanvisning, bygglov, och alkoholutskänkningstillstånd.

Myndigheterna behöver ges rimliga förutsättningar

Den kriminella utvecklingen kräver att både rättsvårdande myndigheter och tillsynsmyndigheter har de rätta verktygen och rimliga förutsättningar att hantera sina uppdrag. Som beskrivits ovan har regeringen tagit initiativ till ett antal utredningar om sekretessbrytande bestämmelser, där en del har resulterat i ny lagstiftning.³⁹ Vad gäller brottslighet mot och genom företag har regeringen genomfört flera åtgärder, bl.a. kriminalisering av företagskapning, skärpa straff för brott mot målvaktsförbudet, samt nya möjligheter för Bolagsverket att bl.a. kräva personlig inställelse av den som anmäler en företrädare till myndighetens register samt vid kontroll av misstänkt oriktiga uppgifter.⁴⁰ Brå har också getts i uppdrag att kartlägga hur bolag används som brottsverktyg av kriminella nätverk.⁴¹ Regeringen har därtill gett en särskild utredare i uppdrag att ta ställning till åtgärder mot oseriös företagsförmedling samt ytterligare åtgärder för att motverka att företag används för att begå brott (dir. 2025:43).

IVO har under senare år haft flera uppdrag att stärka sitt arbete med att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet och oseriösa aktörer.⁴² Informationsutbyte mellan IVO och andra myndigheter är en central del i detta.⁴³ I syfte att stärka IVO:s möjligheter att effektivt kunna motverka och hantera oseriösa och kriminella aktörer utreds för närvarande huruvida myndigheten bör ges åtkomst till bl.a. belastningsregistret och misstankeregistret (dir. 2025:41), vilket IVO efterfrågat.⁴⁴

³⁹ T.ex. lag (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

⁴⁰ Se prop. 2024/25:8 Bolag och brott.

⁴¹ Ju2024/00843.

⁴² Se t.ex. S2024/00037 samt S2024/00041. Sedan i mars 2025 har IVO också i uppdrag att, inom sina ansvarsområden, arbeta för att förebygga och motverka brottslighet, se förordning (2013:176) med instruktion för IVO samt SFS 2025:53.

⁴³ Se lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet och förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

⁴⁴ Se IVO (2024b).

Vissa regioner har uppmärksammat att den organiserade brottsligheten utnyttjar statsbidraget för läkemedelsförmåner, bl.a. genom att förmå läkare att förskriva narkotikaklassade läkemedel, botulinumtoxin och tillväxthormoner. Dessa preparat kan sedan säljas vidare till ett högre pris på den svarta marknaden och därmed bidra till den kriminella ekonomin (Riksrevisionen, 2023c; IVO, 2025). Regeringen har gett en utredare i uppdrag att se över vissa frågor om uppgiftsskyldighet, dokumentation, begränsningar och tillsyn avseende läkemedelsförskrivningar med syftet är att motverka felaktiga läkemedelsförskrivningar (dir. 2024:82).

För att förebygga och lagföra bl.a. bidragsbrott och bedrägerier, men även annan brottslighet, är det angeläget att myndigheterna ges goda förutsättningar i sitt arbete med att motarbeta felaktig folkbokföring (Polismyndigheten, 2025). En individ kan t.ex. vara skriven på en adress där hen inte bor för att få tillgång till ekonomiska bidrag, eller för att dölja sin verkliga identitet vid annan brottslig verksamhet. Genom att skapa en falsk identitet eller dölja sin verkliga vistelseort kan kriminella undgå upptäckt, samordna brottsliga aktiviteter och försvåra myndigheternas arbete. I Utredningen om brottsbekämpning inom Skatteverket (SOU 2025:75) föreslås bl.a. att straffansvaret i folkbokföringslagen skärps och att bl.a. Skatteverket bör få använda biometriska uppgifter i sin folkbokföringsverksamhet.

I flera uppmärksammade fall har aktörer med kopplingar till organiserad brottslighet förvärvat potentiellt samhällsviktiga fastigheter. Nyligen har utredningen om En ny förköpslag (SOU 2024:38) föreslagit bl.a. en statlig förköpsrätt av fastigheter av intresse för det militära eller civila försvaret, samt en kommunal förköpsrätt av fastigheter för att motverka organiserad brottslighet. Förslagen innebär att staten eller en kommun ges rätt att under vissa förutsättningar träda in i köparens ställe vid förvärv av fast egendom. Produktivitetskommissionen stödjer inriktningen på förslagen, men noterar samtidigt att flera remissinstanser lämnat relevanta synpunkter.⁴⁵ Brå påpekar exempelvis att oseriösa aktörer sannolikt kommer att hitta sätt att kringgå bestämmelserna, t.ex. genom att använda målvakter eller bulvaner. Det finns även en risk att kom-

⁴⁵ Det är t.ex. angeläget att ev. lagstiftning gällande förköpsrätt harmoniserar, där så är relevant, med annan lagstiftning som kan komma att införas, t.ex. förslag som lämnats av Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (SOU 2024:84).

muner indirekt medverkar till penningtvätt vid förvärv av fastigheter genom förköpsrätt.⁴⁶ Dessa risker bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

11.3 Bedömningar och förslag

11.3.1 Förändrat perspektiv kring privata utförares lämplighet

Bedömning: I stället för att den upphandlande eller tillståndsgivande myndigheten ska påvisa huruvida en privat aktör är olämplig, bör det åligga den privata aktören att regelbundet och löpande kunna påvisa sin lämplighet.

Rättigheten att få bedriva näringsverksamhet med offentlig finansiering är i dag starkt skyddad. Uteslutningskraven vid upphandlingar är högt ställda, det är svårt för beställare att säga upp avtal vilket ofta leder till kostsamma juridiska överklagandeprocesser, beställare möter krav på löpande annonsering vid valfrihetssystem, olika sekretessbestämmelser försvårar informationsdelning, osv. Detta möjliggör också för kriminella och oseriösa aktörer att kunna etablera sig och fortsätta verka inom de offentligt finansierade systemen. Det har i sin tur skapat en osund konkurrens, där seriösa företagare inte kan konkurrera och därför slås ut. Produktivitetskommissionen bedömer att de krav som i dag åligger den upphandlande eller tillståndsgivande myndigheten – att påvisa hur en privat aktör är olämplig för att därefter kunna utesluta eller häva avtal med denne – är för högt ställda. Det bör i stället åligga den privata aktören att regelbundet och löpande kunna påvisa sin lämplighet att få verka på marknader med offentlig finansiering. I de fall där en privat aktör inte löpande kan påvisa sin lämplighet bör aktören kunna uteslutas eller de ingångna avtalen avslutas. Kommissionen bedömer att lagstiftning härnäst bör ta denna generella utgångspunkt, och flera av kommissionens förslag och bedömningar går i denna riktning.⁴⁷

⁴⁶ Se Brå:s remissyttrande över betänkandet Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner (SOU 2024:38).

⁴⁷ I kapitel 16 gör också Produktivitetskommissionen bedömningen att det bör ställas höga krav på aktörer för att få delta på en kvasimarknad.

11.3.2 Revidera eller upphäv lagen om valfrihetssystem

Förslag: Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) revideras för att möjliggöra starkare grindvaktsfunktioner mot kriminella och oseriösa aktörer. Om det inte bedöms vara möjligt att uppnå med en revidering av lagstiftningen bör LOV upphävas i sin helhet.

Kommuner och regioner upphandlar många gånger drift av kommunala ansvarsområden från privata aktörer, bl.a. genom lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Den upphandlande myndigheten är då skyldig att godkänna samtliga utförare som uppfyller kraven i ett visst förfrågningsunderlag, varefter utföraren kan avkräva den upphandlande myndigheten ekonomisk ersättning för utförda tjänster. I LOV finns därtill krav på att det löpande ska vara möjligt för privata aktörer att ansluta sig till valfrihetssystemen, samt ingen gräns för hur många aktörer som kan etablera sig eller hur många tjänster de kan utföra.⁴⁸ Kommunernas och regionernas förutsättningar att säkerställa en god kostnadskontroll är därmed kraftigt inskränkta. Ett stort antal utförare innebär också högre kostnader för kontroll, tillsyn och administration för såväl beställare som för ansvariga tillsynsmyndigheter.⁴⁹

I Utredningen om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20) beskrivs hur införandet av LOV väsentligen förändrade förutsättningarna för kommunsektorn. Sårbarheten för välfärdsbrottslighet ökade, och uppfattningen är idag utbredd bland kommuner och regioner att LOV-regelverkets utformning utgör en stor risk för felaktiga utbetalningar. Det förenklade upphandlingsförfarandet, i kombination med ett stort antal utförare, innebär stora risker för att kriminella och oseriösa aktörer tar sig in i de offentliga systemen och därefter kan hålla sig dolda i den stora massan av utförare (Brå, 2022). Som exempel kan nämnas att det bara inom region Stockholm finns cirka 7 000 avtal som ska granskas och följas upp.⁵⁰

⁴⁸ I kapitel 17 Hälso- och sjukvård beskrivs hur denna fria etableringsrätt kan innebära att företagsekonomiska incitament i högre utsträckning styr var utförare etablerar sig samt vilka kunder de riktar sig emot, och att detta riskerar att leda till *cream skimming*, överetableringar, samt icke medicinskt motiverad vårdkonsumtion.

⁴⁹ Blix och Jordahl (2021) beskriver hur fri etablering kan bli ett problem i valfrihetssystem, och att vissa inträdeshinder till dessa marknader kan vara nödvändiga.

⁵⁰ Se Region Stockholm (2025). Samtliga avtal är inte tecknade inom ramen för LOV, men samtliga avtal kräver att resurser tillägnas förvaltning och uppföljning.

Regeringen har gett Konkurrensverket i uppdrag att lämna förslag på hur LOV kan revideras.⁵¹ Myndigheten ska bl.a. lämna förslag som bidrar till att kriminella eller oseriösa aktörer utesluts från valfrihetssystemen, se över om kravet på möjligheten till löpande anslutning kan avskaffas, samt lämna förslag på huruvida ytterligare uteslutningsgrunder kan och bör införas i LOV. Produktivitetskommissionen bedömer att uppdragets frågeställningar är synnerligen angelägna, och att förslag som går i den riktningen behöver genomföras. Huruvida de förslag som lämnas av myndigheten kommer att kunna utgöra ett tillräckligt beredningsunderlag för att ta vidare återstår att se. I annat fall bör regeringen låta utreda frågan i ett snabbspår för att skyndsamt kunna genomföra förändringar i denna riktning.

Produktivitetskommissionens föreslår att LOV revideras på ett sådant sätt att det kraftigt försvårar för kriminella och oseriösa aktörer att få tillgång till de offentligt finansierade marknaderna. Om det inte bedöms vara möjligt att uppnå detta med en revidering av lagstiftningen så bör LOV upphävas i sin helhet. En sådan förändring bör föregås av gedigen analys och konsekvensutredning, bl.a. gällande effekter avseende tillgänglighet för brukare och patienter.

11.3.3 Tillståndsplikt och uppgiftslämnandeskyldighet

Förslag: Uppgiftslämnandeskyldighet ska gälla för privata utförare av hälso- och sjukvård.

Förslag: Tillståndsplikt införs för ytterligare verksamheter inom hälso- och sjukvården, däribland primärvård.

Förslag: Kraven för att erhålla tillstånd att bedriva offentligt finansierad verksamhet skärps och beviljas endast om utförare bedöms uppvisa särskild lämplighet. En vandelsprövning ska göras vid utfärdande av nya tillstånd och befintliga tillstånd ska lättare kunna återkallas.

⁵¹ Se Regeringskansliet (2025f).

Förslag: Möjligheten att förvärva tillståndspliktiga verksamheter med aktiva tillstånd begränsas.

Som tidigare beskrivits har flera myndigheter rapporterat att kriminella börjat driva bl.a. vårdcentraler och vaccinationsmottagningar, och flera regioner har identifierat kopplingar till organiserad brottslighet bland vårdgivare. Kriminella aktörer använder också alltmer avancerade brottsupplägg som är svårare att upptäcka, samt försvårar för och håller sig undan myndigheternas tillsyn (IVO, 2025).

Det åligger den upphandlande kommunen eller regionen att utöva kontroll och uppföljning av de verksamheter som lämnats över till privata utförare (se också förslag 11.3.7). För det krävs att beställaren får tillgång till viss information, bl.a. vissa uppgifter ur patientjournaler, för att t.ex. kunna verifiera att fakturerade vårdtjänster motsvarar den vård som faktiskt dokumenterats samt för att säkerställa att vården är förenlig med uppdragets innehåll, medicinskt motiverad och av god kvalitet. Flera beställare upplever dock svårigheter med att få tillgång till information från privata vårdgivare, som ofta hänvisar till bestämmelser om tystnadsplikt (SKR, 2023). Produktivitetskommissionens bedömer att en uppgiftslämnandeskyldighet bör föreligga för samtliga aktörer som bedriver kommunal och regional hälso- och sjukvård. Det ska inte vara möjligt för privata vårdgivare att slentrianmässigt hänvisa till tystnadsplikt för att slippa lämna ut nödvändig information och undgå granskning. Samtidigt finns det motiverade regelverk gällande sekretess och tystnadsplikt som behövs för att säkerställa att t.ex. integritetskänsliga patientuppgifter förblir skyddade.⁵²

En noggrann tillståndsprovning försvårar för oseriösa aktörer att få tillgång till offentligt finansierade marknader. I dag beslutar t.ex. IVO vid sin tillståndsprovning huruvida en verksamhet uppfyller vissa uppställda krav och regler, samt gör en ägar- och ledningsprovning.⁵³ Verksamheter inom hälso- och sjukvården är i regel inte tillståndspliktiga, vilket innebär större risker för etablering av oseriösa och kriminella aktörer, i synnerhet i kombination med

⁵² Exempelvis är det enligt 6 kap. 12 § PSL förbjudet för den som är eller har varit verksam som hälso- och sjukvårdspersonal inom den privata vårdsektorn att obehörigen röja information som inhämtats i tjänsten rörande enskildas hälsotillstånd.

⁵³ IVO genomför t.ex. tillståndsprovningar för verksamheter som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL).

fri etableringsrätt.⁵⁴ Brå (2022) har t.ex. konstaterat att tillståndspliktiga aktörer granskas mer ingående, och menar därför att det bör övervägas om bl.a. hälso- och sjukvården ska omfattas av tillståndsplikt, vilket även IVO (2022) och SKR (2023) föreslagit. Produktivitetskommissionens bedömning är att fler verksamheter inom hälso- och sjukvården bör omfattas av tillståndsplikt, däribland primärvård och andra särskilt riskutsatta verksamheter. Kommissionen inser samtidigt att tillståndsplikt, givet att det bedöms vara ett potentiellt effektivt verktyg, innebär en risk för att kriminella flyttar till andra sektorer eller till icke tillståndspliktiga verksamheter. Det är viktigt att regeringen är medveten om denna risk, och har beredskap att agera ifall utvecklingen så kräver.

Därtill föreslås att kraven för att beviljas tillstånd att bedriva offentligt finansierad verksamhet skärps. Kommissionen menar att utförare endast bör beviljas tillstånd ifall de bedöms uppvisa *särskild* lämplighet. Kommissionen föreslår att en vandelsprövning ska göras vid beviljande av tillstånd, där tillstånd endast ska beviljas under förutsättning att centrala företrädare bedöms uppfylla krav på godandel och ett oklanderligt förflutet. Tillståndsprövningsprocesserna bör också ställa krav på personlig inställelse för relevant personkrets, när så bedöms vara motiverat.

Det är därtill av stor vikt att en aktiv tillsyn följer av beviljade tillstånd. Myndigheterna behöver ges tillräckliga förutsättningar för att kunna utföra regelbunden tillsyn samt agera på inkomna tips. Tillstånd utan aktiv tillsyn riskerar annars att skapa en falsk trygghet för såväl beställare som för patienter och brukare.

Tillstånd är i vissa fall överförbara vid t.ex. ägarbyten eller aktie- och verksamhetsöverlåtelser. En konsekvens av detta är att befintliga verksamheter med aktiva tillstånd köps och säljs, t.ex. på olika företagsmäklarsidor på internet. Det är angeläget att såväl personal som ägare är särskilt lämpliga att utföra den verksamhet de åtagit sig att bedriva. Som beskrivits tidigare har det dock konstaterats att det inom t.ex. HVB-verksamhet och personlig assistans finns kopplingar mellan både ägare och anställda till kriminella aktörer (Polismyndigheten, 2024d; Nuc, 2025). För att undvika att verksamheter med tillståndsplikt köps och säljs utan att de nya ägarna genomgår prövning är det angeläget att tillstånd kan kopplas till en

⁵⁴ Tillstånd krävs endast för vissa särskilt reglerade verksamheter, bl.a. verksamheter som sysslar med blodsäkerhet samt hantering av mänskliga vävnader.

specifik ägarstruktur.⁵⁵ Produktivitetskommissionen föreslår att möjligheten att förvärva tillståndspliktiga verksamheter med aktiva tillstånd begränsas. På samma sätt bör vilande verksamheter inte få behålla sina tillstånd under någon längre tidsperiod, eftersom dessa då kan användas vid ett övertagande av en oseriös eller kriminell aktör.⁵⁶ Kommissionen föreslår också att det ska bli lättare att återkalla tillstånd. Det mest lämpliga sätt att genomföra dessa förändringar bör utredas vidare.⁵⁷

Kommissionen inser att förslaget kan innebära en begränsning för seriösa företagare som önskar att snabbt kunna växa genom förvärv, eller som av andra legitima skäl vill göra en förändring i ägarstrukturen. Kommissionens bedömning är emellertid att nyttan för de seriösa företagarna, bl.a. bestående av att inte i samma omfattning behöva konkurrera med kriminella eller oseriösa aktörer, överstiger den administrativa kostnad som en ny tillståndsprövning i de fallen skulle kunna innebära.⁵⁸

11.3.4 Samla, dela och tillgängliggöra information

Förslag: Ett utförrarregister för privata utförare av all offentligt finansierad verksamhet införs.

Bedömning: Möjligheterna för kommuner, regioner och myndigheter att dela information sinsemellan bör förbättras. Rättsvårdande myndigheter bör i större utsträckning få lämna information och underrättelser till kommuner, regioner och myndigheter när sådan information bedöms vara användbar.

⁵⁵ Problematik kopplad till otillräcklig granskning vid överlåtelse förekommer även för s.k. taxanslutna aktörer som bedriver verksamhet enligt lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning (LOL) och lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi (LOF). I kapitel 17 lämnas förslag om att dessa lagar ska upphävas.

⁵⁶ Förslaget är i linje med vad SKR (2023) hemställt till regeringen.

⁵⁷ Det kan t.ex. handla om bestämmelser i SoL där det anges att tillstånd för att bedriva verksamhet är personliga och ej överförbara. En sådan ändring skulle innebära att det vid alla former av ägarförändringar krävs en ny tillståndsprövning av IVO.

⁵⁸ Produktivitetskommissionen är medveten om att den pågående utredningen (dir. 2025:41) har till uppgift att bl.a. analysera och ta ställning till om det bör införas tillståndsprövning i hälso- och sjukvården, överväga en utökning av privata vårdgivares uppgiftsskyldighet, samt ta ställning till om IVO bör ges tillgång till uppgifter från belastnings- och misstankeregistret. Produktivitetskommissionen bedömer dock att förslagen är så pass angelägna att kommissionen har funnit det relevant att understryka frågornas betydelse.

Produktivitetskommissionen bedömer att det finnas stor potential i att samla och tillgängliggöra information om utförare, deras företrädare, och kvaliteten på de utförda tjänsterna, för att lättare identifiera oseriösa aktörer.⁵⁹ Oseriösa aktörer saknar i flera avseenden tillräckliga incitament att bedriva sin verksamhet på ett seriöst sätt. Vid underlåtelse eller omfattande kvalitetsbrister riskerar de visserligen att få sin verksamhet avslutad (t.ex. p.g.a. myndighetsbeslut), men de kan utan större kostnad starta ett nytt bolag (t.ex. med nya bolagsmålvakter) och därefter fortsätta driva verksamheten vidare i ny skepnad (t.ex. ifall de fortfarande uppfyller kraven i ett förfrågningsunderlag).

Möjligheten att använda tidigare erfarenheter av utförare vid tilldelning av kontrakt är ett potentiellt kraftfullt verktyg för att främja kvalitet och seriöst företagande. Det gäller särskilt när relevanta kvalitetsdimensioner inte går att fastställa i ett avtal, vilket ofta är fallet för välfärdsverksamheter. Behovet av ett nationellt register över privata utförare av offentligt finansierad verksamhet har länge påtalats, där det framgår t.ex. var utförare verkar och begär ut ersättning, vilka som är ansvariga företrädare, samt information om oegentligheter, kvalitetsbrister och misskötsel.⁶⁰ Produktivitetskommissionen delar denna bedömning och föreslår att ett sådant register byggs upp och görs tillgängligt för kommuner, regioner och myndigheter. Det kan exempelvis göras genom att det leverantörskontrollsystem som tas fram vid Bolagsverket kompletteras, t.ex. genom att ge upphandlande organisationer möjlighet att rapportera in när en leverantör agerat på ett oseriöst, klandervärt eller kriminellt sätt, så att andra upphandlande organisationer kan använda denna information vid upphandlingar. Registret föreslås också knytas till det system för betygssättning av leverantörer som föreslås i kapitel 15 Offentlig upphandling, där betygssättningen ska kunna utgöra en grund vid framtida upphandlingsbeslut, samt kompletteras med annan information som den offentliga sektorn

⁵⁹ Flera pågående lagstiftningsprocesser tar sikte på detta (se avsnitt 11.2.6). T.ex. har Bolagsverket getts i uppdrag att ta fram ett system för en samlad registerkontroll av företag. Konkurrensverket har getts i uppdrag att föreslå en metod, t.ex. ett system för betygssättning, för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt.

⁶⁰ Se t.ex. SKR (2023) hemställan till regeringen samt SOU 2025:20.

har och som kan vara relevant för den upphandlande aktören.⁶¹ I detta avseende är det av stor vikt att de olika system och register som den offentliga sektorn förvaltar kommunicerar med varandra och uppdateras samtidigt, när ändringar görs i något register.⁶² Kommissionen inser vidare hur problem kan uppstå när t.ex. kriminella aktörer använder sig av falska bolagsföreträdare. Tillsammans med det faktum att oseriösa aktörer ofta använder bolag som förbrukningsvara, understryker detta vikten av en bred ägar- och ledningsprövning och att inrapporterade oegentligheter knyts till fysiska personer.

Det har framförts av flera, bl.a. av Brå (2022), att det behövs en lag om underrättelseskyldighet gällande juridiska personers välfärdsbrott, likt den lagstiftning som finns för enskilda personer.⁶³ Sedan den 1 april 2025 är myndigheter, kommuner och regioner skyldiga att under vissa förutsättningar lämna information till brottsbekämpande myndigheter.⁶⁴ Denna uppgiftsskyldighet går dock bara i en riktning. Kommuner och regioner kan ha behov av att få information och underrättelser från bl.a. Polismyndigheten gällande oegentligheter och misstankar mot exempelvis företrädare för upphandlade verksamheter. Produktivitetskommissionen bedömer att rättsvårdande myndigheter i större utsträckning än i dag bör få lämna information och underrättelser till kommuner, regioner och andra beställare när sådan information bedöms vara användbar. Goda möjligheter bör också finnas för kommuner, regioner och andra beställare att dela information sinsemellan, i de fall där någon innehar sådana underrättelser att det finns skäl att misstänka att en viss verksamhet inte bedrivs på ett seriöst sätt.⁶⁵

⁶¹ Därtill har E-hälsomyndigheten getts i uppdrag att ta fram en nationell katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst som en del i regeringens arbete med att skapa en nationell vårdförmedling.

⁶² Flera myndigheter förvaltar redan i dag omfattande register över utförare av bl.a. välfärdsverksamhet. IVO ansvarar t.ex. för Vårdgivarregistret och IVO:s verksamhetsregister.

⁶³ Se t.ex. bidragsbrottslagen (2007:612) samt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

⁶⁴ Lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

⁶⁵ Flera av de sekretessbrytande bestämmelser som förslagits i andra lagstiftningsprocesser har tagit den befintliga strukturen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, för given. Ett alternativ till detta är att i stället avskaffa sekretessen mellan myndigheter, med väl avvägda undantag för uppgifter av särskilt integritetsskyddsvärde. Detta alternativ förordas bl.a. i SOU 2024:63 samt i Polismyndighetens remissyttrande gällande betänkandet i fråga. I kapitel 4 Digitalisering och AI föreslår Produktivitetskommissionen att OSL utformas omvänt så att informationsutbyte är tillåtet som huvudregel.

11.3.5 Offentlighetsprincip för offentligt finansierad välfärd

Förslag: Offentlighetsprincipen ska gälla för alla offentligt finansierade välfärdsverksamheter.

I Skolinformationsutredningens betänkande (SOU 2024:28) föreslås att offentlighetsprincipen ska införas för privata aktörer inom skolområdet. Produktivitetskommissionen har i delbetänkandet förslagit motsvarande, bl.a. med motiveringen att insyn i dessa verksamheter är avgörande för granskning och ansvarsutkrävande.⁶⁶

Med likalydande motivering bör offentlighetsprincipen som regel gälla för andra välfärdsverksamheter som uppbär offentlig finansiering. Utredningen om ökad insyn i välfärden lämnar i sitt betänkande förslag för hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i privat utförd, offentligt finansierad vård och omsorg (SOU 2016:62). I betänkandet redogörs också för de potentiella mållkonflikter som kan uppstå; behovet av insyn för granskning och ansvarsutkrävande behöver vägas mot att genomförandet inte onödigtvis ökar administrationen eller medför ett oproportionerligt intrång i patienternas och brukarnas integritet. I betänkandet omnämns dock inte de risker som en bristande insyn innebär för möjligheten att upptäcka oseriös och kriminell verksamhet, vilket i dag utgör ytterligare ett angeläget skäl. Mot denna bakgrund föreslår Produktivitetskommissionen att offentlighetsprincipen som regel ska gälla för alla offentligt finansierade välfärdsverksamheter.

11.3.6 Lägre krav för uteslutning och lättare att säga upp avtal

Bedömning: Kraven för uteslutning av leverantörer vid upphandling bör sänkas och bli enklare att tillämpa för beställare.

Bedömning: Det bör bli lättare för offentliga organisationer att säga upp avtal med upphandlade aktörer.

⁶⁶ Se SOU 2024:29, avsnitt 9.3.3.

Tidigare i kapitlet har beskrivits hur uteslutningsgrunderna för beställare många gånger är högt ställda, och hur det försvårar för uteslutning av oseriösa leverantörer vid upphandlingar (se avsnitt 11.2.4).⁶⁷ Produktivitetskommissionen bedömer att kraven för att utesluta leverantörer bör sänkas, dvs. det bör bli lättare för upphandlande myndigheter att utesluta leverantörer, när det finns skäl att anta att en aktör inte kommer att utföra verksamheten på ett seriöst eller klanderfritt sätt.

Produktivitetskommissionen erfar också att det många gånger är svårt att säga upp avtal med privata utförare i de fall där felaktigheter uppdagas efter ingångna avtal. Vidare riskerar uppsägning av avtal att leda till kostsamma juridiska överklagandeprocesser för beställaren. En aktör som utesluts ur ett valfrihetssystem kan också flytta sin verksamhet till ett nytt bolag med en annan ledning, och på så sätt driva verksamheten vidare. Produktivitetskommissionen bedömer att det bör bli lättare för offentliga organisationer att säga upp avtal när felaktigheter, eller indikationer på ett oseriöst agerande, kommer till beställarens kännedom.

Dessa bägge bedömningar är i linje med kapitlets inledande bedömning om perspektivskifte kring privata utförares lämplighet eller olämplighet (se 11.3.1). Den praktiska utformningen av bedömningarna bör utredas vidare. Inledningsvis kan Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att ta fram stöd för upphandlingskrav för motverkandet av välfärdsbrottslighet, och för att avgöra vid vilka tillfällen man ska kunna säga upp ett avtal. Se också kapitel 15 Offentlig upphandling om stärkt upphandlingsstöd.

11.3.7 Skärpta krav och möjlighet att ta ut avgifter för kontroll

Förslag: Det kommunala ansvaret för kontroll och uppföljning av verksamheter som lämnats över till privata utförare skärps.

Förslag: Kommuner och regioner ges rätt att ta ut avgifter från privata utförare för den kontroll som utförs enligt bestämmelserna i kommunallagen (2017:725).

⁶⁷ Detta beskrivs i Brå (2022). Se också 13 kap. LOU respektive 7 kap. LOV.

Som beskrivs i avsnitt 11.2.4 är kommuner och regioner skyldiga att kontrollera och följa upp verksamheter som överlämnats till privata utförare, samt säkerställa att avtalen gör det möjligt för allmänheten att få information som ger insyn i verksamheterna.⁶⁸ Brå (2022) beskriver dock att mycket få kommuner och regioner arbetar systematiskt med uppföljning inom alla områden, utöver att hantera kraftiga och uppenbara avvikelser. Myndighetens bedömning är att de resurser som läggs på uppföljning är allt för knappa och att betydligt fler kommuner och regioner bör öka resurserna för sin uppföljningsverksamhet (Brå, 2022). Bristen på resurser för kontroll har också angetts av både kommuner och regioner som den faktor som i störst utsträckning utgör en risk för felaktiga utbetalningar (SOU 2025:20).

En dålig kontroll av var offentliga medel tar vägen möjliggör för kriminella och oseriösa aktörer att verka inom välfärdssystemen. Produktivitetskommissionen bedömer att kommuner och regioner som väljer att överlämna drift av kommunala ansvarsområden till privata utförare behöver vara betydligt mer ambitiösa i arbetet med att säkerställa att offentliga medel inte går till oseriösa eller kriminella aktörer. Kommissionen föreslår därför att de krav på kontroll och granskning som gäller för kommuner och regioner som överlämnar skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare skärps.⁶⁹ Kommissionen delar också ovan beskrivna bedömning av att de resurser som ägnas åt kontroll och uppföljning är allt för knappa, och skulle behöva öka. Däremot ser kommissionen inga skäl till varför kostnaden för kommuners och regioners kontroll ska åligga det offentliga. Kostnaden bör snarare ses som en del av företagens kostnad för att få verka på marknader med offentlig finansiering, och därför bäras av de verksamma aktörerna. Av det skälet föreslår kommissionen också att kommuner och regioner ges rätt att ta ut avgifter från privata utförare för den kontroll som utförs enligt bestämmelserna i KL.⁷⁰

⁶⁸ Se Kommunallag (2017:725) 10 kap. 7–9 §.

⁶⁹ Skärpt kontroll av privata utförare har även föreslagits av bl.a. Gunnarsson (2024).

⁷⁰ Förslaget kan jämföras med hur kommuner i dag ges möjlighet att ta ut avgifter för tillsyn enligt t.ex. alkohollagen (2010:1622).

11.3.8 Insatser mot korruption och möjliggörare

Förslag: Misstänkt korruption i kommuner och regioner ska omfattas av obligatorisk anmälningsskyldighet.

Som beskrivits tidigare bedrivs merparten av den korruptions-känsliga offentliga verksamheten i kommuner och regioner. Kommunsektorn genomför ett stort antal upphandlingar och handlägger en stor del av den offentliga sektorns myndighetsutövning, däribland bidragsbeslut, markanvisning och bygglov, vilka är kända riskområden för korruption.

För statliga myndigheter finns en skyldighet att upprätta en åtalsanmälan vid skälig misstanke om att en person i sin anställning gjort sig skyldig till bl.a. tjänstefel eller tagande av muta.⁷¹ Därtill har förvaltningsmyndigheter en skyldighet att aktivt arbeta för att förebygga bl.a. korruption.⁷² Motsvarande generella skyldigheter saknas i kommunsektorn (Polismyndigheten, 2024c).

Statskontoret (2023) bedömer att kommuner och regioner bör stärka sitt arbete mot korruption. Korruptionsmisstankar i kommunsektorn hanteras inte alltid genom polisanmälningar, utan i förekommande fall arbetsrättsligt genom att anställda köps ut (Polismyndigheten, 2024c). Misstänkta brott kan då inte lagföras, och aktuella personer kan fortsätta agera på likartade sätt i andra delar av den offentliga sektorn. Givet den dokumenterade förekomsten av insiders och möjliggörare (se avsnitt 1.2.5) föreslår Produktivitetskommissionen att det på motsvarande sätt som för statlig verksamhet ska bli obligatoriskt att anmäla misstänkt korruption i kommuner och regioner. Att endast anmäla misstänkt korruption är dock otillräckligt. Förslaget kräver också att Polisen omhändertar och ordentligt utreder korruptionsanmälningar.

⁷¹ Se 22 § lag (1994:260) om offentlig anställning.

⁷² Förvaltningsmyndigheter har en skyldighet att följa internrevisionsförfordningen och ska därför, enligt 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, säkerställa att den interna processen för styrning och kontroll förebygger att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter.

Bedömning: Regeringen bör överväga hur s.k. möjliggörare i större utsträckning kan motverkas och lagföras.

Hur bolag ofta används som brottsverktyg har beskrivits tidigare i kapitlet. För att en brottslig verksamhet ska verka legitim anlitas ofta t.ex. redovisningskonsulter i bolag som inte omfattas av revisionsplikt.⁷³ Det är inte ovanligt att falska fakturor bokförs eller att felaktiga bokföringsmässiga dispositioner sker i syfte att undvika skatt eller skapa en falsk bild av tillgångar och skulder. Redovisningskonsulternas tjänster är i dessa sammanhang mycket värdefulla för de kriminella aktörerna, och de utgör i flera avseenden en mycket betydelsefull möjliggörare. Svenska Bankföreningen (2024) har därför hemställt till regeringen att redovisningskonsulter bl.a. bör bli föremål för obligatorisk auktorisering och tillsyn, samt vara anmälningsskyldiga vid misstanke om ekonomisk brottslighet.

Produktivitetskommissionen bedömer att regeringen bör överväga hur möjliggörare, bl.a. redovisningskonsulter och andra som tvättar kriminella bolag, i större utsträckning kan motverkas och lagföras.

11.3.9 Motverka användandet av bolag som brottsverktyg

Förslag: Marknaden för bolagsförmedling ska regleras och bolagsmäklare ska omfattas av tillståndsplikt.

Bedömning: Det bör bli enklare att avveckla företag.

Som tidigare beskrivits bedömer Europol (2021) att mer än 80 procent av alla kriminella nätverk inom EU använder sig av bolag som brottsverktyg. Dessa bolag är ofta s.k. historikbolag (se avsnitt 11.2.3), där förmedling av sådana möjliggör ett snabbt och flexibelt användande av bolag som brottsverktyg (Nuc, 2024).⁷⁴

⁷³ En redovisningskonsult ska ej förväxlas med en revisor. En auktoriserad revisor är en skyddad yrkestitel, vilket är ett krav att aktiebolag ska ha om bolaget omfattas av revisionsplikt.

⁷⁴ Bolagsförmedling är en tjänst som innebär att en mellanhand (bolagsmäklare) förmedlar köp och försäljning av ett bolag mellan säljare och köpare.

Det finns alltså ett stort värde av enkla processer för att starta företag och för att snabbt kunna få nödvändiga registreringar för t.ex. F-skatt. Samtidigt måste en balans upprätthållas mellan att å ena sidan underlätta för företagande och å andra sidan ha tillräckliga möjligheter att förhindra att företag används som brottsverktyg. Inte minst ligger det i de seriösa företagens intresse att kriminella och oseriösa aktörer inte tillåts verka på ett sätt som försvårar eller omöjliggör sund konkurrens. Om regelverken utformas med en-sidig prioritering för enkelhet, utan förutsättningar för tillräcklig kontroll, öppnar det upp möjligheter för kriminella aktörer att utnyttja systemet.

Mot bakgrund av Nuc:s (2024) bedömning att 80 procent av alla historikbolag som mäklas går till individer med kriminella syften, föreslår Produktivitetskommissionen att marknaden för bolagsförmedling regleras och att bolagsförmedling blir tillståndspliktigt för bolagsmäklare. Bolagsmäklare ska också omfattas av penningtvättslagen, såsom i dag är fallet för bl.a. fastighetsmäklare och revisorer.⁷⁵

Produktivitetskommissionen bedömer också att det bör bli enklare att avveckla företag, vilket kan minska efterfrågan hos seriösa företagare av att använda sig av bolagsförmedlingstjänster och därmed minska utbudet av historikbolag.

11.3.10 Skärpt miljöstraffrätt och insatser mot avfallsbrott

Bedömning: Arbetet med att motverka miljö- och avfallsbrottslighet bör intensifieras.

Förslag: Vidta åtgärder för att förebygga och lagföra miljö- och avfallsbrottslighet, bl.a. vissa förslag som lämnats av Miljöstraffrättsutredningen samt av Naturvårdsverket (2022).

Miljö- och avfallsbrottslighet utgör i dag särskilt lukrativa och ostörda brottsformer, och har ofta tydliga kopplingar till såväl annan organiserad brottslighet som till korruptionsbrott. Potentiellt stora förtjänster, låg upptäcktsrisk och jämförelsevis milda

⁷⁵ Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

påföljder gör brottskategorin attraktiv för kriminella (Europol, 2021). Internationella erfarenheter visar också att förekomsten av miljö- och avfallsbrottslighet tenderar att bli alltmer utbredd i takt med att den organiserade brottsligheten växer. I Sverige bedöms avfallsbrottslighet vara ett växande problem, och 2019 beräknades intäkterna uppgå till mellan 1,8–6,1 miljarder kronor (Polismyndigheten, 2024a). Samtidigt bedöms mörkertalet vara stort.

Miljö- och avfallsbrottslighet kan komma att växa ytterligare i omfattning de kommande åren, bl.a. i takt med ny miljöpolitisk reglering och när kostnaderna för legal avfallshantering ökar (Polismyndigheten, 2021a). Straffskärpningar och nya polisiära verktyg för annan brottslighet innebär också att det relativa straffvärdet för miljöbrottslighet minskar, vilket utgör ytterligare ett skäl till varför denna brottskategori kan väntas växa i attraktivitet. Den tydliga kopplingen till organiserad brottslighet och den kriminella ekonomin, samt branschens nuvarande och framtida ekonomiska betydelse, utgör ytterligare skäl för ett proaktivt agerande. Produktivitetskommissionen bedömer därför att arbetet med att motverka miljö- och avfallsbrottslighet bör intensifieras.

Nyligen har Miljöstraffrättsutredningens betänkande (SOU 2025:14) överlämnats till regeringen. Dessförinnan har Naturvårdsverket (2022) redovisat sitt regeringsuppdrag för förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet. Produktivitetskommissionens förslår att regeringen går vidare med vissa förslag från Miljöstraffrättsutredningen (SOU 2025:14) samt de förslag som Naturvårdsverket (2022) lämnat. Det gäller i synnerhet förslaget om nationellt tillsynsregister samt förslaget om vandelsprövning och skärpta krav på personlig lämplighet för den som har för avsikt att bedriva tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet. Dessa förslag går i samma riktning som andra förslag i detta kapitel, däribland förslaget om vandelsprövning och skärpta krav för att erhålla tillstånd (förslag 11.3.3), samt förslaget om ett nationellt utförraster (förslag 11.3.4).

11.3.11 Förändra systemet med personlig assistans

Bedömning: Systemet med personlig assistans bör förändras för att motverka att kriminella och oseriösa aktörer verkar inom systemet. Om förändringar inom nuvarande system inte kan genomföras på ett sätt som framgångsrikt utestänger kriminella och oseriösa aktörer bör strukturen förändras, t.ex. genom att återta driften till att endast ske i offentlig regi.

Inom systemet med personlig assistans har fusk, felaktigheter och kriminella inslag varit kända problem sedan en längre tid.⁷⁶ I Utredningen om assistansersättningens kostnader (SOU 2012:6) beskrivs t.ex. hur systemet attraherar organiserad brottslighet och hur ersättningen ger kriminella aktörer en till synes vit inkomst. Ofta handlar det om falsk tidsrapportering, fabricerade behov, utnyttjande av arbetskraft, brukarimport, svarta löneutbetalningar, m.m. I Utredningen om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20) framkommer att flera kommuner upplever köp av personlig assistans från privata utförare som särskilt utsatt för felaktiga utbetalningar. Det beror bl.a. på att kontrollmöjligheterna är begränsade och att det är svårt att dela information med andra kommuner och myndigheter om vilka ersättningar som betalas ut till samma företag eller individ. Nationellt under rättelsecentrum (Nuc, 2025) bedömer att under perioden 2022–2023 arbetade personer kopplade till den organiserade brottsligheten som personliga assistenter på samtliga av de 62 största assistansbolagen.

Regeringen har nyligen gett en utredare i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som gör systemet mer motståndskraftigt mot välfärdsbrottslighet (dir. 2025:40).⁷⁷ Produktivitetskommissionen bedömer att dagens system för personlig assistans bör förändras för att motverka att kriminella aktörer verkar inom systemet. Om utredningens förslag bedöms innebära väsentlig förbättring i detta avseende bör förslagen genomföras. Om utredningens förslag inte i tillräcklig utsträckning bedöms kunna åtgärda problemen inom

⁷⁶ Se t.ex. Brå (2011), SOU 2012:6, SOU 2020:35, och Nuc (2020, 2025).

⁷⁷ Utredaren ska bl.a. föreslå en ny ordning för uppföljning av beviljad assistansersättning samt analysera vilka för- och nackdelar en reglering av möjligheten till anhörigassistans kan medföra. Uppdraget ska redovisas senast i januari 2027.

nuvarande struktur bör strukturen förändras, t.ex. genom att återta driften till att endast ske i offentlig regi. En sådan förändring är alltså möjligt att kombinera med en hög grad av frihet för brukarna, genom att brukarna i vissa fall kan välja vem det offentliga ska anställa som dennes assistent.

11.3.12 Samarbete om arbetslivskriminalitet och näringsförbud

Bedömning: Regeringen bör arbeta för att stärka det EU-rättsliga samarbetet kring arbetslivskriminalitet och näringsförbud.

Behovet av att stärka det internationella rättsliga samarbetet om näringsförbud kan anses ha vuxit med tiden. Digitaliseringen har gjort det möjligt att snabbt och i stor skala flytta pengar mellan olika bolag i flera länder, samtidigt som den fria rörligheten inom EU underlättar för kriminella att expandera sin verksamhet över nationsgränserna.⁷⁸ Den tekniska utvecklingen har också gjort det relativt enkelt att starta företag i andra EU-länder och driva dem på distans. Det möjliggör för personer med näringsförbud att kringgå restriktionerna och fortsätta sin illegala verksamhet i ett annat land.

Produktivitetskommissionen bedömer att ett ökat EU-rättsligt samarbete kring arbetslivskriminalitet och näringsförbud på ett effektivt sätt kan förhindra att kriminella aktörer utnyttjar gränsöverskridande företagande som verktyg för olaglig verksamhet. Kommissionen bedömer följaktligen att regeringen bör arbeta för ett stärkt internationellt samarbete, t.ex. vad gäller informationsdelning. Det är också viktigt att de tekniska och juridiska lösningar som finns inom EU möjliggör kommunikation och informationsutbyte mellan medlemsländer.

Det är härvidlag viktigt att särskilja ett ökat EU-rättsligt samarbete från ett EU-gemensamt näringsförbud, där Produktivitetskommissionen i det senare fallet ser flera risker. Om t.ex. ett EU-gemensamt näringsförbud skulle ersätta det nationella systemet riskeras en situation där kriminella företagare kan ta sig in på EU:s inre marknad via länder med svagare kontrollsystem än Sverige. Ett EU-gemensamt näringsförbud skulle också kräva harmonisering

⁷⁸ Se t.ex. Jeppson (2024) och Ekobrottsmyndigheten (2025). Enligt Europol (2021) använder över 80 procent av de kriminella nätverken inom EU företag som brottsverktyg.

med övriga medlemsstater, och det är inte säkert att Sverige i detta avseende bör kompromissa med regler och standarder. Ett ökat EU-rättsligt samarbete bör därför inte ersätta Sveriges nationella system för näringsförbud, utan snarare komplettera det.

11.3.13 Bättre utvärdering av kriminalpolitiken

Bedömning: Kriminalpolitik bör utvärderas i större omfattning och på ett mer vetenskapligt och metodologiskt stringent sätt, för att möjliggöra lärande och välinformerat beslutsfattande.

Det är av stor vikt för kostnadseffektiviteten i den offentliga sektorn att beslut om lagändringar och reformer fattas utifrån evidensbaserade underlag och med beaktande av den samhällsekonomiska effektiviteten, samt att reformer genomförs på ett sådant sätt att effektutvärdering är möjlig. Mot bakgrund av de omfattande reformer och lagändringar som nu genomförs och genomförts inom det kriminalpolitiska området, och som många gånger har betydande utgiftspåverkan för staten, är det viktigt att regeringen systematiskt utvärderar dessa för att säkerställa en hög kostnadseffektivitet.

Produktivitetskommissionen bedömer att insatser mot inte minst den organiserade brottsligheten inte effektutvärderas i tillräcklig omfattning eller med tillräckligt hög kvalitet. Det gäller både ny och förändrad lagstiftning, resursmässiga förstärkningar till rättsvårdande myndigheter, och användandet av nya polisiära verktyg.⁷⁹ I linje med detta konstaterar Rostami m.fl. (2025) att majoriteten av de utvärderingar av brottsförebyggande insatser som genomförs håller låg eller mycket låg vetenskaplig och metodologisk kvalitet. Dessa utvärderingar riskerar därför att felaktigt framställa insatser som effektiva, vilket kan leda till ett ineffektivt resursutnyttjande samt fördröja ett effektivt brottsförebyggande arbete. Rostami m.fl. (2025) konstaterar också att den bristande förmågan till utvärdering utgör en av de svagaste länkarna i det

⁷⁹ I enstaka fall har regeringen beslutat om att genomföra viss utvärdering genom utredningsväsendet. T.ex. så ska utredningen om hemliga och preventiva tvångsmedel (Ju 2025:04) bl.a. utvärdera tillämpningen av de utökade möjligheterna att använda hemliga och preventiva tvångsmedel samt kartlägga den nytta som dessa kan ha inneburit.

brottsförebyggande systemet, samt utgör ett strukturellt hinder för att långsiktigt stärka effektiviteten i arbetet mot brottslighet.

Produktivitetskommissionen bedömer att kriminalpolitiska insatser behöver utvärderas på ett mer vetenskapligt och metodologiskt stringent sätt med fokus på bl.a. samhällsekonomisk effektivitet. Utvärderingarna bör bl.a. ta sin utgångspunkt i *graden av måluppfyllelse* (t.ex. huruvida åtgärden minskat skjutvapenvåldet), snarare än *graden av produktion* (t.ex. antal beslagtagna skjutvapen).

11.4 Konsekvenser

Som konstaterats i detta kapitel innebär förekomsten av kriminalitet flera negativa konsekvenser för produktiviteten och samhällsekonomin. I förlängningen innebär minskad kriminalitet positiva effekter för desamma, t.ex. i form av förbättrad konkurrens, minskade kostnader för säkerhetshöjande åtgärder, och potentiellt ökad tillit. Samtliga bedömningar och förslag i kapitlet syftar till att minska kriminalitetens omfattning och stärka den samhällsekonomiska effektiviteten, bl.a. genom att försvåra för kriminella att använda bolag som brottsverktyg samt från att konkurrera ut seriösa aktörer på offentligt finansierade marknader.

Förslaget att revidera LOV bedöms innebära minskade kostnader för kontroll och tillsyn för både myndigheter samt kommuner och regioner. Den förslagna skärpningen av det kommunala ansvaret för kontroll och uppföljning av verksamheter som lämnats över till privata utförare bedöms leda till ökade kostnader för kommuner och regioner. Dessa finansieras genom att de ges rätt att ta ut avgifter för kontrollen. Avgifterna belastar de utförare som verkar på offentligt finansierade marknader, vilka samtidigt gynnas av minskad förekomst av kriminalitet och osund konkurrens. Att se över systemet med personlig assistans bedöms minska de offentligfinansiella kostnaderna genom minskade felaktiga utbetalningar.

Förslaget om skärpt miljöstraffrätt och insatser mot avfallsbrottslighet kan leda till vissa nya kostnader för bl.a. rättsvårdande myndigheter. Om förslagen å andra sidan leder till en förbättrad regelefterlevnad kan behovet av att hantera brott minska, och därmed också innebära ekonomiska besparingar. Den sammantagna

nettoeffekten är svår att prognostisera. För en utförlig redovisning hänvisas till SOU 2025:14, kapitel 18.

Mot bakgrund av att historikbolag som används i kriminella syften ofta har en kort livslängd, cirka 1–2 år, och därefter försätts i konkurs med skulder till exempelvis leverantörer och kreditgivare, bedöms förslagen som syftar till att försvåra för kriminella att utnyttja bolag som brottsverktyg kunna få positiva effekter för dessa aktörer, bl.a. i form av minskad risk för kapitalförluster.

Övriga förslag bedöms innebära inga eller i sammanhanget försumbara offentligfinansiella konsekvenser.

12 Produktivitet i offentlig sektor

12.1 Inledning

Produktivitetsutvecklingen i den offentliga sektorn berördes övergripande i Produktivitetskommissionens delbetänkande. I detta kapitel görs en återblick till de slutsatser som drogs där. De efterföljande kapitlen berör sedan ett antal fokusområden inom offentlig sektor.

12.1.1 Offentlig sektor är viktig för produktivitsutvecklingen på flera sätt

Den offentliga sektorn har flera roller av betydelse för produktivitsutvecklingen. En roll är som regelsättare för det privata näringslivet och marknaderna. Detta behandlades i delbetänkandet i kapitlet om regelgivning (kapitel 5) respektive tillståndprocesser (kapitel 6). På ett än mer övergripande plan kan staten ses som den som sätter ramvillkoren för hela ekonomin med fokus på institutionell kvalitet, effektivt skatteuttag och förutsägbarhet i det politiska systemet. Dessa frågor behandlas bland annat i delbetänkandets kapitel om det finanspolitiska ramverket (kapitel 4) och skatter (kapitel 13) liksom på annan plats i detta slutbetänkande, t.ex. i resonemang om företagande och innovation (kapitel 3). I alla dessa delar står framför allt offentlig sektors roll som marknadsorganisatör i fokus och den interna produktiviteten i sektorn får en visserligen viktig men delvis underordnad roll som huvudsakligen handlar om sådant som snabbhet i beslutsprocesser och handläggningstider. När vi i detta och följande kapitel talar om *produktivitet och effektivitet i offentlig sektor* befattar vi oss dock primärt med ytterligare en annan av den offentliga sektorns roller, nämligen den som utförare eller

organisatör av offentligt utförda tjänster¹. Dessa tjänster kan i sin tur påverka produktiviteten i samhället på mer än ett sätt. T.ex. påverkar utbildningssystemet produktiviteten i ekonomin genom kvaliteten (och kvantiteten) på den utbildning som produceras, vilket blir en input i ekonomin i form av humankapital. Men hur produktiv och effektiv själva produktionen av utbildning är påverkar också produktiviteten i samhället generellt eftersom utbildningssektorn är en relativt stor verksamhet och bidrar till en ansevärd del av BNP. Det är detta som står i fokus i detta och följande kapitel, alltså *produktiviteten och effektiviteten i utförandet av offentligt finansierade tjänster*. Det kan beskrivas som den offentliga sektorns inre effektivitet och är i sig en viktig faktor för produktivitetsutvecklingen i landet som helhet givet den offentliga sektorns relativt stora andel av BNP. De offentliga utgifterna motsvarar ungefär 50 procent av BNP varav ungefär 20 procentenheter utgörs av vad som brukar benämnas socialt skydd och ungefär 30 procentenheter utgörs av offentliga tjänster, primärt vård, skola och omsorg (Ekonomifakta, 2024).

12.1.2 Förutsättningarna skiljer sig åt mellan offentlig och privat sektor

Förutsättningarna för produktivitetsutveckling skiljer sig åt på flera sätt mellan offentlig och privat sektor. En viktig generell observation är att den offentliga produktionen primärt rör tjänster. Det spelar roll eftersom det allmänt anses svårare att höja produktiviteten i tjänsteproduktion än i produktion av varor. Delvis har denna bild börjat förändras i privata tjänstebranscher såsom IKT och kunskapsintensiva konsulttjänster, där produktivitetsutvecklingen varit väl så stark eller t.o.m. starkare än i tillverkningsindustrin (Jagrén och Joyce, 2024). Möjligheterna att effektivisera särskilt handläggning och analytiskt arbete bedöms dessutom kunna öka framöver med hjälp av ny digital teknik (se vidare i kapitlet om digitalisering och AI (kapitel 4)).

Den offentliga sektorns produktivitet har dock vissa särdrag som gör att produktivitetsökning fortfarande får bedömas vara svårare att åstadkomma. En är att offentlig sektors produktion

¹ Staten gör även omfattande investeringar i infrastruktur, t.ex. inom transportområdet, som behandlades i delbetänkandet kap 8.

generellt är personalintensiv och att just personaltäthet ofta bedöms ha ett nära förhållande till kvalitet, jmf. diskussionen om personaltäthet i vården, skolan, barnomsorgen, tid med brukare i hemtjänst eller liknande.

Ett annat skäl till att produktivitetsutveckling är svårare att åstadkomma i offentlig sektor är att de offentliga tjänsterna ofta är baserade på ett serviceåtagande och ett krav på likabehandling. Det innebär att effektiviseringar i den mening som ofta avses i privat sektor av naturliga skäl blir svårare att åstadkomma. Ekonomisk rationalitet begränsas helt enkelt av regler och krav för att säkerställa att olika typer av service ska utföras även när förutsättningarna för ett fullt rationellt utförande saknas eller är begränsade. Ett annat sätt att uttrycka detta är att offentlig sektor har en mer komplicerad målfunktion där fler värden än enbart ekonomisk rationalitet behöver beaktas. Det innebär att styrning per definition blir mer komplicerat, särskilt eftersom begränsningar i möjligheterna att bearbeta information och fokusera på flera saker samtidigt är en vanlig orsak till organisatoriska misslyckanden². Att flera mål ska uppnås samtidigt innebär också att styrning med incitament blir mer komplicerad än i privat sektor, vilket riskerar att försvåra s.k. principal-agent-problem mellan över- och underordnade och mellan beställare och utförare av offentliga tjänster. Här har forskningen lyft att betydelsen av organisationskultur, normer och förväntningar är särskilt stor i styrningen av offentliga organisationer (Khemani, 2019). Även tillit lyfts i sammanhanget som en viktig komponent eftersom hög tillit i befolkningen kan förenkla både utformning och implementering av policy (Besley och Drey, 2022).³

Följden av att produktivitetsutveckling på ett grundläggande plan bedöms vara svårare att åstadkomma är att de relativa kostnaderna för offentlig sektors tjänster riskerar att öka över tid i linje med den s.k. Baumoleffekten eller Baumolsjukan⁴ (Baumol och Bowen, 1966). Denna beskriver tendensen att det som produceras inom sektorer där det är svårare att höja produktiviteten över tid kommer att bli dyrare jämfört med andra varor och tjänster. Det beror på att även dessa sektorer över tid kommer att behöva höja lönerna i takt med de mer produktiva sektorerna för att kunna

² Se t.ex. litteraturen om begränsad rationalitet (eng. *bounded rationality*) (Simon, 1955; Arrow, 1974).

³ Se också kapitel 11 Kriminalitet och tillit.

⁴ För en utförligare diskussion se delbetänkandet avsnitt 10.2.1, s. 454 ff.

attrahera arbetskraft, till priset av att deras relativa konkurrenskraft urholkas.

Även om ovanstående omständigheter innebär att det är svårare att öka produktiviteten i den offentliga än i den privata sektorn så får detta inte användas som ursäkt för att inte anstränga sig. Detta är särskilt viktigt, eftersom den offentliga sektorn i grunden saknar ett omvandlingstryck baserat på konkurrens. I detta avseende har mycket gjorts sedan Produktivitetsdelegationen (SOU 1991:82) och Ekonomikommisionen (SOU 1993:16) skrev sina betänkanden på tidigt 90-tal. Då gjordes bedömningen att just omvandlingstryck var centralt att åstadkomma för att höja produktiviteten. Sedan dess har offentlig verksamhet konkurrensutsatts genom upphandling och valfrihetssystem, och ett finanspolitiskt ramverk har införts.⁵

Även om offentlig sektor är personalintensiv finns fortsatt delar som kunnat dra nytta av teknisk utveckling, inte minst genom digitalisering. Det mesta tyder på att de reformer som genomfördes från 1990-talet och framåt bidragit positivt till produktivitetsutvecklingen på ett generellt plan, även om mätproblem gör att utvecklingen är svår att följa med noggrannhet. Diskussionen om särskilt kvasimarknader fortsätter i kapitlet om konkurrens inom välfärdssektorn (kapitel 16).

12.1.3 Det är svårt att mäta produktiviteten i offentlig sektor

Att mäta produktivitet i offentlig sektor är komplicerat, främst eftersom traditionella metoder som används i privat sektor inte är anpassade för offentliga tjänster.⁶ En av de största svårigheterna är att det saknas marknadspriser för offentliga tjänster, vilket gör det svårt att använda prisstatistik för att bedöma förändringar i produktiviteten eller kvaliteten. Dessutom fångar de vanligaste sätten att mäta produktionsvolymerna sällan upp kvalitetsförbättringar. Det innebär att en höjning av kvaliteten – som kan vara resultatet av ökad produktivitet – i dessa fall inte syns i statistiken. Detta lyfts visserligen som ett problem även i privat sektor, men får större påverkan i offentlig sektor.

⁵ Se delbetänkandet kapitel 4 för en diskussion av hur det finanspolitiska ramverket påverkat produktivitetsutvecklingen.

⁶ Se även avsnitt 10.4 i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29).

Ett sätt att illustrera problemet är att gå igenom de metoder som normalt används för produktivitetsutveckling i offentlig sektor och resonera om deras styrkor och svagheter. Två vanliga metoder som används för att mäta produktivitet är kostnadsmetoden och volymmetoden. Kostnadsmetoden utgår från produktionskostnaden, vilket innebär att produktionsvärdet ökar i takt med de arbetade timmarna. Enligt denna metod förblir produktiviteten i princip konstant över tid. Volymmetoden, å andra sidan, beräknar produktionsvärdet utifrån antalet tjänster som produceras eller antalet personer som omfattas av verksamheten. Ett exempel är att mäta produktiviteten i skolan genom att titta på antalet elever per lärare eller i vården genom att räkna antal patienter per läkare. Denna metod kan visserligen i teorin visa produktivitetsförändringar, men riskerar ofta att ge en felaktig eller rentav inverterad bild. Om en skola till exempel ökar lärartätheten, sjunker den uppmätta produktiviteten eftersom antalet elever per lärare minskar, trots att kvaliteten på undervisningen kan ha förbättrats. Ett annat exempel från vårdområdet är att ett besök hos en specialistsjuksköterska i stället för en läkare kan framstå som en försämring av produktiviteten, trots att sjuksköterskan kan erbjuda samma vård till lägre kostnad i det aktuella fallet. Anledningen är i detta fall att specialistsjuksköterskan har lägre lön och därmed kostar mindre. På samma sätt kan en teknisk utveckling inom vården som gör att fler patienter kan sköta sin behandling i hemmet, minska det uppmätta produktionsvärdet, även om det i praktiken innebär ett mer effektivt resursutnyttjande (och kanske även en kvalitetsförbättring för patienten).

Ett sätt att hantera dessa problem är att utveckla kvalitetsjusterade produktivitetsmått, där både kostnader och volymer viktas med olika mått som fångar kvaliteten på tjänsterna. I Storbritannien har statistikbyrån ONS utvecklat sådana mått, vilka visade att produktiviteten i offentlig sektor faktiskt ökade med 1,1 procent mellan 1997 och 2015, medan den enligt de traditionella mätmetoderna såg ut att ha minskat med 5,5 procent⁷. Trots sådana insikter har Sverige ännu inte infört kvalitetsjusteringar i den officiella statistiken, bl.a. eftersom det har visat sig svårt att standardisera dessa beräkningar på ett jämförbart sätt mellan olika länder. Det gör att det fortfarande krävs en sammanvägd bedömning av flera mått för att få en uppfattning om den verkliga produktivitetsutvecklingen i den

⁷ En fördjupning finns i Atkinson (2005).

offentliga sektorn. I kapitel 13 Kommunsektorn finns ett förslag som handlar om att utveckla bättre metoder för att kunna mäta produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor.

12.2 Fokusområden i slutbetänkandet

I delbetänkandet gjorde Produktivitetskommissionen vissa nedslag i offentlig sektor. Utöver den allmänna genomgången av produktivitet i offentlig sektor som kortfattat redogjorts för ovan finns ett kapitel om policyutveckling och försöksverksamhet och ett allmänt om kommunsektorn. I det följande återknyts till ett antal ytterligare aspekter av offentlig sektor som i olika utsträckning diskuterats eller aviserats i delbetänkandet. Den första rör relationen mellan staten och kommunerna med fokus på styrningsfrågor, som delvis berördes i delbetänkandet, men där kommissionen funnit anledning att återkomma. Den andra rör offentlig sektors digitalisering där kommissionen ser ett relativt stort reformbehov för att den stora potential att höja produktiviteten som finns inom området ska kunna tillvaratas. Den tredje rör en analys av administration i offentlig sektor, på vilket sätt den har ökat, vilka konsekvenser det får för produktiviteten i kärnverksamheten och vad som bör göras för att stävja utvecklingen. Den fjärde rör de erfarenheter som gjorts av kvasimarknader i offentlig sektor sedan 1990-talet, medan den femte rör offentlig upphandling och hur denna kan bli effektivare för att understödja produktivitetsutvecklingen. Slutligen följer ett större grepp om vård- och omsorg.

13 Kommunsektorn

13.1 Inledning

I Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29) analyseras den offentliga sektorns, inklusive kommunsektorns, betydelse för produktivitetens utvecklingen.¹ I delbetänkandet aviseras också att Produktivitetskommissionen kan komma att återkomma till dessa frågor i slutbetänkandet, vilket görs i kapitel 12 Produktivitet i offentlig sektor, kapitel 15 Offentlig upphandling, kapitel 16 Konkurrens inom välfärdssektorn, samt i detta kapitel. Kapitlen ska således ses som kompletterande till delbetänkandets analyser, förslag och bedömningar.

13.2 Produktivitet, demografi och styrning

13.2.1 Produktivitet och effektivitet i kommunsektorn

Oviss utveckling av produktivitet och effektivitet i kommunsektorn

Att mäta produktivitet i den offentliga sektorn och i kommunsektorn är förenat med betydande utmaningar och problem. Detta beskrivs i kapitel 12 och i Produktivitetskommissionens delbetänkande. Det gör inte en hög produktivitet och effektivitet i kommunsektorn mindre betydelsefull. Om produktiviteten och effektiviteten ökar betyder det att dagens utbud av kommunala verksamheter kan finansieras till en lägre kostnad, eller att verksamheterna till samma kostnad kan utföras med en högre kvalitet. De kommunala utgifterna motsvarade cirka 23 procent av BNP 2023 (prop. 2024/25:1). Produktivitetens utveckling inom kommunsektorns verksamheter har därför en betydande påverkan på samhällsekonomin.

¹ Se delbetänkandets kapitel 10 respektive kapitel 12.

Metoderna för att beräkna förädlingsvärdet i offentlig sektor, kostnads- respektive volymmetoden, beskrivs i kapitel 12. I samma kapitel beskrivs också problemet att förändringar i tjänsternas kvalitet inte låter sig observeras, samt att det som mäts inte nödvändigtvis är vad den offentliga sektorn faktiskt avser att producera. Kommunernas utbildningsproduktion kan tjäna som exempel – i de fallen avser kommunerna att producera kunskaper hos eleverna och kan därför t.ex. genomföra en satsning för att öka lärartätheten. Satsningen påverkar inte produktionsvolymen, givet att samma antal elever går i skolan, men eftersom satsningen leder fler arbetade timmar har det en negativ effekt på den uppmätta produktiviteten, trots att undervisningens kvalitet kan antas stiga (se också Konjunkturinstitutet, 2018).²

Avsaknaden av nyanserade produktivitetmått är ett problem för den som vill förstå produktivitetens utveckling i kommunsektorn. Behovet av att utveckla volym- och kvalitetsmått för offentliga tjänster har framhållits av bl.a. Stiglitz m.fl. (2009) och Arnek (2014). Utan kvalitetsjusterade produktivitetmått försvåras arbetet med att effektivisera verksamheterna, reformer blir svåra att utvärdera, förutsättningarna för ansvarsutkrävande försämrats, och analyser av den offentliga sektorns produktivitetens utveckling kan bara delvis ta sin utgångspunkt i faktisk empiri. På motsvarande sätt kan bättre produktivitetmått öka vår kunskap om produktivitetens utveckling, och därigenom möjliggöra spridning av framgångsrika arbetssätt och lösningar mellan kommuner och regioner, exempelvis genom det kommunal- och regionalekonomiska råd som Produktivitetskommissionen i delbetänkandet föreslår ska inrättas.³

Olika stor potential för produktivitetstillväxt i olika verksamheter

Stigande kostnader för delar av den offentliga sektorns verksamhet, i förhållande till andra varor och tjänster, förklaras ofta av den s.k. Baumoleffekten.⁴ De relativa kostnadsökningarna har sitt ursprung i att möjligheterna att höja produktiviteten inom personalintensiva verksamheter ofta är mindre än i andra delar av ekonomin, bl.a.

² Kostnads- respektive volymmetoden beskrivs även i delbetänkandet, se SOU 2024:29, avsnitt 10.4.1.

³ Se SOU 2024:29, avsnitt 12.3.1.

⁴ Se kapitel 12 Produktivitet i offentlig sektor samt SOU 2024:29, avsnitt 10.2.

eftersom möjligheten till automatisering många gånger är lägre. I de fall där tjänsterna till sin natur är personalintensiva och där direktkontakten mellan mottagaren och utföraren är väsentlig, t.ex. i barnomsorgen, finns ofta ett samband mellan kvalitet och personalintensitet som gör effektiviseringar svårare att realisera, i synnerhet som besparingar.

Produktivitetskommissionen bedömer samtidigt att potentialen för effektiviseringar och produktivitetstillväxt är desto större i de teknologi- och kunskapsintensiva delarna av välfärdsproduktionen, t.ex. inom de högteknologiska delarna av hälso- och sjukvården. AI-kommissionen (SOU 2025:12) bedömer t.ex. att AI-teknik kommer att kunna användas i större utsträckning för att bl.a. identifiera risker för olika sjukdomar, förebygga fallskador bland äldre genom kombinerad AI- och sensorteknik, samt för hantering av administrativa och repetitiva arbetsuppgifter.⁵

Produktivitetstillväxt genom ny teknik kräver investeringar

Den typ av produktivetsförbättringar och effektiviseringar som beskrivs ovan härrör ifrån användandet av ny teknik, vilket kräver investeringar. AI, teknisk utveckling och avancerade robotar har potential att höja arbetsproduktiviteten och kvaliteten inom de kommunala verksamheterna, men dess påverkan på kostnadseffektiviteten beror på hur stora kvalitetsförbättringarna är i förhållande till kostnaderna för investeringar och drift. Det är inte heller säkert att kostnaderna kan minska inom andra delar av t.ex. hälso- och sjukvården bara för att läkare ges tillgång till t.ex. AI-baserade beslutsstöd. Nyttan av exempelvis en tidig upptäckt av en cancer-tumör är stor för den drabbade, men det är inte självklart att den samhällsekonomiska nyttan kan realiseras av det offentliga genom minskade utgifter för vårdsystemet i ett senare skede.⁶ Således har digitalisering och ny teknik potential att öka produktiviteten och effektiviteten i kommunsektorn, men det är inte säkert att det låter sig göras till bibehållen eller lägre kostnad.

Produktivitetskommissionens bedömning är att det finns anledning att vara teknikoptimistisk vad gäller kommunsektorns verk-

⁵ Se kapitel 17 Hälso- och sjukvård, avsnitt 17.2.6.

⁶ Se också Ekman och Ellegård (2023) samt kapitel 17 Hälso- och sjukvård, avsnitt 17.2.6.

samheter, men samtidigt balanserad i sina förväntningar på vad digitalisering och AI kommer att kunna innebära. Som beskrivits utförs välfärdstjänster många gånger i samspel mellan människor, och den tekniska utvecklingens potential ligger sannolikt i att kunna frigöra mer tid för personalen att ägna sig åt sådana interaktiva möten, snarare än att ersätta det som i dag är de centrala arbetsuppgifterna i välfärden.

13.2.2 En förändrad demografi innebär förändrade förutsättningar för kommunsektorn

De demografiska förändringarna pressar kommunsektorns möjlighet att finansiera sina välfärdsåtaganden...

Det är välkänt att en förändrad demografi utgör en växande utmaning för kommunsektorns möjlighet att kunna finansiera sitt välfärdsåtagande. Minskande födelsetal och allt fler äldre leder till att befolkningens ålderssammansättning förändras, och de offentliga utgifterna för vissa välfärdstjänster, bl.a. äldreomsorg och hälso- och sjukvård, väntas öka. Samtidigt kan minskande födelsetal möjliggöra lägre utgifter för t.ex. barnomsorg. Det kan dock vara såväl politiskt som praktiskt svårt för en kommun att genomföra stora omstruktureringar av sina verksamheter, t.ex. genom att säga upp förskolepersonal eller stänga en förskola, varför de faktiska kostnadsminskningarna i dessa fall sannolikt kommer att understiga den teoretiska potentialen.

När andelen i arbetsför ålder minskar så ökar den demografiska försörjningskvoten. Det betyder att relativt färre arbetar och betalar skatt som kan finansiera växande behov, vilket leder till att kapaciteten att möta efterfrågad välfärd minskar.⁷ Den demografiska försörjningskvoten i riket har ökat från 0,70 år 2000 till 0,77 år 2024, och förväntas öka ytterligare (SCB, 2025c). Samtidigt har det länge pågått en urbanisering där befolkningen, framför allt den yngre, koncentrerats till storstadsregioner. Den demografiska försörjningskvoten i landsbygdsregioner har vuxit snabbare än i storstadsregionerna, och denna utveckling väntas fortsätta framöver

⁷ Givet att befolkningens struktur antas vara oförändrad, t.ex. vad gäller arbetsproduktivitet och vårdbehov.

(SOU 2020:8).⁸ Det innebär utmaningar för möjligheten att erbjuda likvärdig service i hela landet.⁹

Den demografiska utvecklingen innebär också att utgifterna för vissa välfärdstjänster väntas öka. För att kunna möta den ökande efterfrågan på välfärdstjänster som följer av den demografiska utvecklingen behöver statsbidragen till kommunerna öka med cirka 15 miljarder kronor per år, enligt basscenariot i Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65). Scenariot bygger på antaganden om en produktivitetstillväxt enligt historisk ökningstakt, oförändrad ambitionsnivå för välfärdsåtagandet samt oförändrade kommunala skattesatser.¹⁰ I ett scenario där ambitionsnivån för de kommunala verksamheterna ökar enligt den historiska utvecklingen så växer också finansieringsbehoven, givet samma antaganden. Så är även fallet i ett scenario där relativlönerna ökar för anställda i vissa välfärdsyrken, vilket återkommande diskuteras som en möjlig åtgärd för förbättrad kompetensförsörjning. I kapitel 5 Arbetsmarknad och kompetensförsörjning redovisar Produktivitetskommissionen sin bedömning att lönebildningen bör bli mer flexibel så att relativlöner i högre utsträckning tillåts spegla förändringar i efterfrågan på arbetskraft.

En annan utmaning för kommunsektorn är nya och tillkommande krav på välfärdsproduktionen som växer fram när hushållens realinkomster ökar. I takt med att den materiella standarden ökar i samhället, ökar också individers förväntningar på vad välfärdstjänsterna ska leverera. Det kan leda till en diskrepans mellan vad som kan tillhandahållas av de skattefinansierade systemen, och medborgarnas önskemål och krav på välfärdsproduktionen (SOU 2008:105). Den kommunala konsumtionen har historiskt ökat snabbare än de demografiskt motiverade behoven, vilket kan förklaras av bl.a. statliga och kommunala ambitionsökningar, bestämmelser om nya kommunala åtaganden, teknisk utveckling, och ökande krav och förväntningar från medborgare på en bättre välfärdsservice.

⁸ Med demografisk försörjningskvot avses hur många personer det finns utanför den arbetsföra befolkningen jämfört med personer i arbetsför ålder.

⁹ I dag har Övertorneå högst försörjningskvot av alla kommuner, drygt 1,25, medan Solna har den lägsta, 0,51. Det kommunalekonomiska utjämningssystemet verkar samtidigt utjämna för kommunernas och regionernas förutsättningar att kunna erbjuda likvärdig service.

¹⁰ Se SOU 2019:65, bilaga 1.

... och ställer högre krav på kompetensförsörjningen

En förändrad demografi innebär också förändrade krav för kommunsektorns kompetensförsörjning. I november 2024 var cirka 1,3 miljoner människor anställda i kommuner och regioner (SKR, 2025a). Fler blir äldre och i behov av äldreomsorg och hälso- och sjukvård, samtidigt som en mindre andel i arbetsför ålder ska finansiera välfärdsproduktionen. SKR (2024) bedömer exempelvis att behovet av anställda inom äldreomsorgen kommer att växa med 32 procent under perioden 2023–2033.

Denna utmaning belyser det stora behovet av produktivitetstillväxt i kommunsektorn. Samtidigt är det sannolikt ofrånkomligt att rekryteringsbehoven kommer att kräva nyanställningar runt om i landet, framför allt inom äldreomsorgen. Det kan leda till en lägre total produktivitetstillväxt i ekonomin om en större andel av arbetskraften är verksam i sektorer med jämförelsevis lägre produktivitetstillväxt. Därtill kan behoven av arbetskraft pressa upp lönerna vilket, givet oförändrad produktionsvolym, minskar den uppmätta produktiviteten. Det är dock angeläget att kommunsektorn hanterar det växande kompetensbehovet. Ett scenario där t.ex. högproduktiva förvärvsarbetande individer behöver avsätta mer tid till obetalt omsorgsarbete för att vårda sina äldre föräldrar, vore ogynnsamt för den svenska ekonomin.

Det bör också understrykas att scenarier och prognoser är behäftade med flera osäkerhetsfaktorer. SKR (2025b) understryker t.ex. att andelen äldre med äldreomsorgsinsatser har minskat över tid. Det kan bero på en förbättrad hälsa hos de äldre, t.ex. som ett resultat av en framgångsrik hälso- och sjukvård, bättre levnadsstandard och livsstilsförändringar, samt användandet av välfärds teknik (SKR, 2025b).

13.2.3 Statens styrning är omfattande samt i vissa delar oförutsägbar och otydlig

*Goda ekonomiska planeringsförutsättningar
är en förutsättning för ett effektivt resursutnyttjande...*

Givet kommunsektorns omfattande uppdrag är det viktigt att statens styrning möjliggör för de kommunala verksamheterna att bedrivas så effektivt som möjligt. En viktig förutsättning är att kommunsektorn ges goda ekonomiska planeringsförutsättningar. Möjligheten att planera verksamheterna främjar ett effektivt resursutnyttjande och är en förutsättning för att kunna genomföra välavvägda effektiviseringar.

Lagstiftaren ställer krav på kommuner och regioner att med god framförhållning planera sin ekonomi för att säkerställa förutsättningarna för sektorns verksamheter. I kommunallagens (2017:725) 11 kapitel framgår bl.a. att budgeten ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år, samt att budgeten ska fastställas av fullmäktige senast i november.¹¹ I praktiken fastställer ofta kommuner och regioner sina budgetar långt tidigare.

Regeringen presenterar budgetpropositionen för det kommande året i september, och beslut om statens budget fattas av riksdagen i december. Det innebär att kommunsektorns förutsättningar att agera på den nya politik som blir känd genom statens budget är begränsad, och att kommuner och regioner ofta fastslår sina budgetar för det kommande året utan att veta hur de riktade och generella statsbidragen kommer att se ut. Den kommunala budgeteringen är därmed osäker, vilket bidrar till svårigheter för sektorn att planera med god framförhållning (Finanspolitiska rådet, 2024a).

Därtill kräver flera av de riktade statsbidragen att kommuner och regioner reagerar på den styrsignal som bidraget innebär för att medel ska utbetalas. I dessa fall innebär sena besked från staten att genomslaget av styrningen riskerar att bli mindre än önskat. Riktade bidrag innebär också att resurser behöver ägnas åt administration, bl.a. för ansökning och återrapportering, vilket mindre kommuner har sämre förutsättningar att kunna hantera.¹² Sena budgetbesked riskerar också att leda till att kommuner och regioner avstår ifrån

¹¹ Se Kommunallag (2017:725) 11 kap. 6–11 §.

¹² Problem förknippade med riktade statsbidrag beskrivs i delbetänkandet, se avsnitt 12.3.2.

att genomföra nödvändiga effektiviseringar i förhoppning om att nya statsbidrag ska komma i ett senare skede.

... minskar risken för procykliskt agerande...

Produktivitetskommissionen bedömer vidare att förbättrade ekonomiska planeringsförutsättningar har potential att minska konjunktorens påverkan på kommunsektorns verksamheter, och kommunsektorns påverkan på konjunkturen. Det är inte önskvärt ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv att de kommunala verksamheterna eller skattesatserna varierar över konjunkturcykeln, bl.a. eftersom det finns transaktionskostnader förknippade med att säga upp eller nyanställa personal, och eftersom ett sådant agerande kan förstärka de konjunkturrella svängningarna. Det kommunala balanskravet riskerar dock att genom sin ettåriga konstruktion bidra till att kommuner och regioner tvingas bedriva en sådan procyklisk politik.¹³ En konjunkturedgång leder till att kommunsektorns skatteinkomster minskar, och för att klara balanskravet behöver kommuner och regioner då strama åt. I Utredningen om kommunsektorn och konjunkturen (SOU 2011:59) görs bedömningen att det föreligger procyklikalitet i kommunsektorns agerande, men utredningen kunde inte belägga att det fanns starka och stabila sådana samband, eller att kommunsektorn kraftigt bidrar till att förstärka konjunkturvariationerna.

En möjlig konstruktion för att undvika att de kommunala verksamheterna eller skattesatserna varierar över konjunkturcykeln är att låta statsbidragen automatiskt justeras på ett sådant sätt att sektorns totala intäkter kan finansiera en oförändrad verksamhetsvolym vid en konstant genomsnittlig skattesats, oberoende av konjunkturutveckling. En automatisk stabilisator genom konjunkturvarierande statsbidrag har föreslagits av bl.a. Calmfors (2023a) och av Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (SOU 2021:75). En sådan stabilisator aktualiseras bara vid vissa särskilda tidpunkter, t.ex. när skattunderlaget kraftigt under-

¹³ I KL 11 kap. 12–14 § regleras möjligheterna att återställa negativa balanskravsresultat under de närmast följande tre åren, att inte återställa negativa balanskravsresultat ifall synnerliga skäl föreligger, samt reservera och nyttja medel i s.k. resultatreserver. Dessa möjligheter minskar balanskravets ettårighet.

stiger ett visst historiskt genomsnitt, och skiljer sig därför från en årlig indexering som i stället innebär en konstant uppräknings.

En vanlig förväntan är att ett mer förutsägbart system för statsbidragsfinansiering till kommunsektorn per automatik skulle innebära ökade resurser. Som beskrivs i delbetänkandet är det dock långt ifrån självklart att så skulle vara fallet.¹⁴ Finanspolitiska rådet (2024a) visar t.ex. att den faktiska utvecklingen av de totala statsbidragen, som utvecklats enbart genom diskretionära tillskott, inte har varit svagare än om de hade följt priserna och den demografiska utvecklingen genom en indexering.¹⁵ Snarare har t.ex. de diskretionära statsbidragstillskotten under pandemin varit så stora att det är tveksamt om kommunsektorn kunnat nyttja dessa på ett kostnads-effektivt sätt. Riksrevisionen (2025a) konstaterar t.ex. att de generella statsbidrag som tillfördes sektorn under pandemin kraftigt översteg det belopp som krävdes för att hålla den kommunala verksamheten på samma nivå som före krisen, samt att det är svårt att belägga vilken effekt som statsbidragstillskotten hade på de kommunala verksamheterna. Riksrevisionen (2025a) bedömer också att en överdimensionering av diskretionära statsbidragstillskott leder till en bristande effektivitet, riskerar att urholka kommuners och regioners budgetdisciplin, samt leda till att de skjuter upp nödvändiga effektiviseringsarbeten eller permanent ökar sina kostnader.

... samt kan främja lokalt ansvarsutkrävande

Det finns olika skäl till att överväga andra finansieringsmodeller än den nuvarande, vilken bygger på årliga diskretionära tillskott som dessutom beslutas sent på året. Den finansieringsmodell som staten väljer bör, utöver att värna goda ekonomiska planeringsförutsättningar och motverka procykliskt agerande, också skapa en större tydlighet i frågan vem som har finansieringsansvaret för kommunsektorns verksamheter. Nuvarande ordning utan tydlig princip för hur statsbidragen ska utvecklas – där kommuner, regioner och allmänheten inte vet hur stor statens finansieringsandel är – bjuder in till ett ömsesidigt *blame game* mellan kommunsektor och stat om vem som ”inte finansierat” välfärdsproduktionen. Givet denna

¹⁴ Detta beskriver också Calmfors (2023a).

¹⁵ Resonemanget förutsätter att en sådan indexering hade ersatt de diskretionära tillskotten.

ovisshet är det tämligen enkelt för t.ex. en enskild kommun eller region att skylla på staten för att ”inte ha finansierat” kommunens eller regionens välfärdsåtagande, vilket också försvagar och försvårar det lokala ansvarsutkrävandet.

Produktivitetskommissionen erfar också att kommuner och regioner ofta upplever att staten tillämpar en s.k. mjuk budgetrestriktion (eng. *soft budget constraint*), i bemärkelsen att de förväntar sig att staten kommer att tillskjuta medel om skatteunderlaget viker eller att de på andra sätt hamnar i ekonomiska svårigheter.¹⁶ Även Riksrevisionen (2025a) beskriver hur statsbidrag som fördelas utan tydliga regler kan påverka kommunsektorns förväntningar om ekonomiskt stöd vid framtida finansiella problem, vilket i sin tur kan leda till ett oansvarigt finansiellt beteende och orsaka mjuka budgetrestriktioner. Förekomsten av mjuka budgetrestriktioner minskar incitamenten att hålla sig till en strikt budget, och i stället för att finna nödvändiga effektiviseringar eller justera sin skattesats kan en enskild kommun inför sina väljare skjuta ifrån sig ansvaret på staten, vilket återkommande förekommer. Det är ett för staten utgiftsdrivande problem, eftersom staten i regel förväntas ta finansieringsansvar när det uppstår underskott i kommunsektorn som påverkar välfärdens verksamheter, och eftersom politikerna i regeringen och riksdagen i praktiken ofta är de som främst ställs till svars i dessa frågor.¹⁷

13.3 Bedömningar och förslag

I det följande lämnar Produktivitetskommissionen ett antal bedömningar och förslag som syftar till att stärka kommunsektorns produktivitet och kostnadseffektivitet. Förslag med konsekvenser för kommunsektorn återfinns också i andra kapitel i slutbetänkandet. I kapitel 11 Kriminalitet och tillit föreslås bl.a. att det kommunala ansvaret för kontroll och uppföljning av verksamheter som lämnats över till privata utförare skärps, med möjlighet att ta ut avgifter från privata utförare för den kontroll som utförs. Även i kapitel 15

¹⁶ Se t.ex. Kornai (1986).

¹⁷ Kunskapen bland väljarna om kommuner, regioner och kommunal politik förefaller också vara låg. Det finns t.ex. indikationer på att en majoritet av väljarna inte känner till att regionerna ansvarar för hälso- och sjukvården eller vilka partier som faktiskt styr i regionen där de bor (Rothstein, 2024).

Offentlig upphandling, kapitel 16 Konkurrens inom välfärdssektorn, samt i kapitel 17 Hälso- och sjukvård återfinns flera förslag med konsekvenser för kommunsektorn.

13.3.1 En garantimodell för kommunsektorns finansiering

Bedömning: Statens nuvarande ordning för finansiering av kommunsektorn bidrar till otydlighet i ansvarsfördelningen och oförutsägbarhet i ekonomistyrningen, vilket försämrar förutsättningarna för att kunna bedriva effektiva verksamheter.

Förslag: En statlig garantimodell för kommunsektorns finansiering införs.

Som beskrivits tidigare bedömer Produktivitetskommissionen att statens nuvarande ordning för finansiering av kommunsektorn bidrar till en otydlighet i ansvarsfördelningen och en oförutsägbarhet i ekonomistyrningen. Det försämrar delvis förutsättningarna för att kunna bedriva effektiva verksamheter, eftersom goda ekonomiska planeringsförutsättningar är av betydelse för ett effektivt resursutnyttjande. Vidare riskerar det kommunala balanskravets ettåriga konstruktion att leda till procyklikalt i sektorns ekonomiska agerande, vilket inte är önskvärt ur vare sig ett stabiliseringspolitiskt perspektiv eller ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv.

I Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29) görs bedömningen att ett indexerat generellt statsbidrag inte är en önskvärd finansieringsmodell. Denna bedömning kvarstår alltså. Den garantimodell som här föreslås avser inte att ersätta den diskretionära statsbidragsfinansieringen, utan verkar endast i tider av väsentliga förändringar i skatteunderlagsutvecklingen, genom att staten garanterar kommunsektorns en viss årlig skatteunderlagsutveckling.¹⁸ Om det aggregerade skatteunderlaget utvecklas svagare än en förutbestämd tillväxttakt ska staten tillskjuta statsbidrag motsvarande mellanskillnaden. På så sätt skiljer sig en garantimodell mot en årlig indexering. Syftet med garantimodellen är att minska risken för procykliskt agerande i händelse av kraftiga trendmässiga

¹⁸ Liknande garantimodeller för kommunsektorns finansiering föreslås i bl.a. SOU 2011:59, SOU 2021:75 och av Calmfors (2023a).

avvikelser i skatteunderlaget, samt att, mot bakgrund av bl.a. Riksrevisionens (2025a) granskning av pandemistöden, bättre kalibrera eventuella statsbidragstillskott till det rådande ekonomiska läget och därmed förbättra effektiviteten.

Modellen bör utformas så att den är transparent och enkel samt skapar förutsägbarhet i det statliga stödet och förutsättningar för effektiviseringar och produktivitetshöjande innovationer. Nivån på den garanterade skatteunderlagsutvecklingen bör sättas högt nog för att bli en meningsfull inkomstgaranti som förhindrar krisrelaterade neddragningar och procykliskt agerande, samtidigt som inkomstgarantin inte blir utgiftsdrivande för staten. Statens utgifter för modellen, tillika modellens påverkan på planeringsförutsättningar, förutsättningar för ansvarsutkrävande, etc., beror helt på vilken garantinivå som beslutas. I vilken utsträckning garantimodellen fungerar som en konjunkturstabilisator och ersätter diskretionära beslut avgörs också av garantinivån. Produktivitetskommissionen tar inte ställning till den specifika garantinivån, eftersom ett sådant ställningstagande behöver föregås av en mer omfattande analys än vad kommissionen haft möjlighet att genomföra. En garantinivå som diskuterats i bl.a. Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (SOU 2021:75) är två procent. Skatteunderlagsutvecklingen har endast understigit två procent vid ett tillfälle de senaste trettio åren.

13.3.2 Bättre redovisning för förbättrad tydlighet

Förslag: En redovisning av hur förändrade statsbidrag och reformer påverkar kommuner och regioner ska göras i budgetpropositionen. I redovisningen ska bl.a. framgå hur statsbidragen till kommunsektorn utvecklas och har utvecklats både i real-ekonomiska termer samt justerat för demografiskt betingad konsumtion.

I avsnitt 13.2.3 beskrivs hur statens styrning av kommunsektorn är omfattande samt i flera delar oförutsägbar och otydlig. Statskontoret (2023a) beskriver t.ex. hur statens styrning av kommunsektorn är detaljerad och omfattande sett till antalet styrsignaler som riktas. Finanspolitiska rådet (2024a) konstaterar att det är svårt för både

SKR, enskilda kommuner och regioner samt för medborgare att få en överblick över och förstå satsningarna i budgetpropositionen. I vissa fall handlar det om nya eller förändrade riktade statsbidrag, i andra fall om ny lagstiftning som regleras enligt den kommunala finansieringsprincipen, m.m. Därtill finns ofta flera andra pedagogiska utmaningar – tillfälliga bidrag kan förlängas, riktade statsbidrag kan inordnas i det generella bidraget, riktade bidrag kan avslutas utan att det innebär förändringar i anslagsnivån, etc.¹⁹

För att statens styrning ska få önskad effekt kräver det att kommuner och regioner uppmärksammar och har kapacitet att reagera på de styrsignaler som ges.²⁰ En grundläggande förutsättning för en effektiv statlig styrning är att kommuner och regioner förstår vad regeringen vill att de ska göra. Ett sätt att förbättra förutsättningarna för kommuner och regioner att agera i enlighet med den statliga styrningen är att förtydliga i budgetpropositionen vad regeringen avser göra för förändringar i sin styrning och finansiering. Förbättrad tydlighet kan också minska risken för att mjuka budgetrestriktioner undanhåller nödvändiga effektiviseringar, samt för enkla för medborgare att förstå hur statsbidragen till kommunsektorn utvecklas och därmed stärka det lokala ansvarsutkrävandet. Produktivitetskommissionen föreslår därför att regeringen tydligare redovisar i budgetpropositionen, t.ex. i en särskild bilaga, hur förändrade satsningar och nya reformer påverkar kommuner och regioner.

¹⁹ Calmfors (2023a) beskriver också att det är svårt att förstå hur stora de reala tillskotten verkligen är. Förstärkningar av statsbidragen framställs ofta som "satsningar på välfärden", även när de enbart, helt eller endast delvis, kompenserar för pris- och löneökningar och därmed inte innebär någon reell förstärkning. Det kan bidra till otydlighet kring hur kommunsektorns resurser utvecklas över tid, och till att förstärka individens krav och förväntningar på vad de kommunala verksamheterna ska kunna leverera.

²⁰ För verksamheter som ska präglas av jämlikhet krävs också att *alla* kommuner eller regioner har möjlighet att hantera styrningen på ett likvärdigt sätt.

13.3.3 Metoder för att kunna mäta produktivitsutvecklingen

Bedömning: Produktivitsmätningar i offentlig sektor bör baseras på prestationsmått som kvalitetsjusteras där så är möjligt.

Förslag: SCB ges i uppdrag att ta fram och utveckla metoder och mått för kvalitetsjusterade produktionsvolym, samt att kontinuerligt hålla dessa mått uppdaterade i tidsserier.

Såsom redogörs för inledningsvis i detta kapitel, samt i kapitel 12 Produktivitet i offentlig sektor, är mätandet av produktiviteten i den offentliga sektorn, däribland i kommunsektorn, förknippat med betydande svårigheter och problem. Nationalräkenskaperna, som utgör grunden för den ekonomiska statistiken, har i dessa delar flera begränsningar. Den s.k. Stiglitzkommissionen påpekade t.ex. att systemet för nationalräkenskaper formades under en annan tid och har svårt att korrekt återspegla den moderna ekonomins förändringar (Stiglitz m.fl., 2009). Tjänstesektorns ökade betydelse är särskilt utmanande eftersom fokus förflyttas från kvantitativa till kvalitativa mått, vilka är betydligt svårare att fånga upp. Problematiken är särskilt påtaglig i den offentliga sektorn, vars roll har förändrats avsevärt sedan nationalräkenskapssystemet infördes efter andra världskriget (Hultkrantz, 2013). Stiglitz m.fl. (2009) underströk därför behovet av att förbättra måtten för volym och kvalitet inom offentliga tjänster.

Ett sätt att komma närmare en faktisk bedömning av produktivitsutvecklingen i kommuner och regioner är att kvalitetsjustera volymutvecklingen av produktionen. SCB har tidigare genomfört projekt, där volymutvecklingen i grundskolan kvalitetsjusterats med olika modeller, och funnit att de kvalitetsjusterade volymutvecklingen skiljer sig från den icke-kvalitetsjusterade volymutvecklingen. I Storbritannien har Office for National Statistics i ett projekt kvalitetsjusterat över 44 procent av den offentliga produktionen, däribland stora delar av utbildningen och sjukvården. Deras beräkningar visar att med kvalitetsjusterad produktion så ökade offentlig produktivitet i Storbritannien med totalt 1,1 procent mellan 1997 och 2015. Det kan jämföras med en minskning på 5,5 procent utan kvalitetsjustering (Office for National Statistics, 2018). Kvalitetsjustering blev i det fallet inte enbart en fråga om

storleken på produktivitetsutvecklingen, utan t.o.m. i vilken riktning produktiviteten utvecklats.

Mot denna bakgrund bedömer Produktivitetskommissionen att mätningar av produktivitet i offentlig sektor bör baseras på prestationsmått som kvalitetsjusteras där så är möjligt. Kvalitetsjusterade data kan sannolikt inte användas för internationella jämförelser, men kan användas för att ge beslutsfattare, medborgare och andra intressenter en tydligare bild av produktivitetsutvecklingen nationellt. SCB föreslås därför ges i uppdrag att ta fram och utveckla metoder och mått för kvalitetsjusterade produktionsvolym, samt att kontinuerligt hålla dessa mått uppdaterade i tidsserier.²¹

13.3.4 Statsbidragsportal och sektorsbidrag

Förslag: En statsbidragsportal för samtliga riktade statsbidrag tas fram, där all information om bidragen samlas och där ansökan, återrapportering samt redovisning sker.

Förslag: Minska antalet riktade statsbidrag, framför allt inom områdena utbildning och hälso- och sjukvård, genom att de avslutas eller inordnas i sektorsbidrag.

Det är välkänt att ett stort antal riktade statsbidrag medför flera problem för kommuner och regioner.²² Ett stort antal statsbidrag innebär ett stort antal styrsignaler, och att resurser behöver ägnas åt administration, t.ex. för ansökan och återrapportering. Detta har mindre kommuner och regioner jämförelsevis svårare att hantera, vilket innebär att olika kommuner och regioner i praktiken ges olika ekonomiska förutsättningar av staten.

Trots politiska ambitioner att minska omfattningen av de riktade statsbidragen har mycket lite skett. Produktivitetskommissionen bedömer bl.a. att användning av riktade statsbidrag i flera fall brister när det gäller förberedande analyser, långsiktighet i genomförandet,

²¹ En möjlig metod som kan utvärderas för att t.ex. mäta kvalitetsutvecklingen på makronivå inom hälso- och sjukvården och äldreomsorgen är att använda hälsojusterade levnadsår som indikator. Hultkrantz och Svensson (2013) diskuterar t.ex. möjligheten att använda QALY som ett index för att över tid följa utvecklingen i tidsserier.

²² De riktade statsbidragens ändamålsenlighet har beskrivits i kommissionens delbetänkande och analyserats av en rad aktörer under de senaste åren, bl.a. Statskontoret (2019b, 2023a), Riksrevisionen (2022), SOU 2020:8, SOU 2024:50, Ds 2024:14, och av SKR.

i respekten för huvudmännens planeringsförutsättningar och kapacitet, samt vad gäller förutsättningar för uppföljning (se också delbetänkandet, avsnitt 12.3.2).²³ Därtill försvåras medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande, när gränsdragningarna mellan det regionala och det statliga ansvaret är otydliga och över tid varierande.

Produktivitetskommissionen beskriver i delbetänkandet att riktade statsbidrag, i den mån de ska användas, bl.a. bör utformas på ett sådant sätt att de ger kommuner och regioner rimliga planeringsförutsättningar och inte missgynnar kommuner och regioner med lägre administrativ kapacitet. I delbetänkandet gör kommissionen också bedömningen att regeringen bör föreslå riksdagen att godkänna en statsbidragsprincip. Dessa bedömningar kvarstår alltså. Produktivitetskommissionen bedömer därtill att antalet riktade statsbidrag bör minska, framför allt inom områdena utbildning och hälso- och sjukvård. Detta kan lämpligen ske genom att statsbidragen avslutas eller inordnas i sektorsbidrag inom respektive utgiftsområde.²⁴ Med sektorsbidrag avses statsbidrag med breda användningsområden utan omfattande detalj- och redovisningskrav, vilka i dag finns för bl.a. hälso- och sjukvård och äldreomsorg.²⁵ Syftet med sektorsbidragen är att ge huvudmännen ett stöd som de kan fördela till områden där marginalnyttan är som störst utifrån lokala förutsättningar, vilket kan förbättra effektiviteten i den statliga styrningen. Produktivitetskommissionen ser flera fördelar med att använda sektorsbidrag framför riktade bidrag. Även Statskontoret (2022) och Riksrevisionen (2017) har föreslagit att antalet riktade statsbidrag bör minska och ersättas av färre men större bidrag med bredare användningsområden.

Givet att riktade statsbidrag alltså kommer att utgöra en väsentlig del av den statliga styrningen av kommunsektorn, bedömer kommissionen att administrationen för de kvarstående bidragen bör göras så lätthanterlig som möjligt. Ett första angeläget steg är att samla samtliga statsbidrag till kommunsektorn på en webbplats, i en s.k. statsbidragsportal, där för bidragen viktiga datum bör finnas. Statskontoret har nyligen redovisat sitt uppdrag om en samlad

²³ Anell (2020) bedömer också att statens styrning med tidsbegränsade riktade statsbidrag till särskilda satsningar inom hälso- och sjukvården har bidragit till kortsiktighet och fragmentisering av regionernas övergripande styrning. Kortsiktighet i styrningen av hälso- och sjukvårdssystem har också beskrivits av bl.a. Gocke m.fl. (2023) som ett betydande hinder för skapandet av hållbara och resilienta sjukvårdssystem.

²⁴ I SOU 2024:50 lämnas förslag på riktade statsbidrag som kan avslutas.

²⁵ Se t.ex. prop. 2024/25:1, utgiftsområde 9, s. 39.

informationsportal för riktade statsbidrag (Statskontoret, 2024). Regeringen har därefter anslagit 500 000 kronor fr.o.m. 2026 i permanent resursförstärkning för drift av en sådan portal, samt gett Ekonomistyrningsverket och Statskontoret i uppdrag att inrätta portalen.²⁶

Produktivitetskommissionen bedömer att ambitionsnivån för statsbidragsportalen bör höjas och att ansvarig myndighet bör tilldelas 5 miljoner kronor i permanent resursförstärkning för ändamålet. Portalen bör bl.a. innehålla inrapporteringsmoduler genom vilka återrapportering och redovisning ska ske, och kommuner och regioner bör kunna ladda upp egna data och läsa in befintliga data från t.ex. andra myndigheters databaser. Statsbidragsportalen bör också kompletteras med andra funktioner som underlättar administrationen av de riktade bidragen. Genom detta bedömer Produktivitetskommissionen att en samlad statsbidragsportal kan minska bidragens administrativa börda, ge alla kommuner och regioner likvärdiga förutsättningar att hantera statsbidragen och uppfatta styrsignalerna, samt öka effektiviteten och efterlevnaden av den statliga styrningen.

13.3.5 Kommunala bolag och dold mervärdesskatt

Förslag: Tillsätt en utredning i syfte att analysera de kommunala bolagens roll och betydelse för de kommunala verksamheterna samt ta fram förslag för att garantera insyn, ansvarsutkrävande, sund konkurrens och motverka korruptionsrisker.

Förslag: Schablonersättningsnivåerna till kommuner och regioner för s.k. dold mervärdesskatt sänks för att inte skapa incitament för bolagisering av kommunal verksamhet av skattetekniska skäl.

I takt med att antalet kommunala bolag har ökat har de också fått en alltmer framträdande roll i den kommunala ekonomin. Utvecklingen har medfört utmaningar som kan kräva åtgärder för att säkerställa en ansvarsfull och effektiv förvaltning. En utmaning är bristen på öppenhet och insyn (Bergh och Erlingsson, 2022). En annan

²⁶ Se prop. 2024/25:1 utgiftsområde 25, samt Fi2025/01420.

utmaning är risk för snedvriden konkurrens. Det har tidigare konstaterats att det finns en konfliktyta mellan kommunala bolag och privata företag (Konkurrensverket, 2014; Statskontoret, 2023b) och att konkurrensen många gånger upplevs som orättvis (Lundbäck och Daunfeldt, 2013; Bergh och Erlingsson, 2022). I kapitel 7 Konkurrens och handel lämnas förslag om att stärka reglerna mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Därtill tenderar kommuner med många kommunala bolag att ha en högre grad av uppfattad korruption (Bergh m.fl., 2021, Statskontoret, 2023). Kommunpolitiker innehar inte sällan både olika styrelseuppdrag och förtroendeuppdrag, vilket kan leda till jäv och intressekonflikter. Brå (2012) har tidigare konstaterat att korruptionsärenden som rör kommunala bolag är överrepresenterade i statistiken, och Statskontoret (2023b) har påtalat att kommunala bolag som driftsform är förenade med korruptionsrisker.

Trots dessa risker råder delvis oklarhet i frågan huruvida de kommunala bolagen faktiskt hämmar produktivitetsutvecklingen i näringslivet. Ett stort antal av de kommunala bolagen är verk samma inom områdena energi och bostäder, dvs. marknader där produktionen delvis kan anses ingå i det offentliga åtagandet. I andra kommuner har bolag snarare uppstått p.g.a. avsaknad av näringslivsinvesteringar och privata etableringar.

Det växande antalet kommunala bolag motiverar dock att frågan belyses i detalj. Produktivitetskommissionen föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning i syfte att utvärdera de kommunala bolagens roll och betydelse för de kommunala verksamheterna, samt huruvida denna roll bör förändras för att garantera insyn och ansvarsutkrävande, sund konkurrens, och motverka korruptionsrisker. Utredningen bör också analysera förtroendevaldas roll i bolagsstyrelser samt bedöma huruvida den s.k. lekmanrevisionen i kommunala bolag bör stärkas, och i så fall hur.

Det finns också exempel på kommuner som skapar bolag endast av skattetekniska orsaker. Ett bakomliggande skäl är kommuners och regioners rätt att få ersättning för den s.k. dolda mervärdes-skatt som de betalar vid upphandling av skattefri verksamhet inom

sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning.²⁷ Syftet med ersättningen är att främja konkurrensneutralitet mellan utförande av verksamhet i egen eller extern regi. Ersättningen utgår enligt schablon, och den nivå som ges enligt huvudregeln har varit densamma sedan 1991.

När schabloner används finns en inneboende risk för att verksamheter överkompenseras eller underkompenseras. Fördelarna med ett schablonersättningssystem överväger dock sannolikt andra ersättningssystem, eftersom systemet hålls enkelt, transparent och förutsägbart. Det är dock viktigt att ersättningsnivåerna ses över med jämna mellanrum, bl.a. för att undvika regleringsmisslyckanden. Utredningen för översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt (SOU 2015:93) uppskattade att den genomsnittliga andelen ingående skatt understeg den schablonersättning som ges, och att det därför vore lämpligt att sänka schablonnivån. Att nuvarande ersättningsnivåer i vissa fall bedöms vara högre än de faktiska kostnaderna ger kommuner och regioner anledning att bolagisera vissa verksamheter av skattetekniska skäl, vilket också skett i praktiken. Schablonnivåerna är därmed heller inte konkurrensneutrala. Enligt kommissionens bedömning utgör detta ett regleringsmisslyckande. Regeringen bör därför uppdatera utredningens beräkningar och därefter anpassa schablonersättningsnivåerna.²⁸

13.3.6 Beredskap för kommunsammanläggningar och mellankommunal samverkan

Förslag: Regeringen ska ha beredskap att rikta särskilt stöd till kommuner som önskar att gå samman med andra kommuner eller ingå mellankommunal samverkan.

²⁷ I verksamhet som är undantagen från mervärdesskatteplikt eller faller utanför tillämpningsområdet för mervärdesskattelagen (1994:200), ML, saknas som regel avdragsrätt för ingående skatt. Kommuner och regioner får emellertid, med stöd av 2 § lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, regioner, kommunalförbund och samordningsförbund (LEMK), ersättning för den ingående skatt som inte kan dras av eller återbetalas enligt ML.

²⁸ Utredningens beräkningar behöver uppdateras, bl.a. eftersom kostnadsslagens struktur sannolikt förändrats sedan 2015.

Kommunala sammanläggningar diskuteras återkommande. I Sverige genomfördes omfattande kommunindelningsreformer under 50- och 70-talen, och sedan dess har antalet kommuner ökat något till följd av frivilliga kommundelningar.²⁹ Under 2024 presenterade Kommunperspektivutredningen sitt betänkande (SOU 2024:6). Uppdraget var bl.a. att undersöka intresset för frivilliga kommun-sammanläggningar. Utredningen konstaterade att det inte förelåg något sådant intresse i dagsläget, men bedömde att staten bör ha beredskap för att denna inställning kan komma att omprövas i kommunerna.

En kommun behöver ha såväl driftskapacitet, utvecklingskapacitet som politisk styrningskapacitet för att fungera ändamålsenligt. Inte minst utvecklingskapacitet är en förutsättning för att kunna effektivisera verksamheterna och ta till sig nya innovationer och dra nytta vissa av stordriftsfördelar. Ett minskande befolkningsunderlag, gleshet, och en åldrande befolknings innebär att hög kapacitet kan bli svårare att upprätthålla i vissa kommuner. Vid utgången av 2024 hade fler än 70 kommuner en folkmängd som understeg 10 000 individer, och i fler än 160 kommuner minskade befolkningen jämfört med föregående år.³⁰

Bilden av mindre kommuner är samtidigt inte entydig. Ett antal mindre kommuner har en växande befolkning och hög skattekraft. En kommunsammanläggning innebär också att avstånden inom den nya kommunen ökar, vilket kan skapa en större distans mellan medborgarna och de förtroendevalda och försvaga känslan av lokal identitet.³¹ Besparingarna vid en sammanslagning tenderar också att vara begränsade eftersom många kommunala tjänster är platsbundna och måste finnas nära invånarna.

Eftersom ett antal närliggande länder genomfört kommunsammanläggningar, vilka också utvärderats, kan sägas att det forskningsmässiga underlaget vad gäller effektutvärderingar är tämligen gott. Slutsatserna är ofta att sammanläggningarna inneburit antingen ett

²⁹ Erlingsson, Klarin och Mörk (2024) har undersökt vad de svenska kommundelningarna inneburit för kommunernas kostnader. Resultaten visar att mindre kommuner inte nödvändigtvis har högre kostnader per invånare och att effekterna av delningarna går åt olika håll, vilket understryker frågans komplexitet och risken med att anta enhetliga effekter av sammanläggningar eller delningar.

³⁰ För jämförelse kan noteras att målsättningarna för de nya kommunernas invånarantal i våra nordiska grannländers kommunreformer under 2000-talet legat mellan 15–30 000 invånare (Sandberg, 2018).

³¹ Samtidigt kan den nära relationen mellan medborgare och förtroendevalda göra det svårare att fatta kontroversiella beslut eller göra tuffa prioriteringar (SOU 2024:6).

nollresultat eller ett delvis positivt, delvis negativt utfall (Erlingsson, 2019, 2024; SOU 2024:6). Det går heller inte, enligt Produktivitetsskmissionens bedömning, att utifrån teoretiska resonemang dra slutsatsen att utfallen borde vara annorlunda i Sverige än de som observerats i våra grannländer. I nuläget saknas därför övertygande stöd för tesen att Sveriges kommuner skulle bli mer effektiva vid en generell sammanläggningsreform.

Produktivitetsskmissionen bedömer samtidigt att det sannolikt finns enskilda kommuner som vid en sammanläggning hade kunnat öka sin effektivitet. Därför föreslår skmissionen att regeringen ska ha beredskap för att kunna rikta särskilt stöd till kommuner som på eget initiativ önskar att gå samman, t.ex. för att realisera stordriftsfördelar eller för att stärka sin utvecklingskapacitet. Stödet kan handla om att en lämplig myndighet bistår med analyskapacitet i kommunernas utredningsarbete, eller andra former av stöd som beskrivs i Kommunperspektivutredningens betänkande (SOU 2024:6).

Därtill kan ytterligare mellankommunal samverkan (MKS) ha viss potential att öka den kommunala effektiviteten (Mörk m.fl., 2019). Omfattningen av MKS har ökat kraftigt över tid, men är fortfarande ovanlig inom de kommunala kärnverksamheterna (SOU 2020:8). En förklaring till det kan vara att utförandet av kärnverksamhet ofta är lokalt till sin natur, och att potentiella kostnadsbesparingar av samverkan därför är begränsade.³² MKS bedöms dock kunna innebära effektivitetsvinster i vissa fall, och Produktivitetsskmissionen föreslår därför att regeringen ska ha beredskap att även rikta stöd till kommuner som avser ingå MKS.³³

13.4 Konsekvenser

Förslaget om en statlig garantimodell för kommunsektorns finansiering kan innebära såväl ökande som minskande offentligfinansiella kostnader. De offentligfinansiella konsekvenserna är avhängiga den garantinivå som beslutas samt i vilken utsträckning garantimodellen tillåts ersätta den diskretionära statsbidragspolitiken. Produktivitetsskmissionen tar inte ställning i dessa delar. I utred-

³² För sammanfattande läsning, se t.ex. SOU 2020:8, Erlingsson, Isaksson, och Persson (2021), eller Erlingsson och Folkesson (2022).

³³ Kommuninvest (2025) har nyligen föreslagit att staten bör förbättra förutsättningar till fördjupad kommunal samverkan.

ningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (SOU 2021:75) görs bedömningen att en garantimodell skulle vara mindre utgiftsdrivande för staten än vad praxis har inneburit vid de senaste djupare konjunkturedgångarna. Denna bedömning understöds av Riksrevisionens (2025a) granskning av de generella statsbidragstillskotten som gjordes under covid-19-pandemin, vilka översteg det stabiliseringspolitiska behovet.

Förslaget om att ge SCB i uppdrag att ta fram och utveckla metoder och mått för kvalitetsjusterade produktionsvolymmer samt att kontinuerligt hålla dessa uppdaterade i tidsserier bedöms innebära cirka 10 miljoner kronor i tillkommande kostnader för myndigheten.

Förslaget om att inrätta och driva en statsbidragsportal bedöms innebära cirka 5 miljoner kronor i permanenta merkostnader för ansvarig myndighet.

Förslaget om att sänka schablonersättningsnivåerna för s.k. dold mervärdesskatt bedöms innebära att statens budget förstärkas med cirka 1,68 miljarder kronor i 2024 års prisnivå, samtidigt som kommunsektorns inkomster minskar med samma belopp. Till grund för denna bedömning har Produktivitetskommissionen utgått ifrån de beräkningar som redovisas av Utredningen för översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt (SOU 2015:93) och justerat dessa med hänsyn till konsumentprisindex. Utredningens beräkningar behöver dock uppdateras, bl.a. eftersom kostnadsslagens struktur och sammansättning sannolikt förändrats sedan 2015, varför kommissionens bedömning bör tolkas försiktigt. Produktivitetskommissionen har vid beräkning av de offentligfinansiella effekterna inte tagit hänsyn till en eventuell justering av det generella statsbidraget till följd av förslaget.

Eventuella offentligfinansiella konsekvenser av förslaget om beredskap för stöd till kommuner som önskar att gå samman med andra kommuner eller ingå mellankommunal samverkan är avhängigt antalet kommuner som önskar ta del av stödet. För en utförlig konsekvensanalys hänvisas till Kommunperspektivutredningens betänkande SOU 2024:6, kapitel 9.

14 Administration i offentlig sektor

14.1 Inledning

Administration är en förutsättning för en effektiv organisering och arbetsdelning och för att organisationer överhuvudtaget ska uppstå och fungera. Ivarsson Westerberg (2024) har i sin underlagsrapport till Produktivitetskommissionen föreslagit en definition av administration som:

allt skapande, insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till såväl interna som externa intressenter av olika slag (ägare, ledningar, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media m.fl.), som syftar till att upprätthålla en kontinuerlig och samordnad verksamhet, samt att försvara och motivera organisationen och dess verksamhet inåt och utåt.

Administration kan emellertid även vara förknippad med ineffektivitet i organisationer. I den internationella diskussionen om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet är frågan om administrativa hinder och administration flitigt uppmärksammas. McKinsey (2021) har t.ex. beräknat att förenklad administration skulle kunna spara stora belopp i det amerikanska sjukvårdssystemet och den brittiska regeringen har gjort en motsvarande översyn där de funnit en stor potential att förenkla administrationen inom NHS (UK Government, 2020).

Den offentliga sektorns administration har enligt en relativt stor forskningslitteratur och praktisk erfarenhet ökat under en längre tid. Problemet har diskuterats sedan åtminstone 1970-talet och har legat bakom flera reformprogram inom den offentliga sektorn, t.ex. Maktutredningen (SOU 1990:44) och New Public Management (NPM) under 1990-talet¹. Mycket tyder dock på att problemet fortsatt att breda ut sig trots och kanske även till följd av NPM-

¹ Se t.ex. Hood (1991) samt Osborne och Gaebler (1992).

reformerna (Ivarsson Westerberg och Forssell, 2014). Läkare som inte har tid att träffa patienter och lärare som ägnar mer av sin tid åt administration än åt att undervisa elever är skräckexempel som titt som tätt dyker upp i den offentliga debatten och i samtal med företrädare för den offentliga sektorns olika verksamheter.² Direkta samtal med barn upptar enligt en rapport mindre än en timme i veckan för svenska socialsekreterare (Socialdepartementet, 2017). Mönstret går igen i många offentliga verksamheter.

Samtidigt har en mer proaktiv eller strategiskt inriktad administration ökat i omfattning (Alvehus och Kastberg Weichselberger, 2024). Det kan röra arbete med olika politiskt prioriterade målsättningar såsom miljöfrågor, jämställdhet och likabehandling, civilt försvar, beredskap och resiliens. Här tar sig administrationen uttryck i planering, checklistor, strategier, rapporter och utbildningsinsatser som både tar mycket arbetstid i anspråk för framtagande, men som också trillar ner i knät på kärnverksamheten i form av uppföljning, datainsamling och obligatoriska utbildningspass. Riksrevisionen (2021) har i en granskning visat att antalet anställda på myndigheterna ökade med 12 procent mellan 2010 och 2019. De myndigheter som stödjer och leder annan offentligt finansierad verksamhet ökade dock med 30 procent och antalet anställda på olika chefsbefattningar på myndigheter som levererar kärnverksamhet³ ökade likaledes med 30 procent. Andelen som arbetade med vad vi kan kalla kvalificerade administrativa arbetsuppgifter har således ökat relativt den andel som ägnar sig åt kärnverksamhet. En motsvarande utveckling har konstaterats av SKR för kommunsektorn (SKR, 2025c).

Utifrån sett förefaller utvecklingen av administrationen i den offentliga sektorn vara av en art och dignitet som över tid riskerar att hämma möjligheterna till produktivitet utveckling och kostnads-effektivitet i verksamheterna. Produktivitetskommissionen finner därför anledning att se över administrationen i den offentliga sektorn och föreslå ett antal åtgärder för att möta utvecklingen.

² Se t.ex. denna artikel i Vårdförbundets medlemstidning Vårdfokus (2021): Minska administrationen och lägg pengarna på vårdnära arbete eller Alvesson och Sjöholm i SvD (2024): Det offentliga måste få mer fokus på resultat.

³ I Riksrevisionens rapport definieras kärnmyndigheter som myndigheter vars verksamhet är direkt riktad mot medborgare och samhälle. Stödmyndigheter definieras som myndigheter vars verksamhet nästan uteslutande är orienterade mot andra myndigheter (inklusive regeringen).

14.2 Nulägesbeskrivning

14.2.1 Administrationen tränger undan kärnverksamheten

Administration är som nämndes i inledningen nödvändigt för att en organisation ska fungera, men samtidigt är det viktigt att administrationen inte tillåts bli syftet med verksamheten. Syftet med organisationen ska i stället vara att leverera kärnverksamhet, vilket kan definieras som ”den del av organisationen förutan vilken verksamheten förlorar sin mening” (Alvehus och Kastberg Weichselberger, 2024). En vårdmottagning utan vårdpersonal eller en skola utan lärare kan tjäna som tillspetsade exempel.

Utgångspunkten är alltså att administrationen ska erbjuda den stödverksamhet som behövs för att kärnverksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Givet denna utgångspunkt blir det tydligt att organisationer kan ha både för lite och för mycket administration, där båda riskerar att leda till ineffektivitet. Resonemanget kan teoretiskt illustreras med att värdet av administration i en organisation följer en upp-och-nedvänd U-kurva, där det finns en optimal nivå på administration i mitten där kärnverksamheten får en tillräcklig mängd stöd men utan att kostnaden blir för hög.

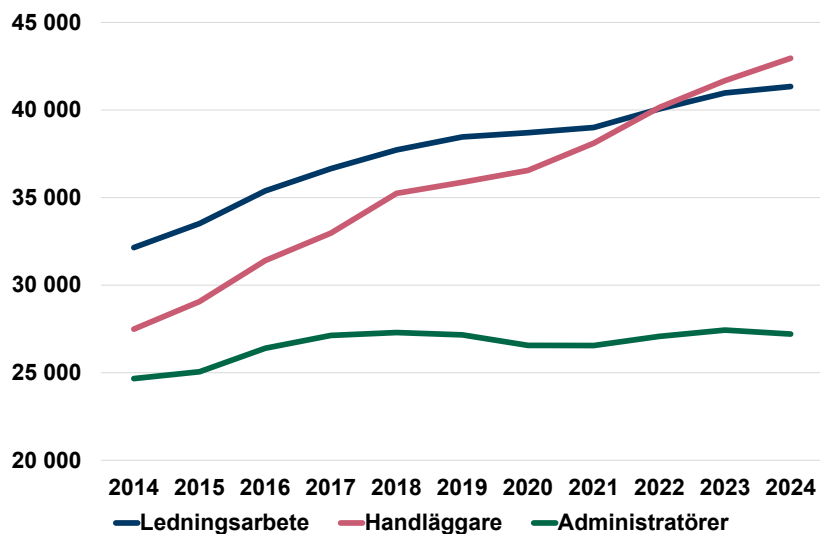
Alvehus och Kastberg Weichselberger (2024) har i sin bok *Administration i offentlig sektor – om expansion, elevering och mittokrati* tagit ett helhetsgrepp kring utvecklingen. De argumenterar för att det skett en kvalitativ förändring av det administrativa arbetet i offentliga organisationer under de senaste decennierna. Administrationen har enligt resonemanget över tid gått från relativt rutinartat arbete i nära anknytning till kärnverksamheten till att bli mer abstrakt. Exempel på utvecklingen kan vara att antalet strateger och verksamhetsutvecklare ökat medan läkarsekreterarna minskat i antal och lönehandläggare ersatts av HR-specialister. Konsekvensen blir att administratörskåren ägnar sig mer och mer åt abstrakta arbetsuppgifter samtidigt som det traditionella administrativa arbetet amatöriseras när det trillar ner i knät på medarbetare i kärnverksamheten, som i många stycken saknar både tid och kompetens för att hantera den typen av frågor (Ivarsson Westerberg, 2024). Både Alvehus och Kastberg Weichselberger (2024) och Ivarsson Westerberg (2024) drar därför slutsatsen att den offentliga sektorn är underadministrerad på den verksamhetsnära nivån men överadministrerad på den övergripande nivån. Snedfördelningen förstärks av att den övergripande

administrativa nivån har en tendens att skapa mer administrativt arbete för kärnverksamheten, eftersom olika strategier, planer och samverkansprojekt ofta kräver deras medverkan. Om utvecklingen tillåts gå för långt riskerar administrationen att gå från att vara en stödverksamhet för kärnverksamheten till att mer och mer uppfattas som en störverksamhet (Alvehus och Kastberg Weichselberger, 2024).

Forskarnas resonemang kan illustreras med ett exempel från utvecklingen i kommunsektorn. Figur 14.1 illustrerar utvecklingen av anställd administrativ personal i Sveriges kommuner under de senaste tio åren uppdelad i tre kategorier (administratörer, handläggare och ledning). Figuren visar att antalet administrativ personal har ökat totalt sett och att den relativa fördelningen mellan kategorierna har förändrats över tid.

Statistiken är uppdelad på administratörer, handläggare och anställda inom ledningsarbete. Administratörer betecknar enligt SKR:s klassifikation de som utför arbetsuppgifter inom administrativt stöd och service till kärnverksamheten. Det kan till exempel vara att registrera handlingar, diarieföra, förbereda ärenden, hantera olika typer av bokningar samt ta fram information ur databaser. Handläggare utför i stället ett flertal olikartade uppgifter som ofta är *analyserande och utredande*. Arbetet har oftast inslag av *planering och utvärdering*. Beslutsprocesserna är vanligen *omfattande och komplexa*. Handläggare utför arbetet *självständigt* utifrån ett eller flera verksamhetsmål och har ett *stort handlingsutrymme* i hur målet uppnås. Gruppen handläggare innehåller många olika typer av yrken, exempelvis controllers, planerare, verksamhetsutvecklare och strateger (SKR, 2025c). Det finns alltså en kvalitativ skillnad mellan olika typer av administrativ personal och vilka uppgifter de utför. Under perioden 2013–2023 ökade antalet administratörer i kommuner med knappt 13 procent, från 24 300 till 27 400. Antalet anställda inom ledningsarbete och antalet administrativa handläggare ökade med 31 procent respektive 58 procent (SKR, 2025c).

Figur 14.1 Utvecklingen av administrativ personal i Sveriges kommuner



Källa: SKR (2025c).

Riksrevisionen har i en granskning (Riksrevisionen, 2021) visat en motsvarande utveckling inom de statliga myndigheterna. Enligt statistik från Arbetsgivarverket som Riksrevisionen redovisar och som här återges i tabell 14.1 ökade antalet anställda på myndigheterna som helhet med 12 procent mellan 2010 och 2019. De myndigheter som stödjer och leder annan offentligt finansierad verksamhet ökade dock med 30 procent och antalet anställda på olika chefsbefattningar på myndigheter som levererar kärnverksamhet ökade likaledes med 30 procent. Den personal som arbetar på kärnmyndigheterna med administrativt stöd ökade samtidigt i takt med antalet anställda (12 procent). Riksrevisionen drar slutsatsen att andelen som arbetar med vad vi kan kalla kvalificerade administrativa arbetsuppgifter har ökat relativt den andel som ägnar sig åt kärnverksamhet.

Tabell 14.1 Utvecklingen av anställda för olika kategorier

Kategori	Totalt 2010	Totalt 2019	Förändring	Procentuell förändring
Stödmyndigheter	8 008	10 433	2 425	30 %
Ledningskompetens på kärnmyndigheter	11 080	14 474	3 394	31 %
Stödverksamhet på kärnmyndigheter	45 647	51 343	5 696	12 %
<i>Varav: IT-arbete</i>	<i>6 194</i>	<i>9 192</i>	<i>2 998</i>	<i>48 %</i>
<i>Information och kommunikation</i>	<i>1 701</i>	<i>2 417</i>	<i>716</i>	<i>42 %</i>
<i>HR- och personalarbete</i>	<i>2 412</i>	<i>2 862</i>	<i>450</i>	<i>19 %</i>
<i>Juridiskt utredningsarbete</i>	<i>471</i>	<i>874</i>	<i>403</i>	<i>86 %</i>
<i>Inköp och upphandlingsarbete</i>	<i>549</i>	<i>731</i>	<i>182</i>	<i>33 %</i>

Källa: Riksrevisionen (2021), s. 62.

En liknande utveckling har även observerats inom universitets- och högskolesektorn där antalet administrativa assistenter minskat samtidigt som andelen högutbildade administratörer inom t.ex. kommunikation och ledning ökat (Kärnä, 2022b; Ahlbäck Öberg och Boberg, 2024). I hela sektorn har enligt en studie av Kärnä (2022b) antalet högutbildad administrativ personal och chefer ökat från 6 000 personer 2004 till drygt 10 000 personer 2019. Antalet lärare och forskare har under samma period varit relativt stabilt samtidigt som antalet studenter ökat med cirka tio procent eller 47 000. De stora ökningarna av administrativ personal har skett i kategorierna IT⁴, HR, kommunikation och generell administration. Administrativa assistenter och stödpersonal samt forskare och lärare har sett sin löneandel inom universiteten minska samtidigt som andelen för högutbildad administration och chefer ökat (Kärnä, 2022b).

Sammantaget tycks empiri från olika delar av den offentliga sektorn stödja tesen att den administrativa delen av verksamheten växer på bekostnad av kärnverksamheten. Enligt forskningsgenom-

⁴ Det bör noteras att IT i vissa fall också kan vara kärnverksamhet, t.ex. när IT levererar tjänster direkt mot brukarna som ersätter handläggare (t.ex. självservice-tjänster).

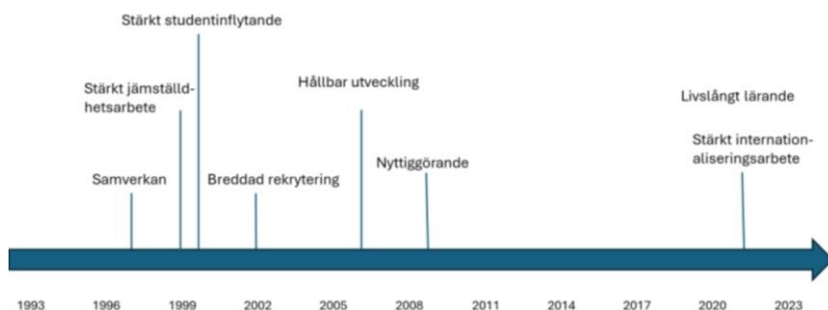
gångarna förefaller samtidigt det administrativa arbetet öka även för de anställda i kärnverksamheterna.

14.2.2 Målen med verksamheten blir fler och otydligare

Det finns enligt forskningen flera tänkbara skäl till att administrationen ökar. En möjlig förklaring som tas upp av Riksrevisionen (2021) är att myndigheterna upplever att de behöver hantera en ökande mängd juridiskt komplicerade regleringar. Dessa kan t.ex. vara kopplade till informationssäkerhet, personuppgiftshantering eller upphandling. Bakomliggande förklaringar hanteras delvis av Produktivitetskommissionen i delbetänkandet (SOU 2024:29) i kapitlet om regelförenkling (kapitel 5) samt vad gäller integritetslagstiftning och informationssäkerhet i kapitlet om digitalisering och AI (kapitel 4) i detta slutbetänkande. Ivarsson Westerberg (2024) lyfter även att ineffektiv digitalisering tenderar att skapa stora mängder administrativt arbete. Denna aspekt hanteras också i kapitel 4 om digitalisering och AI.

En ytterligare viktig faktor som bidragit till ökningen av komplext administrativt arbete är ökningen av externa krav och målsättningar som de offentliga verksamheterna behöver ta hänsyn till och efterleva (Alvehus och Kastberg Weichselberger, 2024; Ivarsson Westerberg, 2024). Det kan handla om nya regler och målsättningar för t.ex. hållbarhet, krishantering och jämställdhet. Denna typ av externa krav leder till nya administrativa arbetsuppgifter och ökar det upplevda behovet av personal med kompetens att hantera dem (Ivarsson Westerberg, 2024). Det måste helt enkelt finnas en kapacitet att ta emot och hantera alla dessa krav – en kravhanteringskapacitet. Genom att inrätta funktioner och rekrytera personal med kompetens inom de områden som kraven gäller möts detta behov. Administrativ tillväxt kan därför ofta kopplas till hur många och komplexa externa krav som ställs på organisationen (Ivarsson Westerberg, 2024). Ahlbäck Öberg och Boberg (2024) har studerat hur olika typer av externa krav påverkat universitets- och högskolesektorn. Under de senaste decennierna har antalet generella lagstiftningar som träffar sektorn ökat successivt (se figur 14.2).

Figur 14.2 Politiska målsättningar i högskolelagens första kapitel, 1993–2023



Källa: Ahlbäck Öberg och Boberg (2024).

Detta har enligt studien samvarierat med en stor ökning både i det upplevda behovet av administrativt arbete på central nivå och med en faktisk ökning av personal för att omhänderta dessa krav. De politiska målsättningarna har lett till att en rad olika administrativa tjänster eller expertfunktioner inrättats, det vill säga olika typer av samordnare, koordinators, utvecklare, utredare m.m. (Ahlbäck Öberg och Boberg, 2024).

En relaterad aspekt är hur det ökade antalet målsättningar försvårar styrning på ett rent principiellt plan. I en genomgång av varför organisationer misslyckas drar Garicano och Rayo (2016) slutsatsen att begränsad rationalitet hos beslutsfattare i allmänhet och särskilt svårigheten att fokusera på flera saker samtidigt (s.k. *attention economy*) gör att stora organisationer ofta misslyckas med saker som i efterhand förefaller vara enkla att upptäcka och lösa. Det är helt enkelt svårt att hantera komplexa målfunktioner och ju fler saker som läggs till desto svårare blir det att åstadkomma en effektiv och tydlig styrning, vilket ökar risken för ineffektivitet. Här torde det ökande antalet målsättningar för offentliga organisationer också vara ett problem för effektiv styrning mer generellt.

14.2.3 Decentralisering och helhetsperspektiv förstärker utvecklingen

Ytterligare en orsak bakom ökad administration är ett växande antal offentliga organisationer och det antal nya relationer mellan organisationer som därmed uppstår. Forskning inom området talar om att den offentliga sektorn rört sig från en byråkratisk struktur, via ett NPM-paradigm till en situation som brukar betecknas med begreppet *governance* (Hill och Hupe, 2014). Detta betecknar den utveckling mot decentralisering och fragmentisering som inneburit att möjligheten att fatta och genomföra beslut blivit alltmer beroende av samarbete mellan organisationer.

I grund och botten hänger den ökande administrationen till följd av detta samman med klassisk transaktionskostnadsteori. Med fler organisatoriska relationer följer nya typer av transaktionskostnader, som i sig också ställer högre krav på mer samordning, styrning och granskning, vilket i slutänden innebär mer administrativt arbete (Ivarsson Westerberg, 2024). Skapandet av nya enheter leder också till fler chefer och fler anställda i dessa enheter.

Utvecklingen mot fler enheter inom organisationerna förstärks av den ovan nämnda ökningen av komplexa målsättningar samt det behov av "helhetsperspektiv" och att arbeta "tvärsektoriellt" som ofta upplevs följa av dessa. Många gånger leder ett sådant upplevt behov till att särskilda enheter eller lösare sammansatta projekt skapas som syftar till samverkan eller samordning. Även om syftet många gånger kan vara gott leder denna typ av projekt ofta till mycket administration i syfte att definiera vad man ska arbeta med, gränsdragningar, arbetsformer, förankring och liknande. Det är alltid svårt att få någonting gjort när hierarkier och beslutsordningar är oprövade och ofta landar denna typ av initiativ i någon form av ömsesidig anpassning mellan organisationer eller enheter vilket ofta är en svag styrmodell när det gäller att få något gjort (Alvehus och Kastberg Weichselberger, 2024).

Det som riskerar att glömmas bort är att stuprör ofta finns där av en anledning. Stuprör är helt enkelt ett mycket effektivt sätt att hantera största delen av den verksamhet som behöver hanteras av organisationen. Undantag kan behöva göras (t.ex. förs i Produktivitetskommissionens delbetänkande ett resonemang om när det i Regeringskansliet kan vara relevant att försöka genomföra departe-

mentsövergripande projekt) men detta bör vara just undantag och användas enbart efter att hänsyn tagits till de mycket höga administrativa kostnader som försök till att ”bryta stuprörstänkandet” tenderar att leda till.

14.2.4 En mittokrati tar form?

Observationerna ovan visar att administrationen ökat i kvantitativa termer men också att den förändrats kvalitativt. Utvecklingen har drivits av externa krav och av en inre dynamik, där mer komplext administrativt arbete i sig skapar ökad administration. Den har förstärkts av kombinationen av decentralisering av verksamhet och de försök som gjorts för att överbrygga det s.k. stuprörstänkandet. Konsekvensen av detta är som redan antytts att det sker ett skifte i organisationerna där kärnverksamheten prioriteras ned medan administrationen tillåts ta allt mer plats. Alvehus och Kastberg Weichselberger (2024) kallar lite teoretiskt tillspetsat den nya idealtyp av organisation som uppstår för en mittokrati, alltså en organisation som ändrat form från en pyramid till en bowlingkägla. En sådan kännetecknas av att den är tjockare på mitten (där administratörer och mellanchefer finns) och smalare både längre ner (där kärnverksamheten utförs) och högre upp i ledningen. Allt mer av organisationens resurser hamnar i mitten där man sysselsätter sig med verksamhet av många gånger oklart värde som i förlängningen riskerar att skapa administrativt merarbete för kärnverksamheten. En mittokrati har enligt Alvehus och Kastberg Weichselberger (2024) bl.a. följande kännetecken:

- Ett stort antal chefer och omfattande stödjande staber.
- Karriärvägar är främst knutna till administrativ kompetens.
- Fokus på kärnverksamheten har ersatts av en flora av mål och värden mellan vilka det inte prioriteras.
- Organisationens legitimitet ligger i att orientera sig mot andra delar av omvärlden än klienterna.
- Möjligheten att omorientera verksamheten (mot kärnverksamheten) är beroende av just de grupperingar som har mest att förlora på en omorientering.

14.2.5 Offentliga organisationers fokus riskerar att förflyttas

Effekterna av ovanstående riskerar att bli att allt större delar av arbetstiden ägnas åt administration snarare än kärnverksamhet, och att organisationerna blir allt mer styrda av byråkrati, regler och allehanda policyer som administrationen tar fram. Organisationsforskarna Alvesson och Spicer (2018) menar att detta inte bara orsakar direkta kostnader utan också riskerar att leda till att arbetsglädjen i kärnverksamheten minskar och att kreativt tänkande och innovationskraft hämmas. En organisation som präglas av regelstyrning och byråkrati riskerar i förlängningen att skapa räddhågsna medarbetare som prioriterar att följa administrationens regler och inte göra fel, snarare än att tänka fritt kring hur de problem verksamheten på golvet står inför kan lösas på mest effektiva sätt (Alvesson och Spicer, 2018). Medarbetarna prioriterar att följa invanda arbetsmönster snarare än att lita till sitt omdöme. Personer som kritiserar den administrativa verksamheten riskerar att uppfattas som bråkiga och krångliga snarare än att deras kritik tas tillvara för att förenkla och effektivisera. Sammantaget förefaller denna dynamik vara ett hot mot de faktorer som brukar kopplas till produktivitetshöjande arbete.

14.3 Bedömningar och förslag

14.3.1 Minska perspektivträngseln

Bedömning: De externa kraven och målsättningarna för offentliga organisationer bör minska.

Förslag: Begränsa generella rapporteringskrav i regleringsbrev och myndighetsuppdrag.

Att administrationen ökar i den offentliga sektorn är tydligt både från en genomgång av forskning och erfarenheter från den praktiska verkligheten. Orsakerna till denna ökning är mångfacetterade.⁵ Enligt forskningen är dock en viktig drivkraft för ökad administra-

⁵ Se t.ex. rörande digitalisering i kapitel 4 i detta slutbetänkande och allmän regelförenkling i kapitel 5 i delbetänkandet (SOU 2024:29).

tion externa krav och det ökade antalet målsättningar som offentliga organisationer behöver arbeta mot (Ivarsson Westerberg, 2024).

Krav kan ha olika ursprung och ibland uppfattas som obligatoriska utan att vara formellt styrande, till exempel när det gäller att följa olika typer av standarder eller starka normer om hur något ska göras. En viktig källa för externa krav i den offentliga sektorn är dock sådana som härrör från lagstiftning, myndighetsinstruktioner och regleringsbrev där regeringen har ett direkt ansvar för hur dessa tas fram, utformas och tillämpas. Som visats i exemplet med universitets- och högskolesektorn kan dessa krav handla om till exempel hållbarhet, jämställdhet, mångfald, krisberedskap, tillgänglighet, arbetsmiljöfrågor och så vidare (Ahlbäck Öberg och Boberg, 2024). Alla dessa krav leder till att styrningen av organisationerna blir mer komplex och att personer behöver anställas för att hantera dem. Med andra ord behöver organisationerna skapa sig en kravhanteringskapacitet. Dessa sidoverksamheter och enheter inom de offentliga organisationerna skapar i sin tur administration för andra. Ofta ska det formuleras policies, upprättas handlingsplaner, redovisas och granskas. Kraven är ofta kopplade till värdefrågor, och målsättningar om att leva upp till olika slags principer (Ivarsson Westerberg, 2024). Att dessa är otydligt formulerade ökar risken för att det blir ett relativt omfattande arbete när de ska definieras, konkretiseras och tillämpas på den egna verksamheten.

Eftersom en hel del av denna administration skapas ur krav som formuleras i lagstiftning, myndighetsinstruktioner och regleringsbrev bedömer Produktivitetskommissionen att ett viktigt sätt att angripa problemet är att öka regeringens och riksdagens medvetenhet om det. Regeringen bör ta sin del i ansvaret och begränsa generella rapporteringskrav i regleringsbrev och i samband med myndighetsuppdrag. Beslutsfattare i alla led i den offentliga sektorn behöver vara medvetna om att denna typ av sidoverksamheter i princip alltid tar resurser från kärnverksamheten.

14.3.2 Rapportering och uppföljning bör ske mer sällan

Bedömning: Rapportering och uppföljning av efterlevnad av olika typer av lagstiftningar och regelverk bör ske med längre intervaller än i dag för att minska rapporteringskraven på myndigheter och offentliga organisationer.

Förslag: Statskontoret⁶ ges i uppdrag att gå igenom samtliga myndigheters regleringsbrev och föreslå utglesning av rapporteringsintervall för uppdrag och återrappporteringskrav. I uppdraget bör även ingå att se över myndigheters och organisationers rapportering till internationella organisationer och om den kan begränsas i omfattning.

Rapporteringskrav, uppdrag och efterlevnad av regler är en drivande faktor bakom administration i offentliga organisationer. En stor del av det administrativa arbetet sker till följd av den rapportering som krävs för att möta kraven. Detta kan vara både i form av faktiskt rapportskrivande men också när rapporteringskrav på en organisatorisk nivå i sin tur leder till behov av informationsinhämtning på nästa. På så sätt sätts en kaskad av informationsinhämtning igång där detaljeringsgraden inte sällan blir högre ju längre ner i organisationshierarkin uppgiften når.⁷

Ett sätt att angripa detta är förstås att överväga om delar av rapporteringskraven alls är nödvändiga och att stryka delar av dem. I vissa fall kan detta vara möjligt, men i andra kan värdet av informationen fortsatt vara tillräckligt hög för att återrappporteringen inte helt bör strykas. Ett alternativ är i dessa fall att se över med vilka intervaller rapporteringen görs. Produktivitetskommissionen erfar att det i många fall är standard att rapportering enligt olika krav görs årligen, vilket innebär en väsentlig börda för offentliga organisationer till många gånger tveksamt värde, eftersom data ofta inte hinner förändras speciellt mycket från år till år. Här torde en väsentlig förenkling av administrationen kunna uppnås om intervallet för rapportering utsträcktes till tre eller fem år i stället. För

⁶ Här avses den sammanslagna myndigheten Ekonomistyrningsverket/Statskontoret som från 1 januari 2026 ska gå under namnet Statskontoret.

⁷ Ivarsson Westerberg (2024) beskriver detta med begreppet kaskadering i sin underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.

att väga den samlade nyttan av informationsinhämtning mot den samlade administrativa kostnaden bedömer Produktivitetskommissionen att det vore lämpligt att Statskontoret genomför en översyn av samtliga myndigheters regleringsbrev i syfte att åstadkomma en sådan utglesning av rapporteringsintervallen.

Många rapporteringskrav kommer även från internationella organisationer och fördelas ner genom det offentliga Sverige. Även denna flora av rapporteringskrav bör ses över. Det är möjligt att en del av rapporteringen inte behöver göras alls. Det är även möjligt att en del rapportering kan samordnas för att minska dubbelarbete med liknande uppgifter som skickas till olika organisationer. Ambitionsnivån för olika typer av rapportering kan troligen också sänkas för att begränsa rapporteringskraven generellt i det offentliga Sverige samt även i förekommande fall ut till näringsliv och civilsamhällesorganisationer.

14.3.3 Se över myndighetsföreskrifters detaljeringsgrad

Förslag: Produktivitetskommissionen har i sitt delbetänkande (SOU 2024:29) lagt en rad förslag för en förbättrad process för regelgivning. De föreslagna åtgärderna skulle bidra till att minska administration också för offentliga organisationer och bör genomföras även av det skälet.

Förslag: Ge ett antal lämpliga myndigheter i uppdrag att gå igenom sina föreskrifter i syfte att minska detaljeringsgraden och därmed administrationen för andra offentliga organisationer (inklusive kommuner och regioner) som träffas av föreskrifterna. Arbetet bör ske roterande för att över tid omfatta fler myndigheter.

Produktivitetskommissionen lämnade i sitt delbetänkande förslag för att öka effektiviteten i regelgivningsprocessen. Dessa inriktade sig både mot att skapa en ”tänk efter före”-princip när nya regler utformas och mot att skapa ett kontinuerligt regelförenklingsarbete, där befintliga regler över tid omprövas och tas bort eller förändras om de blivit obsoleta eller onödigt betungande⁸. Sådana

⁸ Se vidare för argumentation i delbetänkandet kapitel 5, s. 175 ff.

åtgärder har potential att minska administration också i den offentliga sektorn varför de nämns även här.

Det är inte enbart regering och riksdag som direkt påverkar administration i offentliga organisationer genom beslut om lagar, regler, instruktioner och regleringsbrev. En sekundär drivande faktor bakom den ökande administrationen är att myndigheter med föreskriftsrätt i sin tur skapar administration för andra offentliga organisationer. Detta kan ske som ett svar på olika typer av styrning från regeringen, men också mer eller mindre på eget initiativ så länge det av myndighetsledningen uppfattas ligga inom myndighetens uppdrag. På motsvarande sätt som det behövs ett förenklingsarbete avseende regler som drabbar företag är det viktigt att stärka regelförenklingsarbetet i syfte att minska administrationen inom den offentliga sektorn (se även s. 186 ff. i kommissionens delbetänkande SOU 2024:29). Produktivitetskommissionen föreslår därför att regeringen uppdrar till myndigheter med möjligheter att utfärda föreskrifter som ökar administration i andra offentliga verksamheter, att se över sina föreskrifter för att göra dessa mindre betungande. För att undvika att alltför många regelverk förändras på samma gång bör detta göras roterande och med ett mindre antal myndigheter åt gången. Över tid bör allt fler områden omfattas.

14.3.4 Begränsa alltför omfattande organisatorisk samverkan

Bedömning: Organisatorisk samverkan har sällan ett egenvärde och är ofta resurskrävande. Därför bör det prövas noga i varje enskilt fall om samverkan är en effektiv metod för att lösa en uppgift. Samverkan bör huvudsakligen begränsas till när ett tydligt skäl identifierats för varför det är nödvändigt och ett tydligt och avgränsat mål formulerats för vad som ska åstadkommas. Regeringen bör här föregå med gott exempel, t.ex. vid utformandet av myndighetsuppdrag.

Organisatorisk samverkan är generellt sett en ineffektiv form av styrning (Alvehus och Kastberg Weichselberger, 2024). Samtidigt leder ofta ökningen av komplexa målsättningar, som nämnts ovan, till behov av just organisatorisk samverkan. Detta riskerar att öka det administrativa arbetet i offentliga organisationer. En möjlighet

att tänka kring detta är att särskilja mellan begreppen koordinering och samverkan. Det finns många gånger goda skäl för offentliga organisationer att koordinera sina insatser, men detta bör göras med beaktande av de kostnader som en alltför ingående samverkansprocess ofta leder till. Det är viktigt att ha i bakhuvudet att stuprörsorganisationer finns av en anledning och att organisering i stuprör i de allra flesta fall är det mest effektiva sättet för en organisation att få något gjort. Specialisering och arbetsdelning är två grundläggande komponenter för produktivitetshöjande verksamhet som behöver värnas. Det är naturligtvis svårt att slå fast en hård princip för när organisatorisk samverkan bör användas och inte, men Produktivitetskommissionen ser ett behov av att i ökande grad ifrågasätta det många gånger förgivettagna behovet av samverkan för att lösa komplexa problem. Det är därför viktigt att inte minst regeringen föregår med gott exempel och undviker att lämna renodlade samverkansuppdrag. Kommissionen har observerat att detta inte minst är vanligt på områden där statens roll och det offentliga åtagande inte är givet, t.ex. inom näringspolitiken, och på områden där rollfördelningen mellan stat, region och kommun kan vara något oklar (se avsnitt 3.3 i delbetänkandet). En grundläggande hållning bör då vara att antingen hålla sig till fastslagen rollfördelning eller att förändra densamma. Även om samverkan kan kännas som ett naturligt alternativ blir det oftast inte effektivt. Därtill ligger det redan inom förvaltningsmyndigheters ordinarie uppdrag enligt förvaltningslagen (SFS 2017:900) att samverka där så är lämpligt för att lösa en uppgift.⁹

14.3.5 Renodla sak- och förvaltningsanslag inom högre utbildning och forskning

Förslag: Bryt ut medel för förvaltning från befintliga anslag för utbildning och forskning genom att inrätta särskilda förvaltningsanslag för universitet och högskolor.

⁹ SFS 2017:900, 8 § En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.

Universitets- och högskolesektorn lyfts som ett särskilt tydligt exempel på tillväxt av administration av t.ex. Ahlbäck Öberg & Boberg (2024) och Kärnä (2022b). Detta beskrivs som ett hinder för en effektiv forskning och tar stora resurser i anspråk. Så som statens budget för närvarande är utformad tilldelas de flesta lärosätena¹⁰ ett anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive ett för forskning och utbildning på forskarnivå. Lärosätena saknar förvaltningsanslag och finansierar därför även sina förvaltningsutgifter med medel från de båda sakanslagen. Detta gör det svårt att särskilja i statens budget hur medel allokteras mellan sak och förvaltning. Det möjliggör också att en växande administration sker på direkt bekostnad av lärosätenas kärnverksamhet. Ett första steg för att stävja utvecklingen med ökande administrativa kostnader på lärosätena är därför att skapa särskilda förvaltningsanslag för respektive lärosäte så att dessa kostnader budgeteras och redovisas särskilt. Denna princip kan även ligga till grund för bredare renodlingar av sak- och förvaltningsanslag i budgetarbetet som helhet.

14.4 Konsekvenser

Offentligfinansiella konsekvenser

De offentligfinansiella kostnaderna bedöms överlag minska av förslagen eftersom syftet är att minska perspektivträngseln, dra ner på rapporteringskrav och begränsa alltför omfattande samverkan. Över tid bedöms förslagen leda till minskade kostnader för administration.

Övriga konsekvenser

Den viktigaste konsekvensen av att minska perspektivträngseln är att de offentliga verksamheterna fokuserar mer på sin kärnverksamhet. Det bedöms leda till en bättre produktivitetsutveckling och högre kostnadseffektivitet. Det är möjligt att argumentera för att förslagen samtidigt kan inverka negativt på de samhällsmål som får mindre fokus. Produktivitetskommissionens bedömning är dock att effekten av att stryka t.ex. generella rapporteringskrav och

¹⁰ Det finns undantag t.ex. Chalmers, Handelshögskolan i Stockholm och SLU.

allmänt hållna inriktningar för myndigheter kommer att vara begränsad för möjligheten att uppnå dessa mål. Det är i själva verket tveksamt om mycket av den administration som skapas till följd av dessa styrsignaler egentligen bidrar speciellt mycket till att uppfylla målen överhuvudtaget i enlighet med argumentationen ovan. Det är dock klokt att göra en bedömning från fall till fall. I de fall där en väsentlig försämring i någon aspekt kan förutses bör detta tas med i bedömningen av om just den aktuella styrningen bör behållas.

15 Offentlig upphandling

15.1 Inledning

Den offentliga sektorn genomför årligen upphandlingspliktiga inköp på över 900 miljarder kronor, motsvarande cirka 90 000 kronor per invånare. En effektiv offentlig upphandling möjliggör arbetsdelning och specialisering, vilket i sin tur är en förutsättning för hög produktivitet och kostnadseffektivitet inom den offentliga produktionen. En dåligt fungerande upphandling riskerar i stället att leda till kostnadsökningar och förseningar, och därmed minska den offentliga sektorns kostnadseffektivitet. I vissa fall riskerar en ineffektiv offentlig upphandling även att möjliggöra kriminalitet och korruption, med såväl direkta som indirekta negativa effekter på produktiviteten (se mer i kapitel 11).

Hur stor effektivisering som kan realiseras genom den offentliga upphandlingen beror på flera faktorer, men en av de viktigaste är hur väl upphandlingen genomförs. Hur väl en upphandling genomförs beror i sin tur på många saker, såsom kompetensen och skickligheten hos den enskilde upphandlaren, hur organisationen hanterar inköpsverksamheten, det stöd upphandlaren kan få och de begränsningar och drivkrafter som regelverket för upphandlingen skapar. Givet volymen på vad som upphandlas kan även små förbättringar innebära stora effektiviseringsvinster.

15.2 Bakgrund

Regelverket för offentlig upphandling innebär en rad krav på hur processen för själva upphandlingen ska gå till när en offentlig organisation ska köpa varor eller tjänster.¹ Vad en myndighet ska upp-

¹ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling gäller i de flesta fall. Särskilda regelverk finns för vissa typer av inköp.

handla för varor eller tjänster och arbetet inför en upphandling är oreglerat eller styrs av andra bestämmelser. Vad som sker efter en upphandling styrs i första hand av avtalet mellan parterna. Det upphandlingsregelverket i huvudsak reglerar är själva genomförandet av upphandlingen.

Utgångspunkten är att inköp av inte obetydligt värde ska genomföras genom en offentlig, konkurrensutsatt upphandling. Vad som ska köpas, vilka krav som ställs på produkten, tjänsten eller leverantören och hur urvalet mellan leverantörer ska gå till ska framgå. Kraven och urvalet ska bygga på i huvudsak objektiva grunder och vara proportionella och kontrollerbara. Avsteg från delar är möjliga att göra under olika förutsättningar, men att detta är utgångspunkten genomsyrar regelverket.

Upphandlingsregelverket har sin grund i EU-direktiv. Kravens omfattning är relaterade till storleken på inköpet och delas in i tre olika nivåer. Den högsta nivån, över de så kallade direktivströsklarna, är olika hög beroende på vad inköpet gäller.² Över direktivströsklarna gäller EU-reglerna fullt ut. Under dem tillåts medlemsländer ha avvikande nationella regler. Dessa möjligheter begränsas dock av att även inköp under trösklarna som kan vara av intresse för leverantörer i ett annat medlemsland ska följa vissa grundläggande principer.

Sverige har valt en ordning där inköp under 700 000 kronor kan genomföras genom så kallad direktupphandling.³ Över den nivån, men under direktivströsklarna, gäller nationella regler. Dessa förändrades 2022, men upphandlingar enligt det regelverket är fortsatt reglerade och ska fortsatt följa de grundläggande principerna från det unionsgemensamma regelverket.

15.2.1 Regelverket försvårar för affärsmässiga inköp

Vid i praktiken alla inköp är det omöjligt att i detalj specificera hur produkten eller tjänsten ska vara utformad i alla relevanta dimensioner. Det kommer alltid att finnas kvalitetsaspekter som inte är fullt ut beskrivna. Vissa kvalitetsaspekter av mer subjektiv karaktär som är centrala för en vara, t.ex. smak på livsmedel, kan vara omöj-

² Nivån på den övre tröskeln varierar beroende på om inköpet gäller varor och tjänster, bygg-entreprenader eller sociala och andra särskilda tjänster.

³ För sociala och andra särskilda tjänster tillåts direktupphandling ända upp till direktivströskeln.

liga att specificera i ett avtal på ett sätt så att brott mot det med framgång kan hävdas i en domstol. Leverantörer kommer därför alltid att ha möjlighet att dra ned på sådan kvalitet som inte har kunnat specificeras i avtalet.

Ett privat företag kan hantera detta problem genom att utesluta leverantörer från framtida inköp. Leverantörer som vill fortsätta att sälja till företaget förstår detta och agerar därefter. Även andra företag som inte har påverkats, men som har hört talas om att en leverantör utnyttjat situationen och levererat dåliga produkter, kan välja att utesluta den leverantören vid deras framtida inköp. Leverantörer till privata företag har generellt ett incitament att leverera på även icke-specificerade kvalitetsaspekter just för att de vet att framtida försäljning till denna kund och deras rykte hos andra företag kan påverkas. Sådana långsiktiga affärsrelationer skapar också bättre förutsättning för leverantören att göra investeringar som är specifika för just den relationen.⁴

Skillnaden mellan att ha långsiktiga relationer med leverantörer, där god prestation kan förväntas innebära förnyade kontrakt, och att i ett mer traditionellt upphandlingsförfarande periodiskt konkurrensutsätta sina leverantörer har lyfts som en anledning till att japanska bilföretag vann marknadsandelar på amerikanska bilföretags bekostnad under 1980- och 1990-talet (Helper och Henderson, 2014). De över tid stora kvalitetsskillnaderna mellan underleverantörerna till japanska företag, där relationsmodellen användes för att likrikta incitamenten, och amerikanska företag, där tilltron till konkurrensutsättning var större, illustrerar hur dessa olika sätt att upphandla kan påverka resultatet.

För offentliga organisationer ger upphandlingslagstiftningen i dag begränsade möjligheter att ta hänsyn till tidigare erfarenheter av leverantörer eller rykten om dem vid tilldelningen av nya kontrakt. Varje upphandling ska i hög grad ses som ett nytt köp på en ny

⁴ Relationsspecifika investeringar kan hämmas om köparen inte kan binda sig till att inte utnyttja situationen och omförhandla avtalet till sin fördel i framtiden. Investeringar kan då ske på ett samhällsekonomiskt ineffektivt sätt, men som ger leverantören en bättre förhandlingsposition, eller utebli helt. Välskrivna kontrakt mellan parterna och effektiva domstolar som möjliggör att avtalet upprätthålls är ett sätt att motverka problemet. Långsiktiga relationer som skapar tillit är ett annat sätt. Se exempelvis Hart (2017) för en diskussion om frågan.

marknad och tilldelning av kontrakt ska ske på i huvudsak objektiva grunder.⁵

Offentliga inköpare arbetar ofta i organisationer som inte riskerar att gå i konkurs, och kan t.o.m. ha möjligheten att äska om mer pengar om kostnaderna ökar. En inköpare i en sådan organisation kan, allt annat lika, förväntas ha svagare tryck på sig att genomföra kostnadseffektiva upphandlingar. Om upphandlingsreglerna inte fanns skulle det då finnas möjlighet att utifrån bristande drivkrafter genomföra mediokra affärer och, i värsta fall, delta i korruption. Därför finns regelverk som kräver en viss process, med konkurrensutsättning och tilldelning utifrån objektiva kriterier, för att kompensera för detta. Därutöver har EU ambitionen att främja den inre marknaden genom att förenkla för leverantörer från olika medlemsstater att lägga anbud i andra medlemsstaters upphandlingar, vilket har påverkat utformningen av reglerna.

Det ovan beskrivna utgör en viktig avvägning i regelverkets utformning. Å ena sidan kan rigida processkrav finnas för att säkerställa att en miniminivå av effektivitet uppnås. Å andra sidan är det genom subjektiva bedömningar av erfarenheter och information och genom förhandling som de mest affärsmässiga inköpen kan genomföras. Regler som låter inköpare agera mer flexibelt kan alltså möjliggöra bättre affärer, men riskerar samtidigt att leda till slösaktighet eller korruption.

15.2.2 Förbättringspotential i processer och organisation kring inköp

Hur inköpsverksamheten organiseras och dess koppling till övrig verksamhet har betydelse för hur väl upphandling fungerar. Behovsägare och inköpare behöver arbeta gemensamt kring inköp för att matcha behov mot vad marknaden kan erbjuda. Det är de som nyttjar inköpen som enklast kan avgöra om en upphandling mött såväl behoven som avtalet. Studier av amerikanska offentliga inköpsorganisationer tyder på att en mer kompetent byråkrati och starkare

⁵ Eriksson (2023) intervjuar olika privata och offentliga byggherrar och finner hur de mest påtagliga skillnaderna i deras upphandlingsstrategier är att privata byggherrar förhandlar mer och bygger mer långsiktiga relationer med sina entreprenörer. Både de privata byggherrarna och deras entreprenörer uppgav att de uppskattade de långsiktiga relationerna och att båda parter undvek konflikter om kortsiktiga vinster i enskilda projekt för att inte äventyra det långsiktiga samarbetet.

samarbeten inom organisationen leder till bättre utfall vid inköp (Decarolis m.fl., 2019; Decarolis, m.fl., 2021). En förändring av inköpsverksamheten i Nacka till att bli mer systematisk och strategisk, med mer planering och en kontinuerlig marknadsdialog, verkar ha gett goda resultat (Tukiainen och Halonen, 2020). Att ha vissa grundläggande processer på plats kan ses som en del av att ha en ändamålsenlig intern styrning och kontroll.

Processer och styrning kring inköpsverksamheten brister dock i många offentliga organisationer. Utifrån en enkätundersökning av hur upphandlande organisationer arbetar konstaterade Upphandlingsmyndigheten att det finns stor potential i att åstadkomma en mer ändamålsenlig inköpsledning (Upphandlingsmyndigheten, 2023). Ett exempel är användandet av inköpsanalyser. En inköpsanalys är en analys av vad en organisation köper, till vilka priser, vilka inom organisationen som genomför de olika inköpen och vilka leverantörer organisationen har. Enbart drygt 40 procent av statliga myndigheter och kommuner har genomfört en sådan inköpsanalys. Ett annat exempel är avtalsuppföljning. I en undersökning svarade cirka en tredjedel av kommunerna att de följde upp mindre än tio procent av sina kontrakt och ramavtal (Karlsson Westergren, 2023).⁶ Enbart drygt hälften av upphandlade organisationer menar att deras avtalsuppföljning i hög utsträckning bidrar till att de kan vara säkra på att leverantörerna möter inköpsbehoven (Upphandlingsmyndigheten, 2023).

Antydning om brister i organisation och styrning framkommer också i en undersökning av personer som arbetar med offentliga inköp. Enbart två femtedelar svarade att de upplever att ledningen för deras verksamhet har hög kunskap och förståelse för inköp och offentlig upphandling (Sveriges Offentliga Inköpare, 2024). Enbart en tredjedel upplevde att inköp och upphandling har en tydlig förankring i verksamhetens mål, behov och förutsättningar. Bara en fjärdedel upplevde att behovsägare, ledning och inköpare delar kunskap och gör prioriteringar tillsammans. Slutligen upplevde enbart drygt hälften att de hade förutsättningar för att göra bra offentliga affärer.

⁶ Det finns en oro hos företag som överväger att delta i upphandlingar att de ska konkurreras ut av företag som missbrukar vetskapen att uppföljning inte sker (Andersson, 2020). Sker inte tillräcklig uppföljning möjliggörs för företag att missbruka det genom att leverera produkter och tjänster som understiger den kvalitet de utlovade med låg risk för att det ska få konsekvenser för dem.

15.2.3 Inköpsprocessen kan bli mer digital

En digitaliserad inköpsprocess har flera potentiella fördelar. Exempelvis skapar den förutsättningar att minska det manuella handläggningsarbetet kring inköp.⁷ Spårbarheten och kontrollen över inköpen stärks. Därtill blir det enklare att sammanställa och samla in uppgifter om inköp och analysera dem. Svenska offentliga organisationer har dock en betydande förbättringspotential på detta område.⁸

Leverantörer har, enligt lag (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling, sedan 2019 haft krav på sig att skicka fakturor till den offentliga sektorn som e-fakturor. Den offentliga sektorn har också varit skyldiga att kunna ta emot och hantera e-fakturor. År 2023 var omkring fyra femtedelar av alla leverantörsfakturor till den offentliga sektorn e-fakturor, ungefär samma andel som för 2021, den senaste mätningen dessförinnan (Digg, 2025d). Större statliga myndigheter, med minst 50 årsarbetskrafter, har här nått längst med 94 procent e-fakturor.

Enligt förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte ska statliga myndigheter med fler än 50 anställda, med vissa undantag, hantera sina utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt. Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har lämnat föreskrifter om vad detta närmare innebär. Cirka tre fjärdedelar av alla statliga myndigheter, och 83 procent av de myndigheter som omfattas av kravet, har infört e-handel (Digg, 2025d). För kommuner och regioner saknas motsvarande krav på användning av e-handel. Samtliga regioner har dock infört det. Bland kommunerna är det enbart 60 procent. För såväl kommuner som regioner och statliga myndigheter tillämpas dock inte e-handel för alla typer av inköp. Andelen leverantörsfakturor som genom e-handel automatiskt kan matchas mot en order eller ett abonnemang är i genomsnitt låg.⁹ Förbättringspotential finns alltså inte bara i att fler offentliga organisationer inför e-handel, utan även att de organisationer som har det ska öka användandet.

⁷ I Finland bedöms handläggningskostnaderna ha minskat från 51 till 10 euro per inköp genom att använda e-handel (ESV, 2023).

⁸ Se även Digg (2025d, 2025e).

⁹ Digg (2025d) har undersökt andelen automatiskt matchade fakturor för offentliga organisationer av olika storlek, men använt en metod som inte möjliggör för dem att beräkna genomsnittet för offentlig sektor som helhet. Genomsnittet för de olika storlekskategorierna ligger mellan 12 och 36 procent.

15.3 Bedömningar och förslag

15.3.1 Systematisk användning av erfarenheter

Bedömning: Den offentliga sektorn bör i högre grad utnyttja erfarenheter av tidigare leverantörsrelationer vid tilldelning av nya kontrakt.

Förslag: Inför ett system där upphandlande organisationers erfarenhet av olika leverantörer kan registreras i syfte att kunna använda dessa erfarenheter som grund för tilldelning av kontrakt i andra upphandlingar.

Möjligheten att använda erfarenheter av leverantörer vid tilldelningen av kontrakt är ett centralt verktyg för köparen för att säkra kvalitet i vad som levereras. Det gäller särskilt när relevanta kvalitetsdimensioner inte går att fastställa i ett avtal. Dagens upphandlingsreglerverk begränsar dock möjligheten att använda erfarenheter. Vissa möjligheter finns dock även med dagens regler. Produktivitetskommissionen bedömer att en mer effektiv upphandling skulle kunna uppnås om erfarenheter av leverantörers tidigare prestationer systematiskt användes vid tilldelning av nya avtal. Det skulle även göra att potentiella leverantörer tvingas att i högre grad konkurrera med kvaliteten på sina tjänster och produkter, och på så sätt skapa ett omvandlingstryck som i högre grad främjar produktivitet.

Ett sätt att skapa bättre förutsättningar för att använda erfarenheter är att låta upphandlande organisationer bedöma och betygssätta leverantörers prestationer och samla in den informationen centralt. Informationen skulle sedan kunna delas inom den offentliga sektorn och potentiellt användas som en tilldelningsgrund.¹⁰ På detta sätt kan upphandlare agera mer likt hur den privata sektorn kan göra. Ett sådant system har exempelvis föreslagits av Lundberg m.fl. (2024). Vad som betygssätts i ett sådant system skulle kunna se olika ut för olika produkt- och tjänstekategorier och bestå av flera olika kvalitetsparametrar. Det är viktigt att vad som bedöms i möjligaste mån inkluderar sådan kvalitet som är svår att avtala

¹⁰ Ett italienskt el- och vattenföretag implementerade under ett antal år ett sådant system där leverantörers prestationer på en lång rad kvalitetsparametrar bedömdes i syfte att de skulle användas för framtida tilldelningar av kontrakt (Decarolis m.fl., 2016). Uppmätta kvalitetsparametrar ökade betydligt som resultat.

om.¹¹ Det är först när svag prestation inom sådana svärmätta områden kan få konsekvenser för framtida upphandlingar som systemet uppnår sitt fulla syfte.

Konkurrensverket har fått i uppdrag att ta fram en effektiv, proportionerlig och tillförlitlig metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt (Regeringskansliet, 2025d). Konkurrensverket ska därutöver analysera och föreslå hur företag som inte tidigare tilldelats offentliga kontrakt bör hanteras inom metoden. En sådan metod skulle innebära att leverantörers fullgörande av kvalitetskrav mäts, samlas in och används vid tilldelningen av nya kontrakt. Produktivitetskommissionen anser att ett system av den typ som redogjorts för bör införas, förutsatt att inte Konkurrensverkets analys visar på ohanterliga praktiska eller juridiska hinder.¹²

15.3.2 Bättre inkösuppgifter

Bättre uppgifter från hela inköpsprocessen

Förslag: Sammanlänkade uppgifter om hela inköpsprocessen och hela inköpsvolymen bör samlas in i syfte att förbättra möjligheterna för analys och utvärdering. Upphandlingsmyndigheten bör samla in de uppgifter som dagens system tillåter och över tid bredda mängden i takt med att digitaliseringen av inköpsprocessen går framåt. Dessa uppgifter bör erbjudas som öppna data där så inte är olämpligt av säkerhetsskäl, integritetsskäl eller av hänsyn till företagshemligheter.

Förslag: Bredda kravet på elektroniska inköp till hela den offentliga sektorn.

Uppgifter om inköp, såsom vad som köps in, till vilket pris och hur, är i dag en underutnyttjad resurs. Upphandlande organisationer skulle själva kunna använda dem för att analysera sina inköp.

¹¹ Trafikverket har tidigare haft ett pilotprojekt med ett system av denna sort (Lundberg m.fl., 2024). Där bedömdes leverantörerna på en femgradig skala inom nio områden: tid, kvalitet, ekonomi, samarbete och kommunikation, dokumentation, teknik och utveckling, säkerhet, trafik och miljö.

¹² I kapitel 11 föreslås att ett utförrarregister införs. Betygssättning kan med fördel kopplas till ett sådant register.

Uppgifterna skulle också kunna användas för att centralt analysera inköp och jämföra hur väl olika organisationer presterar och olika metoder fungerar.¹³ Stöd kan ges till upphandlade organisationer baserat på analyser av uppgifterna och korruption och oegentligheter kan upptäckas. Reformen av upphandlingsregler kan enklare utvärderas och både upphandlingstillsynen och konkurrenstillsynen underlättas. Forskning inom upphandlingsområdet skulle också underlättas och främjas.¹⁴ Genom att offentliggöra uppgifter kan privata företag utveckla tjänster baserade på uppgifterna. Potentiella leverantörer får också information om storleken på organisationers inköp och kan planera utifrån när avtal går ut.

Den största potentialen vad gäller inkösuppgifter ligger i att samla in och koppla ihop uppgifter om hela kedjan av upphandling och inköp. Andra länder har här kommit längre, medan Sverige än så länge främst samlar in uppgifter från annonsdatabaser. I exempelvis Finland planeras införandet av ett centralt system där omfattande länkad information om hela inköpsprocessen för den offentliga sektorn ska samlas (Digg, 2025e; Piri m.fl., 2024). Redan i dag samlas uppgifter från statliga myndigheters fakturor in i Finland.¹⁵

För att något motsvarande ska vara praktiskt möjligt i Sverige krävs det bland annat att fler upphandlande organisationer i större utsträckning digitaliserar sina inköpsprocesser och att standarder för uppgifter tas fram. Målbilden bör vara att alla relevanta inkösuppgifter i den offentliga sektorn samlas in centralt, med undantag för sådana där säkerhetsaspekter o.d. gör det olämpligt. Inspiration bör här tas från Finlands planer, Upphandlingsmyndighetens (2019) förslag på insamling av inkösuppgifter och Diggs arbete med regeringsuppdrag om att ansvara för Open Data Charters stadga (Digg, 2025e).

Hur lång tid det kommer att ta innan det går att samla in länkade inkösuppgifter från hela den offentliga sektorn beror bl.a. på hur snabbt inköpsprocessen kan digitalisera på ett ändamålsenligt sätt, hur snabbt standardiserade uppgifter om upphandlingsannonser kan samlas in och hur snabbt relevanta standarder kan tas fram.

¹³ Sundén (2023) redogör för hur upphandlingspraktiker, när det kommer till statistik, efterfrågar möjligheten att jämföra hur väl de presterar jämfört med andra organisationer.

¹⁴ Dagens upphandlingsstatistik upplevs av forskare som eftersatt i jämförelse med exempelvis arbetsmarknads- och socialförsäkringsområdet (Sundén, 2023).

¹⁵ Se också Digg (2025e) för fler exempel. I Norge uppskattas exempelvis att deras digitalisering av sina inköp kommer att medföra stora besparingar.

Eftersom det kan antas dröja bör Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att samla in vad som är möjligt i dag. I takt med att digitaliseringen av inköpen ökar och andra förutsättningar kommer på plats bör Upphandlingsmyndighetens insamling av uppgifter breddas. Upphandlingsmyndigheten (2019) ger ett exempel på uppgifter som man kan börja med. Leverantörsreskontra är också något som med fördel skulle kunna samlas in tidigt i processen och i hög grad delas öppet.¹⁶

De största nyttorna av denna insamling kommer att ske först när en tillräckligt stor andel av inköpsvolymen kan samlas in. Det kräver att graden av digitaliseringen av inköpen i offentlig sektor ökar. Som redogjorts för är den i dag för låg. Produktivitetskommissionen menar att ökat användande av e-handel fortsatt bör vara en prioriterad fråga i styrningen av myndigheter. För kommuner och regioner samt mindre myndigheter saknas i dag krav på att använda e-handel vid inköp. Produktivitetskommissionen anser att kravet bör breddas även till dessa organisationer. Att från början kräva att alla inköp sker elektroniskt är inte nödvändigtvis realistiskt. Kravet bör initialt anpassas till den faktiska nivån av e-handel och skärpas i en takt som gör det möjligt för de upphandlande organisationerna att utöka sin e-handel på ett kostnadseffektivt sätt. Förutom en förbättrad möjlighet att samla in inköpsuppgifter skulle en större grad av e-handel medföra en effektivisering i ekonomi-administrationen och en bättre kontroll över inköpen.

En statlig annonsdatabas

Förslag: Etablera en statlig annonsdatabas med en roll likt EU:s gemensamma annonsdatabas Tenders Electronic Daily (TED) men för samtliga upphandlingsannonser i Sverige.

Att, såsom diskuteras ovan, samla in uppgifter om hela inköpsprocessen innebär att uppgifter om själva upphandlingen också samlas in. Till skillnad från de flesta andra medlemsländer har

¹⁶ För potentiella leverantörer möjliggör leverantörsreskontra som öppna data exempelvis ett enkelt sätt att uppskatta en offentlig organisations inköp inom en viss marknad och på så sätt förstå om det är relevant att planera för att lägga anbud i framtida upphandlingar där. Att samla in sådana uppgifter centralt ger också en god grund för den offentliga sektorn att analysera sina inköp.

Sverige valt att ha privata annonsdatabaser för offentlig upphandling. Det innebär att den offentliga sektorn som utgångspunkt inte har tillgång till de upphandlingsuppgifter som annonsdatabaserna har, såsom annonser och andra upphandlingsdokument, och att de inte nödvändigtvis finns i standardiserad form.

En upphandling som i dag överstiger vissa av EU:s bestämda tröskelvärden måste också annonseras i den europeiska annonsdatabasen Tenders Electronic Daily (TED). Där måste även upphandlingsdokumenten finnas tillgängliga kostnadsfritt. I Sverige hanteras detta genom att de privata annonsdatabaserna skickar uppgifter om annonser över tröskelvärdena till TED.

För att underlätta tillgången till upphandlingsuppgifter och säkerställa att den offentliga sektorn har rådighet över uppgifter om sina egna upphandlingar bör en statlig annonsdatabas skapas som samlar alla svenska upphandlingsannonser. Denna skulle då exempelvis kunna fungera likt TED genom att de privata annonsdatabaserna skickar in upphandlingsuppgifter i standardiserad format. En annan nytta vid sidan av att staten får tillgång till upphandlingsuppgifterna är att tillgängligheten till dem skulle förbättras för potentiella leverantörer och allmänheten.

15.3.3 Bättre organisering av inköpsverksamheten

Förbättrad organisering och styrning

Förslag: Ge uppdrag till statliga myndigheter med en stor inköpsvolym att arbeta med kategoristyrning och inköpsanalyser.

Upphandlande organisationer brister vad gäller grundläggande processer och styrning kring upphandling. Förbättringar har potential till att leda till en mer effektiv offentlig upphandling. Det finns inte nödvändigtvis ett enskilt arbetssätt som fungerar bättre än andra. Att arbeta med inköpsanalys och så kallad kategoristyrning är ett sätt att få organisationen att arbeta mer ändamålsenligt med inköp. Kategoristyrning är en metod där inköp organiseras utifrån produktkategoriernas specifika funktioner och ursprung och att inköpsarbetet organiseras närmare kärnfunktioner (ESV, 2023).

Att genomföra inköpsanalyser och arbeta enligt kategoristyrning medför att strukturerad information om vad som köps in och till vilket pris behöver tas fram. Det skapar en process där en medveten prioritering av upphandlingsresurser mellan olika inköpskategorier kan göras. Det skapar också en process för att kontinuerligt reflektera kring och arbeta med att förbättra inköpen. Flera delar av verksamheten, från såväl ledning till de som till slut ska använda det som köps in, engageras i inköpen på ett tydligare sätt.

I USA har krav ställts på hur federala myndigheter ska arbeta med inköp, inklusive att de ska arbeta i enlighet med vissa arbets-sätt i kategoristyrning.¹⁷ Produktivitetskommissionen menar att svenska myndigheter i högre grad borde arbeta i enlighet med principerna bakom kategoristyrning. Därför bör också styrning för att uppnå detta tillfälligt prioriteras. Produktivitetskommissionen föreslår av den anledningen att uppdrag ges till myndigheter med en stor inköpsvolym att arbeta med kategoristyrning och inköpsanalyser.¹⁸ Syftet ska inte vara att varje enskild detalj i kategoristyrning ska behöva följas, utan syftet är att de generella principerna följs. Ambitionsnivån bör också vara lägre vid lägre inköpsvolym.

15.3.4 Stärkt nationellt upphandlingsstöd

Utökat upphandlingsstöd

Förslag: Stärk Upphandlingsmyndighetens upphandlingsstöd.

Upphandlingar kan genomföras olika bra. En studie av Trafikverkets inköp av visst vägunderhåll genom asfaltering visar exempelvis att även denna relativt standardiserade vara kan upphandlas med stora skillnader i kostnadseffektivitet beroende på vem som ansvarar för upphandlingen (Smith m.fl., 2023). Kostnaden skulle minska med en femtedel om samtliga inköpare presterade lika bra som den bästa. Även andra studier stödjer att den enskilde upphandlaren har betydelse för utfallet och att olika upphandlande organisationer kan vara olika effektiva (Bandiera m.fl., 2008; Decarolis m.fl. 2021).

¹⁷ Se exempelvis Office of Management and Budget (2019).

¹⁸ Exempelvis redovisar ESV (2023) typfall av myndigheter beroende på inköpsverksamhet där en inköpsvolym på minst 200 miljoner kronor bedömdes vara stor.

Ett sätt att avlasta enskilda upphandlare och minska personberoendet är att erbjuda centralt stöd.¹⁹ Upphandlingsmyndigheten skulle här kunna erbjuda ett bättre och mer praktiskt inriktat stöd än de gör i dag. För det första bör Upphandlingsmyndigheten i högre grad skapa plattformar och nätverk för upphandlare att dela erfarenheter, material och best practices. Många upphandlande organisationer och deras upphandlare sitter på mer erfarenhet och bättre kunskap än Upphandlingsmyndigheten har möjlighet att göra, men dessa sprids inte i tillräcklig utsträckning mellan olika organisationer. Den nederländska näringslivsmyndigheten arbetar exempelvis på detta sätt för offentliga inköpare.²⁰ För det andra bör Upphandlingsmyndigheten erbjuda bättre stöd i frågor som är viktiga för inköpsens effektivitet och hur man organiserar och styr inköpsverksamheten. Vägledning i hur man arbetar med kategoristyrning och hur man både strategiskt och operativt arbetar med kostnadsminskningar kan med fördel erbjudas i större utsträckning. Myndigheten kan också avlasta upphandlande organisationer genom att erbjuda kunskap och analyser om olika leverantörsmarknader och rekommendationer om hur man bör arbeta med inköp på dessa marknader. För det tredje bör nya stöd utformas med grund i bättre inköpsuppgifter i takt med att Upphandlingsmyndigheten får tillgång till dem. Även med relativt enkla uppgifter såsom leverantörsreskontra från många upphandlande organisationer kan värdefulla analyser genomföras. Myndigheten skulle med hjälp av ytterligare inköpsuppgifter kunna utvärdera upphandlande organisationer och metoder, upptäcka oegentligheter och förbättringsmöjligheter och identifiera framgångsrika arbetssätt och sprida dessa. Myndigheten skulle även kunna främja och stötta experiment hos upphandlande myndigheter i syfte att bättre lära sig vilka metoder som fungerar, såsom diskuteras i exempelvis Tukiainen och Halonen (2020).

¹⁹ Lotti m.fl. (2023) visar exempelvis hur inköpsorganisationer med svagare kompetens kan göra bättre inköp av mer komplexa varor när de får information om vad starkare inköpsorganisationer betalar.

²⁰ Se PIANOo (2025) för mer information.

Förstärk upphandlingsmyndigheten

Förslag: För över Kammarkollegiets uppgift att upphandla samordnade ramavtal och Myndigheten för digital förvaltnings uppgifter inom området elektronisk inköpsprocess till Upphandlingsmyndigheten.

Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering (SOU 2025:13) har föreslagit att Kammarkollegiets uppgift att upphandla samordnade ramavtal, dvs. Statens Inköpscentral, och Diggs uppgift att främja elektroniska inköp förs över till Upphandlingsmyndigheten. Att föra över Statens Inköpscentral till Upphandlingsmyndigheten skulle tillföra värdefull operativ upphandlingskompetens till Upphandlingsmyndigheten. Sådan kompetens är något Upphandlingsmyndigheten skulle behöva mer av. Det skulle i sin tur stärka förmågan att erbjuda ett bra och relevant upphandlingsstöd. På samma sätt kan Upphandlingsmyndighetens nuvarande kompetenser och erfarenheter förbättra verksamheten med att upphandla ramavtal. Likaså skulle flytten av ansvaret för att främja elektroniska inköp skapa en enskild myndighet med uppgiften att främja en digital inköpsprocess. Produktivitetskommissionen bedömer att nyttan med att samla dessa verksamheter överstiger eventuella nackdelar, såsom att det skulle kunna uppstå en intressekonflikt mellan upphandlingsstödet och den avgiftsfinansierade verksamheten med ramavtal. Mot bakgrund av detta föreslår Produktivitetskommissionen att förslaget om att inordna dessa två verksamheter i Upphandlingsmyndigheten genomförs. Det bör understrykas att detta även skulle stärka förutsättningarna att genomföra flera andra förslag inom detta kapitel.

15.3.5 Färre överprövningar och effektivare handläggning

Högre tröskel för överprövning

Förslag: Det bör bli svårare för leverantörer att få upphandlingar överprövade, bl.a. genom införandet av en avgift.

Möjligheten för en leverantör att kunna få en upphandling överprövad bidrar till att säkerställa att den upphandlande organisationen följer de kriterier den satt upp i upphandlingen. Möjligheten utgör därmed ett skydd för leverantörssidan. Ett sådant skydd för leverantören kan också vara till nytta för den upphandlande organisationen i och med att det kan uppmuntra fler företag att delta i upphandlingen. Det bidrar också till att minska utrymmet för korruption.

Möjligheten till överprövning för dock också med sig problem. Tolkningsutrymmet inom upphandling kan vara stort och upphandlingar kan omfatta stora belopp. Det kan göra det rationellt för ett företag som inte tilldelades avtalet att begära överprövning i hopp om att domstolen ska göra en tolkning till deras förmån. En överprövning skapar därutöver problem genom att processen tar tid, samtidigt som den upphandlande myndigheten kan behöva ha tillgång till eller erbjuda vad den upphandlar kontinuerligt. Det är också svårt att genom upphandling möta tidskritiska och skiftande behov när överprövning riskerar att försena inköpen. Ett exempel är Arbetsförmedlingens upphandling av arbetsmarknadsutbildningar (se mer i kapitel 5). Möjligheterna till s.k. täckningsköp medan en process om överprövning pågår har förbättrats, men överprövningar kan fortfarande skapa problem.

Just för att överprövningar skapar problem för den upphandlande myndigheten kan det driva upphandlare till att försöka hålla nere antalet anbud och använda kravspecifikationer och tilldelningskriterier med mindre tolkningsutrymme eller sådana som i tidigare upphandlingar klarat en överprövning.²¹ Ett visst ansvar ligger på den upphandlade myndigheten att förebygga överprövningar, men

²¹ Coviello m.fl. (2018) visar hur det implicita hotet från en leverantör att starta en domstolsprocess kan, när domstolsprocesser är ineffektiva och tar lång tid, förmå den upphandlande organisationen att acceptera brister i leveransen. Tukiainen och Halonen (2020) visar, baserad på svenska data, hur antalet leverantörer som lämnar anbud i en upphandling korrelerar med risken för överprövning.

överdrivet stora möjligheter till överprövning riskerar ändå att försämra de offentliga inköpen.

Det krävs därmed att möjligheten till överprövning balanseras mot de nackdelar en alltför långtgående sådan möjlighet för med sig. Flera regelförändringar har gjort det svårare med överprövningar för leverantörer, minskat handläggningstiderna hos domstol och förbättrat möjligheterna för upphandlande organisationer att hantera effekterna av en överprövning. Produktivitetskommissionen menar dock att balansen bör flyttas ytterligare i riktning mot högre trösklar.

Ett sätt att göra det är att införa en avgift för den som ansöker om en överprövning. Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler (SOU 2018:44) redogör för hur avgifter för överprövning är vanliga i andra europeiska länder. Storleken på avgifterna, och i vilken mån de är differentierade utifrån storleken på upphandlingen, varierar. Produktivitetskommissionen menar att en avgift för överprövning av upphandlingsmål i möjligaste mån bör baseras på det ekonomiska värdet av upphandlingen. På så sätt blir tröskeln inte orimligt hög för överprövningar av mindre upphandlingar samtidigt som avgiften blir tillräckligt stor för att avskräcka överprövningar av större upphandlingar.

Koncentrera upphandlingsmål till färre domstolar

Förslag: Koncentrera upphandlingsmål till färre förvaltningsrätter och kammarrätter.

Upphandlingsmål är ofta komplexa och resurskrävande där hänsyn ofta behöver tas till praxis på europeisk nivå. Målen rör ofta stora belopp och det finns ofta ett behov av att målen avgörs fort. Det ställs alltså höga krav på kompetensen hos domstolarna som ska handlägga dessa mål.

Inom konkurrensrätten, som också har komplexa mål där hänsyn behöver tas till europeisk praxis, har målen koncentrerats till särskilda domstolar: en vid Stockholms tingsrätt och en vid Svea hov-

rätt.²² På så sätt har kompetensen och erfarenheten kring att handlägga den typen av mål kunnat koncentreras. Slutsatsen i en utvärdering är att koncentrationen av målen på detta sätt har varit lyckad (Domstolsverket, 2023). Även exempelvis fastighetsmål har bedömts vara komplicerade och kräva att de som handlägger ärendena ska kunna sätta sig in i invecklade tekniska och ekonomiska spörsmål. Därför har de också koncentrerats till ett mindre antal domstolar för att de ska kunna bygga upp en tillräcklig kompetens (SOU 2013:12).

Upphandlingsmål handläggs på samtliga allmänna förvaltningsdomstolar och kammarrätter. Upphandlingsmål utgör enbart cirka två procent av förvaltningsrätternas inkomna mål (Domstolsverket, 2024). Processen är i princip uteslutande skriftlig, så behovet av att finnas tillgänglig i hela landet för muntliga förhandlingar är begränsat. Produktivitetskommissionen menar att upphandlingsmål bör koncentreras till färre förvaltningsrätter och färre kammarrätter. Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12) föreslog exempelvis tre förvaltningsrätter och en kammarrätt. På så sätt skulle kompetensen bland de som handlägger målen kunna öka, handläggningstiden potentiellt minska, praxis bli mer enhetlig och kvaliteten på domarna öka. Det sistnämnda skulle potentiellt minska behovet av att ta upp mål i högre instans och därigenom korta ner processen ytterligare.

15.3.6 Förändrade europeiska upphandlingsregler

Bedömning: Det europeiska upphandlingsregelverket bör utformas så att det offentliga kan göra goda affärer. Upphandlingsreglerna bör förändras så att upphandlande organisationer får större frihet kring hur upphandlingar genomförs, bättre möjligheter för förhandling med potentiella leverantörer och större utrymme för bedömningar baserade på erfarenheter.

Dagens upphandlingsregelverk fokuserar på hur upphandlingsprocessen genomförs, med krav på i huvudsak objektiva grunder för tilldelning av kontrakt och en rigid syn på konkurrensutsätt-

²² Viss begränsad möjlighet finns att överklaga till Högsta domstolen, men det är i huvudsak i dessa domstolar som mål avgörs och praxis bestäms. Patent- och marknadsdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen hanterar även mål inom marknadsrätten och immaterialrätten.

ning. Samtidigt är det flexibilitet, möjligheten att förhandla och att ta hänsyn till erfarenheter och rykten som möjliggör goda affärer. När upphandlingsregelverket omöjliggör detta försämras förutsättningarna för att göra de mest kostnadseffektiva inköpen över tid. Dagens försök att reglera bort dåliga upphandlingar har snarare begränsat möjligheten att göra de mest effektiva upphandlingarna.

En jämförelse mellan italienska upphandlingar över och under en tröskel, där reglerna tillät högre grad av subjektivitet i val av leverantör under tröskeln, visar att sannolikheten för samma leverantör att vinna upprepade gånger ökar utan att upphandlingsresultatet försämras (Coviello m.fl., 2018). Större subjektivitet skapar möjlighet för relationer med leverantörer, vilket i sin tur skapar möjlighet för långsiktigt goda affärer.

Motsatsen till dagens regler, en stor frihet för upphandlare, är säkerligen inte lämplig för alla tillfällen och alla verksamheter. Inom vissa verksamheter eller vissa typ av köp kan det vara motiverat med strikta regler. Sådana beslut tas dock lämpligast nationellt eller inom den enskilda verksamheten.

Upphandlingsreglerna bör förändras så att upphandlande organisationer får större frihet i hur upphandling sker, bättre möjligheter för förhandling och större utrymme för subjektiva bedömningar och bedömningar baserade på erfarenheter och historiska uppgifter i upphandlingsprocessen. Sverige bör verka för att regelverket förändras i denna riktning.

15.4 Konsekvenser

15.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Ett system där bedömningar och erfarenheter av leverantörer registreras kommer att kräva en initial utvecklingskostnad och en efterföljande men lägre driftkostnad för den myndighet som får uppgiften. Kostnaden för detta går dock inte att uppskatta med någon tillförlitlighet utan att systemets närmare utformning bestäms. Detta kan dock förväntas vara ett relativt enkelt system och därför inte medföra stora kostnader.

Att samla in inköpsuppgifter medför en initial utvecklingskostnad för Upphandlingsmyndigheten och en efterföljande mindre kostnad för att förvalta systemet och driva statistikverksamheten.

Eftersom tanken är att omfattningen av insamlade uppgifter bör öka i takt med att det blir möjligt kommer även kostnaden att variera över tid. Den exakta kostnaden är svår att uppskatta. Upphandlingsmyndigheten (2019) konstaterar t.ex. att kostnaden för deras föreslagna inhämtning av inköpsuppgifter är svår att uppskatta. Även kostnaden för det föreslagna finländska systemet bedömdes vara svår att uppskatta (Piri m.fl., 2024). En osäker bedömning är att deras system skulle ha utvecklingskostnader på mellan sex och åtta miljoner euro. De löpande kostnaderna bygger på en ännu osäkrare uppskattning, men skulle ligga under 2,7 miljoner euro. Det är rimligt att tro att ett svenskt system skulle ha i storleksordningen samma kostnader att utveckla när förutsättningarna för att samla in uppgifter finns. Eftersom Finland redan samlar in vissa statliga inköpsuppgifter är det sannolikt något dyrare att utveckla ett system här.

De offentliga organisationer som ska lämna in uppgifter får också ökade kostnader för detta. Storleken på dessa kostnader är beroende av vilka uppgifter som ska lämnas in och hur inköp hanteras. Kostnaden för att lämna in vissa initiala uppgifter ur ekonomisystemen bedöms som låg, motsvarande ett antal arbetstimmar per myndighet och tillfälle (Upphandlingsmyndigheten, 2019). Upphandlingsmyndigheten (2019) konstaterar att de myndigheter som använder inköpssystem för e-handel skulle kunna lämna in vissa ytterligare uppgifter till en låg kostnad. För övriga organisationer menar myndigheten dock att det är mycket svårt att precisera kostnaden närmare av att utvidga informationsskyldigheten. Även kostnaden för att samla ytterligare uppgifter än vad Upphandlingsmyndighetens förstudie diskuterar är svår att uppskatta.

Likt flera andra av förslagen kräver en statlig annonsdatabas en initial utvecklingskostnad följt av en mindre driftkostnad. Även här är utvecklingskostnaden och den löpande kostnaden svåra att precisera och beror på hur systemet byggs upp. Omfattningen och komplexiteten av systemet är dock mindre än för det system som föreslås om inkösuppgifter i Finland. Uppgifterna som ska samlas in är inte känsliga, syftet är delvis att öka tillgängligheten och de privata annonsdatabaserna är få. Även om en exakt siffra inte kan preciseras bedöms kostnaden bli lägre än för exempelvis det system som föreslås i Finland.

Förslaget om att ställa krav på e-handel i hela den offentliga sektorn medför kostnader för e-handelssystem för organisationer

som från början inte uppfyller kravet. Samtidigt medför förslaget besparingar i fakturahanteringen och en ökad kontroll över verksamhetens inköp. Båda dessa faktorer kan förväntas innebära minskade kostnader.

Att stärka upphandlingsstödet hos Upphandlingsmyndigheten innebär ökade kostnader för myndigheten. Exakt nivå beror på ambitionen. Ett resurstillskott på i storleksordningen 20 till 30 miljoner kronor, samt en omprioritering bland nuvarande stöd, skulle möjliggöra för en utveckling av nya upphandlingsstöd. Eftersom en typ av stöd som diskuteras också bygger på tillgång till bättre inköpsdata bör en del av en ökning komma i takt med att de uppgifter som krävs blir mer tillgängliga.

Att flytta Statens Inköpscentral och Diggs arbete med elektronisk inköpsprocess till Upphandlingsmyndigheten kan initialt medföra begränsade omställningskostnader.

Uppdrag till myndigheter att arbeta med kategoristyrning och till Upphandlingsmyndigheten att stödja detta bör inte föranleda nya kostnader av sådan storlek att de motiverar ett resurstillskott. När bättre processer och styrning för inköp tillämpas kan kostnaden för inköpen, allt annat lika, förväntas sjunka. Storleken beror på hur väl myndigheten redan arbetade med inköp innan och hur stor inköpsvolymen är.

Att införa en avgift för överprövningar av upphandlingar kommer att medföra intäkter motsvarande avgiften. Storleken på det går dock inte att precisera innan en storlek på avgiften är bestämd. En högre tröskel för att få en upphandling överprövad skulle sannolikt leda till färre överprövningsmål, och därmed en minskad kostnad för domstolarna.

Att koncentrera upphandlingsmål till vissa domstolar innebär enbart en omfördelning av vissa resurser mellan domstolar. Om handläggningen av ärenden effektiviseras kommer kostnaden att minska, men den exakta omfattningen är för osäker för att kunna uppskattas mer precist.

15.4.2 Övriga konsekvenser

Ett system som möjliggör för upphandlade organisationer att basera tilldelningsbeslut på erfarenheter bedöms försvåra för oseriösa aktörer att vinna upphandlingar. Detta kan i sin tur förväntas bidra till att minska brottsligheten.

Att offentliggöra fler inköpsuppgifter gör att potentiella leverantörer bättre förstår upphandlande organisationers behov. Att etablera en statlig annonsdatabas påverkar de privata annonsdatabaserna, vars möjlighet att ta betalt för tillgång till upphandlingsannonser försämras. Andra företag och allmänheten får dock bättre tillgång upphandlingsannonserna.

Att bredda kravet på e-handel till hela den offentliga sektorn påverkar kommunernas självstyre genom att det regleras att inköp ska ske elektroniskt på ett visst sätt. Även en insamling av inköpsuppgifter skulle kunna påverka det kommunala självstyret i och med att det kan behöva regleras bl.a. vilka uppgifter som behöver registreras. Produktivitetskommissionen bedömer dock att nyttorna med dessa åtgärder motiverar dessa ingrepp i självstyrelsen.

Förslagen som rör inköpsverksamhetens organisation skulle potentiellt kunna innebära att fler upphandlande organisationer konsoliderar sina inköp hos färre leverantörer, vilket potentiellt skulle kunna påverka mindre företag. Ett mer strategiskt inköpsarbete skulle dock också kunna innebära att fler upphandlande organisationer väljer att försöka uppmuntra mindre företags deltagande i upphandlingar. I övrigt bedöms inte förslagen ha olika påverkan på företag beroende på storlek.

Konsekvenser av förslaget om att flytta Statens Inköpscentral och Diggs arbete med elektronisk inköpsprocess till Upphandlingsmyndigheten redovisas i SOU 2025:13.

Att införa en avgift för överprövningar bedöms påverka mindre företag mer än större i och med att större företag sannolikt enklare kan betala avgiften.

16 Konkurrens inom välfärdssektorn

16.1 Inledning

Privat produktion av offentligt finansierade välfärdstjänster har länge varit en omdebatterad fråga. Fram till 1990-talet kretsade debatten kring huruvida vinstdrivande privata producenter överhuvudtaget skulle släppas in i den offentliga sfären. De som var emot detta såg stora risker med att överlåta produktionen av välfärdstjänster på privata och i synnerhet vinstdrivande aktörer. Bland förespråkarna sågs privat produktion i stället som en lösning på problemet med en stelbent och ineffektiv offentlig byråkrati.

Sedan dess har mycket hänt. I dag drivs en betydande andel av välfärdsproduktionen av privata företag på det offentligas uppdrag. Samtidigt fortsätter den politiska diskussionen om både risker och möjligheter med konkurrensutsättning.

Produktivitetskommissionen anser att det nu efter cirka 30 års gradvis konkurrensutsättning är tillfälle att stanna upp och göra ett försök till bedömning av resultaten. Syftet är inte bara att avgöra om effekterna har blivit de förväntade. Det handlar också om att bedöma om, och i så fall på vilket sätt, den politik som drivits kan justeras för att få ut större positiva och mindre negativa effekter av systemen. Den offentliga sektorn är i behov av lösningar som kan bidra till en ökad effektivitet och konkurrensutsättning är ett potentiellt verktyg för att åstadkomma detta.

Produktivitetskommissionen drar den generella slutsatsen att det fortfarande saknas tillräcklig kunskap för att definitivt kunna uttala sig om konkurrensutsättningens effekter på de olika välfärds-systemens resultat, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. De effekter som kunnat identifieras är överlag små. Samtidigt har flera konkurrensutsatta välfärdsmarknader, s.k. kvasimarknader, väsentliga brister i regleringen och utformningen. En växande närvaro av

kriminella och oseriösa aktörer som verkar inom systemen skapar också utmaningar för konkurrensutsättningen, vilket berörs särskilt i kapitel 11 *Kriminalitet och tillit*.

16.2 Bakgrund

Med kvasimarknad menas i detta kapitel ett system genom vilket den offentliga sektorn konkurrensutsätter kärnverksamhet, t.ex. vård och skola, och uppdrar åt privata utförare att bedriva den. Det handlar om att privata aktörer driver hela verksamheter, väsentligen finansierade av det offentliga, bestående av tjänster som erbjuds direkt till slutkonsument i form av privatpersoner. Det som kännetecknar en kvasimarknad är således ett trepartsförhållande: den offentliga sektorn betalar, en privat utförare producerar tjänsten och en individ konsumerar den.¹ På så sätt skiljer detta sig från när den offentliga sektorn upphandlar varor och tjänster som insatsvaror till den egna produktionen.

Även om vissa privata alternativ startade redan på 80-talet var det först på 90-talet och senare som större kvasimarknadsreformer genomfördes.² Friskolereformen genomfördes 1992, följt av en breddning till gymnasiet åren därefter och en högre skolpeng från 1997. Förbudet mot privat drivna förskolor togs bort samma år som friskolereformen. År 2009 infördes lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) och krav på regioner att tillämpa den för primärvård följde året efter. Assistansreformen genomfördes 1994.

När de första stora kvasimarknadsreformerna genomfördes fanns en livlig diskussion om att den offentliga sektorn var mycket ineffektiv. Tidsandan präglades av en tilltro till avregleringar och marknadens potential att lösa komplexa problem. Stora förhoppningar fanns på att privata aktörer, med starkare drivkrafter och möjlighet att bidra med en mångfald av nya arbetssätt, skulle vitalisera den offentliga sektorn och öka produktiviteten.

Samtidigt som förhoppningarna var stora, verkar det i många fall ha saknats en förståelse för vikten av att utforma systemen noggrant

¹ För en beskrivning av hur ett sådant trepartsförhållande kan leda till principal-agent-problem och regleringsmisslyckanden inom hälso- och sjukvården, se kapitel 17.

² T.ex. har arbetsmarknadsutbildningar köpts in från privata aktörer sedan 80-talet. Enskilda lokala försök att inrätta privat driven förskola började redan på 70-talet och ett lokalt försök med privat äldreboende i Danderyd genomfördes 1989. Det första privata sjukhuset, Cityakuten, invigdes 1983.

och säkerställa att incitamenten riktades på ett sätt som driver kvalitet på ett kostnadseffektivt sätt. Flera av de reformer som genomfördes präglades av denna brist. Friskolereformen tog t.ex. inte hänsyn till att privata skolor kunde tänkas vilja konkurrera på andra sätt än genom utbildningens inriktning och kvalitet. Även risken för att kriminella och oseriösa aktörer skulle etablera sig inom välfärdssystemen verkar till stora delar ha negligerats. I det betänkande som låg till grund för LOV gjordes ingen analys av riskerna för att oseriösa eller kriminella aktörer skulle etablera sig, mer än att utredaren i en mening beskrev hur denne bedömde att förslaget inte skulle få några särskilda konsekvenser för brottsligheten (SOU 2008:15, s. 276.). I regeringens proposition gjordes heller ingen analys av konsekvenser för brottsligheten eller kostnader för kontroller (prop. 2008/09:29).

Den s.k. Lindbeckkommissionen (SOU 1993:16, s. 110) illustrerar också de stora förhoppningarna. I deras betänkande föreslås att:

All offentlig produktion som inte är myndighetsutövning bör på sikt konkurrensutsättas [...]

Därutöver konstateras att (SOU 1993:16, s. 109):

Vidare bör konsumenterna själva i möjligaste mån få uttrycka sin efterfrågan direkt till producenterna, exempelvis genom servicecheckar.

De här förslagen visar på en stark tilltro till privata alternativ och kundvalsmodeller även inom de tjänster som kan vara komplicerade att lägga ut på privata aktörer.

Så långt som i Lindbeckkommissionens förslag har det inte gått i praktiken. Men konkurrensutsättning har skett inom många områden, även om de privata aktörerna inom de flesta sådana områden enbart utgör en mindre andel. År 2022 motsvarade regionernas köp av hälso- och sjukvård från privata företag, stiftelser och föreningar cirka tio procent av regionernas bruttokostnader för området (SCB, 2024b). Drygt hälften av alla patientbesök i primärvården sker hos privata vårdgivare (Vårdföretagarna, 2025). Inom den psykiatriska vården och den somatiska specialistvården är motsvarande siffra drygt en femtedel. Kommunernas köp av utbildning från privata företag, stiftelser och föreningar utgjorde cirka 15 procent av bruttokostnaden 2022 för området och drygt en sjättedel av alla grundskolelever gick i en friskola läsåret 2024/25 (SCB, 2025b; Skolverket,

2025a). I gymnasieskolan gick nästan en tredjedel av eleverna i friskolor, medan det inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå var drygt hälften som gick hos en enskild anordnare (Skolverket, 2025a; 2025b). Kommunernas köp av privat vård och omsorg som andel av bruttokostnaden är ungefär lika stor som för utbildning, dvs. cirka 15 procent. För exempelvis äldreomsorg har cirka en sjättedel av brukarna hemtjänst från en privat aktör och en dryg femtedel av brukarna i särskilda boenden bor i privat drivna hem (Vårdföretagarna, 2025).

Det finns också områden där privata aktörer dominerar. Nästan tre fjärdedelar av alla hem för vård eller boende (HVB) drivs av privata utförare. Av de som har personlig assistans har tre fjärdedelar valt en privat utförare och ytterligare cirka en tiondel är egna arbetsgivare eller har valt ett brukarkooperativ. Därtill har viss myndighetsutövning lagts ut på privata aktörer, vilket Lindbeck-kommissionen trots sin i övrigt radikala inställning avrådde från.

Närvaron av privat aktörer varierar alltså mellan områden, men utgör en inte obetydlig andel inom de flesta. Dessa siffror döljer dock en geografisk skillnad, där olika kommuner och regioner har olika stora inslag av privata aktörer.³

16.3 Blandade resultat och erfarenheter

Olika kvasimarknader ser olika ut, och hur de utformas påverkar vilka incitament de olika aktörerna har. En central del i detta avseende är hur ersättningssystemen är utformade. Privata vinstdrivande utförare kan generellt förväntas göra det de får betalt för. Kundvalsmodeller erbjuder i allmänhet fasta ersättningar för utförda tjänster, om än med ersättningssystem som kan se väldigt olika ut. I vissa fall kopplas ersättningen till resultat eller typ av brukare. I reguljära offentliga upphandlingar beror ersättningen på hur upphandlingen är utformad, det vill säga om tilldelningen sker på basis av lägsta pris, kvalitetsmått eller en kombination av dessa. Incitamenten att erbjuda ytterligare kvalitet varierar alltså mellan olika system. Därutöver kan olika tillsyns- och tillståndssystem påverka hur aktörerna bedriver sin verksamhet.

³ Köp av primärvård som andel av den totala kostnaden för primärvård varierar t.ex. mellan cirka 12 procent i Värmlands län till nästan hälften i Stockholms län och drygt hälften i Södermanlands län (Vårdföretagarna, 2025).

Olika tjänster har också olika goda förutsättningar för att konkurrensen ska fungera väl.⁴ I en kundvalsmodell är det exempelvis positivt för konkurrensen om brukarna har intresse och förmåga att göra aktiva val, samt att leverantörerna erbjuder ett relevant och differentierat utbud.⁵ Det kan också ha betydelse huruvida myndighetsbeslut eller andra beslut om insatsernas omfattning ligger hos utförarna eller hos handläggare inom den offentliga sektorn.

Välfärdstjänster är dock generellt så pass komplexa att det är svårt att uppnå perfekta incitament för de privata aktörerna. Det är dock inte heller troligt att drift i endast offentlig regi ger perfekta, eller ens bättre, incitament, eftersom offentlig regi saknar de starka drivkrafter som kommer av vinstintresset.⁶

Dessa teoretiska utgångspunkter ger dock begränsad vägledning för politikens utformning. Sverige har nu haft privata vinstdrivande utförare i välfärdsverksamheter i flera decennier. För att utröna om det varit lyckat behöver man se till de faktiska utfallen.

Två huvudsakliga typer av effekter kan uppkomma när verksamhet läggs ut på privata utförare. I ett väl utformat system skulle för det första privata företags starka drivkrafter att generera vinst kunna få dem att göra ett effektivare och bättre jobb än offentliga aktörer. Å andra sidan skulle ett illa utformat system kunna tillåta privata aktörer att tjäna pengar trots eller genom att leverera undermålig kvalitet. För det andra skulle konkurrensen om brukare eller kontrakt kunna förmå aktörer, såväl privata som offentliga, att prestera bättre eller sämre. Denna systemeffekt kan vara positiv om aktörer pressas att erbjuda högre kvalitet eller minska kostnaderna, t.ex. för att tilldelningsgrunden i en upphandling premierar det eller att brukarnas val driver högre kvalitet. Systemeffekten kan dock också vara negativ, t.ex. om privata utförare segregerar patient- eller elevunderlaget och därigenom kan genomföra enbart de insatser som ger högre lönsamhet. Brukare kan också efterfråga sådant som inte är avsett eller motiverat utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. En patient kan t.ex. efterfråga antibiotika när det inte är lämpligt

⁴ Lundvall (2012) har baserat på arbete av den brittiska konkurrensmyndigheten tagit fram en modell med en serie förutsättningar som ska vara uppfyllda för att konkurrensen inom en kundvalsmodell ska vara kvalitetsdrivande. Se också Besley och Ghatak (2003) samt Besley och Malcomson (2018) för en teoretisk utgångspunkt kring kvasimarknader.

⁵ Se t.ex. kapitel 17 *Hälsa- och sjukvård* för en beskrivning hur aktiva beslut patienter i primärvården fattar när de väljer vårdgivare.

⁶ Se särskilda kapitel om offentlig sektor i delbetänkandet (SOU 2024:29) och detta slutbetänkande.

och elever kan efterfråga högre betyg än vad deras kunskapsnivå motiverar. Om utförare väljer att konkurrera på sådana villkor kan det leda till en försämrad systemeffekt.

Andra effekter kan så klart också uppkomma. Ett fenomen som uppmärksammas mer över tid är hur oseriösa och kriminella aktörer verkar på olika kvasimarknader. Det är en mycket oro-väckande utveckling som sätter konkurrensutsättningen i ett nytt ljus. I kapitel 11 beskrivs denna utveckling närmare.

I de följande avsnitten görs ett försök att kort sammanfatta de empiriska underlagen vad gäller konkurrensutsättning på ett antal kvasimarknader. Det bör hållas i åtanke att en sådan genomgång naturligt är begränsad till sådant som är observerbart och låter sig mätas. Politikens målsättningar för välfärdsverksamheterna är emellertid flertaliga och många gånger svåra att observera (Vlachos, 2021). De effekter som beskrivs nedan behöver också ställas mot samhälls-ekonomiska kostnader som uppstår vid konkurrensutsättning, t.ex. hur kollektiva nyttigheter (beredskap, utbildningsplatser, forskning etc.) påverkas av ett fragmenterat utförande. Även kostnader för kontroll och tillsyn, vilka sällan har analyserats av vare sig de som konkurrensutsätter eller forskare, behöver beaktas (Kastberg Weichselberger, 2024).

16.3.1 Äldre- och individomsorg

Forskningen kring *äldreomsorg* har framför allt fokuserat på hemtjänst och särskilt boende. Privata aktörer inom hemtjänsten upphandlas både genom reguljär upphandling, dvs. med lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, och genom valfrihetssystem, med totalt 145 valfrihetssystem för hemtjänst 2024 (Upphandlingsmyndigheten, 2024). Särskilt boende tenderar att införskaffas genom reguljär upphandling (Blix och Jordahl, 2021).

Det finns inget enskilt resultatmått som fångar kvaliteten på hemtjänst. Heller Sahlgren (2025) visar att i brukarundersökningar får privat hemtjänst marginellt positivare svar kring inflytande och tillgänglighet än offentlig hemtjänst. Generellt är dock skillnaderna mellan olika ägarformer små. Däremot är det möjligt att konkurrensen mellan olika aktörer drivit upp kvaliteten på samtliga aktörer. I en utvärdering av införandet av valfrihet inom hemtjänsten konsta-

tarerades att detta sammanföll med högre brukarnöjdhet (Bergman m.fl., 2018).

Vad gäller äldreboenden har privata utförare bättre resultat än offentliga i brukarundersökningar om boendemiljö, måltider och sociala aktiviteter (Heller Sahlgren, 2025). Även här är dock skillnaderna små mellan olika driftsformer. Socialstyrelsen samlar även in process- och strukturellerade mått för äldreboenden. Dessa mäter kvalitet utifrån insatser och hur äldreboendet arbetar, snarare än genom att studera direkta utfall. Privata äldreboenden uppnår i genomsnitt samma nivå på dessa mått som offentliga äldreboenden (Broms m.fl., 2020). Samtidigt agerar inte alla privata aktörer nödvändigtvis likadant. Aktörer med starkare vinstkrav skulle t.ex. kunna agera och prestera annorlunda än aktörer med svagare vinstkrav. Olika studier har funnit olika resultat i frågan om skillnader i kvalitetsresultat beroende på typ av privat aktör, utan någon tydlig slutsats om en viss typ av aktör presterar bättre.⁷

Hur verksamheten bedrivs kan även mätas på andra sätt än genom Socialstyrelsens kvalitetsmått. Angelis och Jordahl (2015) finner att privatägda äldreboenden har bättre ledningsfunktioner än offentliga och att kvaliteten på organisationens ledarskap samvarierar med vissa kvalitetsmått. Det finns få studier som använder mer konkreta utfallsmått. Utifrån de som finns syns inte några tydliga skillnader mellan privata och offentliga äldreboenden. Däremot förefaller mortaliteten på systemnivå minska när privata äldreboenden etablerar sig och skapar konkurrens.⁸

Generellt framstår det inte som att privata och offentliga utförare skiljer sig nämnvärt åt inom äldreomsorgen, men kunskapsunderlaget är inte heller fullständigt. Det senare gäller i synnerhet kring hemtjänst. Vad gäller effekter av konkurrens på systemet som helhet, snarare än skillnader mellan offentliga och privata

⁷ Sådana som ägs av riskkapitalföretag eller börsnoterade företag presterar sämre på flera mått än andra privata vinstdrivande företag eller ideella aktörer enligt Broms m.fl. (2024). Winblad m.fl. (2017) finner dock inte några skillnader mellan olika typer av privata aktörer. Jordahl och Sundén (2016) finner liknande kvalitet hos privata företag med högre vinst jämfört med andra privata företag.

⁸ Det framstår som trycksår är något mindre förekommande på privata äldreboenden (Heller Sahlgren, 2025). En utvärdering tyder på att inträdet av privata äldreboenden i en kommun sänker mortaliteten på äldreboendena i kommunen samtidigt som kostnaderna minskar (Bergman m.fl., 2016). Mortalitet i COVID-19 på äldreboenden under COVID-19 pandemin korrelerar inte heller med driftsform (Broms m.fl., 2024). Högre personalomsättning, vilket privata äldreboenden har, korrelerar med högre mortalitet. Samtidigt har privata äldreboende i högre uträkning en sjuksköterska anställd, något som korrelerade med lägre mortalitet.

aktörer, är kunskapen ännu mindre. De få studier som finns tyder dock på att konkurrensen har en positiv effekt.

När det kommer till *hem för vård- och boende* (HVB) finns det begränsat med forskning om hur huvudmannaskapet eller konkurrens påverkar verksamhetens resultat. En studie visar att vårdtiderna i privata HVB är betydligt längre än i offentliga sådana (Lindqvist, 2014). Den förklaring som ges är att privata HVB har incitament att överdriva vårdbehovet i syfte att få betalt för längre boendeperioder. Såsom redogörs för i kapitel 11 *Kriminalitet och tillit* präglas HVB också i stor utsträckning av oseriösa aktörer och kriminalitet. I en fjärdedel, 92 stycken, av de HVB som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) granskade under 2023 hade det förekommit våld, hot, övergrepp eller droger. Ytterligare cirka 90 HVB hade samma år andra brister. Det kan relateras till att det då fanns cirka 700 HVB registrerade hos IVO (IVO, 2024c). Dagens kontroll- och tillsynssystem har inte kunnat komma till rätta med problemen. Lindqvist (2014) konstaterar att det offentliga har brustit i sin uppföljning. Denna marknad har också egenskaper som gör den mindre lämplig för drift av privata aktörer, såsom bristen på möjlighet till brukarval och en svårighet att specificera kvalitet i avtalet.⁹

Systemet för *personlig assistans* har, å ena sidan, flera förutsättningar som gör det lämpligt som kvasimarknad för de brukare som har kapacitet att göra ett aktivt val. Å andra sidan finns brukare som inte är förmögna att göra egna val. Därtill finns stora brister i själva systemet, vilket har skapat möjligheter för oseriösa och kriminella aktörer. Bland de goda förutsättningarna är att brukare svarar att de är medvetna om valmöjligheten, att de är motiverade att göra ett aktivt val samt att de upplever att det är skillnad mellan olika assistansföretags erbjudanden (ISF, 2017). Brukarna är också mest nöjda med de privata anordnarna och en stor majoritet har använt möjligheten att välja utförare (Svensson m.fl., 2018).

Systemet har dock brister som gör att marknaden präglas av oseriösa aktörer, kriminalitet och oseriös arbeidskraftsinvandring eller brukarimport.¹⁰ Storleken på en insats för en brukare bestäms av det offentliga, men bedrägeri med behov kan förekomma. När

⁹ Lindqvist (2014) menar att bristen på kunskap om vilka typer av insatser som är verkningsfulla också försvårar för att ha privata HVB.

¹⁰ Se vidare i kapitel 11 *Kriminalitet och tillit*.

någon sedan beviljats assistans finns begränsat med kontroll för att bekräfta att insatsen faktiskt genomförs utöver den som brukare själv står för. I kapitel 11 *Kriminalitet och tillit* bedömer Produktivitetskommissionen att systemet med personlig assistans bör förändras i syfte att motverka kriminella och oseriösa aktörer.

16.3.2 Vård

För en utförligare genomgång av erfarenheten av kvasimarknader inom vården, se kapitel 17 *Hälso- och sjukvård*, avsnitt 1.2.4. Sammanfattningsvis kan följande sägas. Få patienter verkar ta aktiva beslut kring vilken vårdcentral de ska listas vid eller basera sina val på vårdens medicinska kvalitet. Att utföraren bestämmer vilken vård en patient ska få, och därmed får en central roll i att ransonera vårdresurserna, samtidigt som utföraren har ett vinstintresse, riskerar att skapa väsentliga målkonflikter i principal-agent-förhållandet mellan beställare (t.ex. regionen), utförare (vårdenheten), och konsumenten (patienten). Det finns t.ex. en risk för att utförare segregerar patientunderlaget och utför vård för enklare åkommor, s.k. *cream skimming*. Det kan leda till att vårdenheter utför större insatsvolymer för enklare åkommor än vad beställaren eller lagstiftaren vill eller vad som är medicinskt motiverat. Ett tecken på detta är att andelen läkarbesök för enklare diagnoser har ökat.

Den fria etableringsrätten förefaller ha ökat tillgängligheten till primärvården, om än möjligtvis olika för olika grupper. Däremot finns det begränsat med utvärderingar av huruvida konkurrensutsättning och privata aktörer inom vården har haft effekt på medicinska eller hälsomässiga utfall. Effekten av valfrihet och konkurrensutsättning inom primärvården på undvikbara sjukhusinläggningar har studerats. I en studie finner man ingen effekt, och i en annan att undvikbara sjukhusinläggningar ökat för gruppen äldre låginkomsttagare (Dietrichson m.fl., 2020; Sveréus m.fl., 2024).

Fri etableringsrätt, i kombination med avsaknad av tillståndsplikt för flera hälso- och sjukvårdsverksamheter, har samtidigt resulterat i att fler privata utförare etablerats än vad huvudmännen förmår att kontrollera och följa upp. Som beskrivs i kapitel 11 *Kriminalitet och tillit* har också oseriösa och kriminella aktörer etablerat sig inom hälso- och sjukvårdens verksamheter.

16.3.3 Utbildning

Genom det fria skolvalet och friskolesystemet har grund- och gymnasieskolan haft valfrihet och privata utförare under lång tid. Även inom andra delar av utbildningssystemet finns privata aktörer.

En svårighet i utvärderingar av konkurrensutsättningen inom skolan är att isolera effekterna av enskilda reformer av skolsystemet på de aggregerade skolresultatens utveckling. Flera stora förändringar har skett samtidigt. Sedan friskolereformen under 90-talet har de aggregerade studieresultaten sjunkit, för att sedan öka igen.¹¹ Samtidigt har många andra omfattande förändringar av skolväsendet skett parallellt med den växande andelen friskolor. Därtill har den demografiska sammansättningen av elevpopulationen förändrats.

Även om det inte går att säga vilken effekt friskolesystemet fått på skolresultaten som helhet kan andra sorters utvärderingar genomföras. Skillnaden mellan olika områden med varierande inslag av friskolor kan exempelvis studeras. Även skillnaden mellan offentliga och privata skolor kan studeras. Här tyder resultaten på att konkurrens mellan skolor leder till marginellt högre resultat alternativt ingen effekt alls, både för kommunala skolor och friskolor (Böhlmark och Lindahl, 2015; Edmark m.fl., 2014; Edmark m.fl., 2025; Heller Sahlgren, 2023). Fler friskolor i elevers närområde verkar dock hänga ihop med en något lägre sannolikhet att ha en utbildning i ett STEM-område (Edmark m.fl., 2025). Skolverket (2018) finner också att elever som gått i en fristående gymnasieskola klarar sig sämre i högre utbildning.

Att direkt jämföra utfall i kommunala skolor med friskolor är svårt, bl.a. eftersom elevpopulationen ofta skiljer sig åt. I studier som försöker kontrollera för elevbakgrund presterar friskolor i genomsnitt bättre (SOU 2019:40; Heller Sahlgren, 2017).

Samtidigt finns stöd för att friskolor bidragit till betygsinflation (Edmark och Persson, 2020; Vlachos, 2019). Skolsegregationen har också ökat, och skolvalet har varit en bidragande faktor, om än en mindre viktig faktor än ökad bostadssegregation (Fredriksson och Vlachos, 2011; Brandén och Bygren, 2018; Östh m.fl., 2013; Holmlund m.fl., 2014). Friskolor tenderar att etablera sig i områden med högre andel utlandsfödda föräldrar, men också i områden med högre andel föräldrar med högre utbildning (Angelov och Edmark,

¹¹ Se Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29).

2016). Att skolvalet har bidragit till skolsegregation och att betygs-skillnaderna har ökat mellan skolor pekar på att skolor antingen lyckats med cream skimming eller att elever och föräldrar efterfrågat en sådan sortering. Det går däremot inte att säga exakt hur stort detta problem är.¹²

Systemet för att välja skola med kötid som urvalsgrund kan också antas bidra till segregation. Föräldrar från starkare socio-ekonomisk bakgrund kan antas vara mer införstådda med systemet och mer engagerade och därför sätta sina barn i kö till rätt skolor tidigare. Det kan dock jämföras med att ett system där barn fördelas till skolor baserat på var de bor också skulle leda till skol-segregation givet att boendesegregationen också är betydande.¹³

Att friskolesystemet har bidragit till betygsinflation är inte förvånande. Så som systemet är uppbyggt finns tydliga risker för att aktörernas incitament leder fel, vilket redogjordes för i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29). Elever och föräldrar har bl.a. incitament att välja skolor där eleven får goda förutsättningar till bra betyg. Skolor önskar attrahera elever, vilket de kan göra genom att erbjuda sådana förutsättningar. Betygs-systemet möjliggör att betyg sätts på ett sätt som inte speglar elevens kunskapsnivå. Detta driver skolor mot att konkurrera genom att erbjuda för höga betyg, i stället för att enbart konkurrera med bättre utbildning.

Kommunal vuxenutbildning (komvux) omfattas inte av friskolesystemet, utan kommunen har alltid huvudmannaskapet. Däremot kan kommuner upphandla privata utbildningsanordnare för att genomföra själva utbildningen. Det sker vanligtvis genom reguljär upphandling, men även auktorisationssystem förekommer (Skolverket, 2025c). Det finns begränsat med systematisk forskning om effekterna av att använda privata utförare inom komvux. Skolinspektionen har dock funnit brister i hur kommuner följer upp privata komvuxanordnare (Skolinspektionen, 2019). Även huvudmännen själva menar att det är en stor utmaning att säkerställa och följa upp

¹² Att kvantifiera något sådant är inte trivialt. Ahmed m.fl. (2020) visar att föräldrar med barn med ADHD eller typ 1 diabetes möter svagare intresse när de kontaktar friskolor, vilket tyder på att viss cream skimming sker.

¹³ Kapitel 10 *Bostadsmarknaden* redogör för bostadssegregationen i Sverige.

kvaliteten hos anordnarna (Skolverket, 2025b; Andersson och Muhrman, 2021).¹⁴

Yrkeshögskolan (YH) är en annan form av utbildning med valfrihet och privata aktörer. Resultaten från YH tyder på att den fungerar väl, även om det är svårt att säga om det är på grund av utbildningen eller att de som väljer att gå utbildningen redan hade goda förutsättningar att få ett arbete. Systemet är dock utformat på ett sätt där de privata utbildningsanordnarna kan förväntas ha goda incitament att erbjuda bra utbildningar. YH-utbildningar kräver medverkan av arbetsgivare, så arbetsgivarnas behov påverkar direkt vilka utbildningar som ges. Det saknas systematisk utvärdering med avseende på om konkurrensen inom systemet eller privata utbildningsanordnares deltagande påverkar utfallet.

16.3.4 Arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitik har en lång historia av privata utförare. Arbetsmarknadsutbildningar har exempelvis upphandlats sedan 80-talet. Under 2000- och 2010-talet lades flera delar av arbetsmarknadspolitiken ut på privata utförare, inklusive förmedlingsuppgifter.

Arbetsmarknadspolitiska tjänster har fördelen att resultatet som man vill uppnå, att en person får en varaktig sysselsättning, inte har lika stora mätproblem som inom andra områden. Det betyder att det finns goda förutsättningar för att utforma välfungerande resultatbaserade ersättningssystem. Utvärderingar och jämförelser av hur olika aktörer presterar underlättas också.

Skillnader i resultat mellan privata och offentliga aktörer har dock varit små.¹⁵ Kritik har funnits mot att resultatbaserade ersättningssystem inte använts tillräckligt och att bristande resultat hos privata aktörer skulle bero på ersättningssystemens utformning. Men även när mer resultatbaserade ersättningssystem används har privata och offentliga aktörer haft liknande resultat (Egebark m.fl.,

¹⁴ Exempelvis har Skolinspektionen (2025) funnit brister i arbetet med hur rektor säkerställer en likvärdig betygssättning när komvux bedrivs på entreprenad. Samma granskning konstaterar att många kommuner har avtal med utbildningsanordnare där ekonomiska incitament är kopplade till godkända betyg.

¹⁵ Se Egebark m.fl. (2024), Calmfors och Bergström (2018) och SOU 2019:3 för en genomgång av litteraturen. Dessa inkluderar också internationella erfarenheter, som också visar på små eller obefintliga skillnader. Det ska poängteras att flera studier inom området kunnat genomföras som experiment.

2024).¹⁶ En möjlig förklaring till varför skillnaderna mellan offentliga och privata aktörer är små i vissa fall är att vissa arbetsmarknadspolitiska insatser möjligtvis inte är effektiva i sig. Det spelar då ingen roll vem som utför dem, eftersom insatserna i grunden inte hjälper personer att hitta ett arbete, utöver möjligtvis en effekt på hur mycket man anstränger sig för att få slippa en insats. Slutligen är inte arbetsmarknadspolitiken skonad från oseriösa aktörer, utan dessa har varit vanligt förekommande bland t.ex. etableringslotsar.

För förmedlingstjänster och liknande insatser verkar det alltså som om valet av extern eller privat aktör inte påverkar resultatet. Det som har studerats är dock skillnaden mellan privata och offentliga aktörer, inte huruvida konkurrensen mellan dem kan förmå alla aktörer att bli bättre. För andra arbetsmarknadspolitiska tjänster, såsom arbetsmarknadsutbildningar, är kunskapen kring konkurrensutsättningen mer bristfällig. I kapitel 5 redogörs dock för att arbetsmarknadsutbildningar, som utförs av privata aktörer, är relativt välfungerande.

16.3.5 Slutsatser

Produktivitetskommissionen kan utifrån genomgången konstatera att varje kvasimarknad och tjänst bör analyseras var för sig. De har alla olika förutsättningar att bli framgångsrika. Historiskt har de också utformats på olika sätt och haft olika resultat. Inom äldreomsorgen och skolan kan man exempelvis i vissa utvärderingar se små positiva effekter av att de olika aktörerna har behövt konkurrera med varandra, något som inte har kunnat beläggas inom andra områden.

Trots att det är länge sedan reformerna genomfördes saknas tillräckligt god kunskap för att definitivt kunna bedöma hur väl vissa kvasimarknader fungerar. De effekter som utvärderats är ofta kortsiktiga, eftersom det just är på kort sikt som en effekt på ett trovärdigt sätt kan hänföras till en reform. Samtidigt är det sannolikt att effekterna är annorlunda på längre sikt. Detta är en begränsning i kunskapen om hur systemen fungerar.

¹⁶ Studien baseras på ett experiment. De privata aktörerna var dyrare än de offentliga insatserna, trots liknande utfall.

Flera av systemen präglas också av regleringsmisslyckanden. När system utformats har inte alltid tillräcklig hänsyn tagits till vikten av att incitamentsstrukturen ska peka åt rätt håll. Ett annat stort problem är att oseriösa och kriminella aktörer i så hög grad har kunnat etablera sig och verka på de olika kvasimarknaderna. I kapitel 17 *Hälso- och sjukvård* beskrivs förutsättningarna för konkurrensutsättning av hälso- och sjukvårdsverksamhet, däribland att ett stort antal aktörer innebär att det blir svårt att kunna utföra adekvat kontroll och tillsyn, samt att ersättningssystemen i vissa fall har skapat problematiska incitament. Inom skolan har bl.a. möjligheten att sätta betyg utan koppling till något externt ankare skapat problematiska incitament för såväl elever som skolor, vilket redogörs för i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29).

Det ska poängteras att det är de system och ersättningsmodeller som de facto funnits som också är de som har utvärderats. De resultat som redogjorts för bygger på system som sannolikt har förbättringspotential. System med perfekta incitamentsstrukturer kommer sannolikt inte att kunna skapas. Produktivitetskommissionen gör bedömningen att utvärderingarna av dagens bristande system ändå kan säga något om storleken på eventuella effekter. En slutsats är att generellt stora positiva effekter inte är att förvänta sig.

Sammantaget drar Produktivitetskommissionen följande slutsatser av utvärderingarna och erfarenheterna av konkurrensutsättning av välfärdstjänster:

- Det saknas tillräcklig kunskap om konkurrensutsättningens effekter för de flesta välfärdstjänsterna för att kunna säga huruvida den resulterat i bättre eller sämre resultatet och målpuppfyllelse.
- Det går att se små och positiva, men osäkra, effekter av att konkurrensutsätta äldreomsorg och skola, främst till följd av att konkurrensen förmår alla att prestera bättre, dvs. en systemeffekt.
- Flera kvasimarknader har allvarliga brister i sina utformningar.
- Om förändringar i kvasimarknadernas utformning genomförs finns potential för ytterligare positiva resultat, framför allt inom skolans område. Potential för att undvika negativa effekter bedöms finnas i nästan alla system.

- En växande förekomst av kriminell närvaro ställer högre krav på regleringen av de olika kvasimarknaderna, och försämrar möjligheten att ha privata utförare av välfärdstjänster.

16.4 Bedömningar och förslag

Det krävs omreglering av de kvasimarknader där brister har identifierats. Produktivitetskommissionen lämnade förslag kring skolan i kommissionens delbetänkande (SOU 2024:29). I kapitel 17 i detta betänkande lämnar kommissionen förslag kring hälso- och sjukvården.

En central fråga kring användandet av kvasimarknader är huruvida det går att säkerställa att kriminella och oseriösa aktörer inte utnyttjar systemen. Den frågan berörs i kapitel 11. Att viss oseriös verksamhet kommer att förekomma är sannolikt oundvikligt. Men Produktivitetskommissionen menar att det måste säkerställas att förekomsten av oseriösa och kriminella aktörer inte är mer än en mycket marginell företeelse. Om det inte går menar kommissionen att det bör övervägas att återföra de drabbade tjänsterna till att endast utföras i offentlig regi. Detta även om det skulle ske på bekostnad av viss kvalitet, valfrihet eller kostnadseffektivitet. Bedömningarna i detta avsnitt utgår från att åtgärder genomförs som säkerställer att kriminella och oseriösa aktörer hålls borta från marknaderna i betydligt högre utsträckning än i dag.

16.4.1 Utvärdering och kontinuerlig omreglering

Bedömning: Kvasimarknader bör regelbundet utvärderas och omregleras i syfte att åtgärda problem som eventuellt uppstått. Kapacitet för detta behöver säkerställas. Information som tas fram inom sådant arbete bör delas till allmänheten.

Det är svårt att förutse effekter och incitament av olika system. Över tid kan aktörer med vinstintresse förväntas bättre lära sig hur system fungerar och hur man bäst konkurrerar och tjänar pengar inom dem. Hur olika aktörer beter sig kan därför förändras över tid. Av den anledningen kan också systemens utfall förändras över

tid. Det finns därför ett behov av att regelbundet se över kvasi-marknader och deras ersättningsmodeller, utvärdera om de fungerar som avsett, samt omreglera där så krävs.¹⁷

Samtidigt som det är viktigt att ständigt förbättra regelverk kan återkommande förändringar skapa osäkerhet för privata aktörer. Det kan göra det mindre attraktivt för seriösa aktörer att etablera sig och investera långsiktigt. Målet bör därför vara att omreglering inte innebär i grunden förändrade förutsättningarna, utan snarare mindre justeringar av regelverken. Denna målkonflikt mellan stabila förutsättningar och möjlighet att parera problem tydliggör vikten av bra utformade regelverk från första början.

För att det ska vara möjligt att omreglera när problem uppstår krävs en uppföljnings- och analyskapacitet. Att analysera kvasi-marknaders utfall kräver också tillgång till information. Den information som samlas in i detta syfte kan även användas för att stötta brukarna i att göra informerade val. Att information finns tillgänglig medför givetvis inte per automatik att brukare tar beslut på basis av den. Det är däremot svårt att ta beslut helt utan information. Rykten, varumärken och marknadsföring från utförare är olika sätt som information når brukarna, även när något offentliga system för detta inte finns tillgängligt. Dessa informationskanaler ska inte underskattas. Samtidigt bör det offentliga tillgängliggöra användbar information som inte kan fås på annat sätt, för att säkerställa att de individer som vill kan ta del av den.

Som konstaterats ovan saknas fortfarande tillräcklig kunskap om flera kvasimarknader. Därtill bör nya utvärderingar genomföras när marknaderna förändras. Fler utvärderingar kan ge en bättre förståelse för konkurrensutsättningens effekter.

Slutligen kan det vara så att vissa tjänster överhuvudtaget inte lämpar sig för konkurrensutsättning av privata utförare. Om nackdelarna med att ha en tjänst konkurrensutsatt överstiger fördelarna trots genomtänkta förändringar av ramverket återstår endast att producera tjänsten i offentlig regi.

¹⁷ T.ex. konstaterar Elert och Henrekson (2024) att det krävs att lämpligt institutionellt ramverk för att kvasimarknader ska leda till förbättringar och innovationer.

16.4.2 Höga krav för att delta på en kvasimarknad

Bedömning: Det bör generellt ställas höga krav på aktörer för att få delta på en kvasimarknad. Att kraven uppfylls bör säkerställas både genom kontroll vid aktörers inträde och genom löpande tillsyn.

Kundval kan, bl.a. beroende på typ av tjänst, i viss mån disciplinera privata utförare. Alla kvasimarknader har dock inte kundval och i vissa fall är det inte möjligt att tillämpa. För vissa tjänster är kundval inte heller tillräckligt. Det gäller t.ex. om en för stor andel av brukarna har svårt att bedöma tjänstens kvalitet, inte är intresserade att välja eller inte har förmågan att göra ett val. I de flesta fall behövs andra kompletterande mekanismer för att säkerställa kvaliteten hos aktörerna på marknaden. Produktivitetskommissionen bedömer att det bör ställas höga krav på aktörerna vid inträdet på en kvasimarknad, utöver att verksamheterna löpande följs upp.

Ett ännu större problem är att brist på kontroll öppnar upp för oseriösa och kriminella aktörer att verka på kvasimarknader. I kapitel 11 föreslår Produktivitetskommissionen bl.a. skärpta krav på kommuner och regioner som upphandlar tjänster på kvasimarknader och att den privata utföraren ska behöva påvisa sin lämplighet, snarare än att den upphandlande eller tillståndsgivande myndigheten ska behöva göra det. Därtill föreslås att offentlighetsprincipen ska gälla för all offentligt finansierad välfärdsverksamhet.

Tillsyn och kontroll bör samtidigt inte utformas på ett sätt så att alla aktörer tvingas att arbeta på samma sätt. Ett av syftena med att ha privata aktörer är att de ska kunna pröva olika sätt att arbeta och på så sätt upptäcka mer effektiva metoder och arbetssätt. Full frihet att utforma hur man arbetar är antagligen inte möjligt eller eftersträvänsvärt, men vissa frihetsgrader behövs för att kvasimarknader ska fungera enligt avsikten.

På en vanlig marknad är det eftersträvänsvärt med låga inträdeshinder för att uppnå en god konkurrens. På kvasimarknader finns dock en målkonflikt. Kontroll och uppföljning av aktörer försvåras när det är för många aktörer att kontrollera. Större aktörer har ofta ett rykte att upprätthålla och därmed mer att förlora på att göra fel. Inträdeskrav, t.ex. genom tillståndsplikt samt ägar- och ledningspröv-

ning, kan vara ett effektivt sätt att hålla ute oseriösa och kriminella aktörer.

Vid utformandet av kvasimarknader bör höga krav för deltagande ställas. Antalet aktörer bör hållas nere till en nivå där en stark tillsyn och kontroll är möjlig. I dag ger t.ex. LOV inte de möjligheterna, varför Produktivitetskommissionen föreslår i kapitel 11 att LOV ska revideras för att möjliggöra starkare grindvaktsfunktioner mot kriminella och oseriösa aktörer, alternativt upphävas om en revidering inte bedöms räcka för att råda bot på problemet.

16.4.3 Bygg in fler konkurrensfrämjande mekanismer

Bedömning: Det bör införas fler konkurrensfrämjande mekanismer i kvasimarknader, exempelvis standardval som premierar de bästa aktörerna.

Det är inte givet att kundval skapar ett tillräckligt konkurrenstryck för aktörerna på en kvasimarknad. Om inträdeshinder sätts högt och antalet aktörer hålls nere kan konkurrensen mellan aktörer potentiellt försvagas. En lösning kan då vara att mekanismer som stärker konkurrenstrycket byggs in i systemet. Ett exempel kan tas från Storbritannien, där patienter inte alltid gjort aktiva val när de ska välja vårdgivare. I ett experiment kontaktades patienter som stod i en lång vårdkö och informerades om att det fanns vårdgivare med kortare köer som de kunde byta till, med resultatet att många följde rådet (Lundvall, 2012). Ett annat alternativ kan vara att säkerställa att standardvalet för de som inte väljer leder till en aktör med goda resultat. Vidare kan sanktioner eller bonusar kopplas till goda resultat. Sådant kan dock givetvis enbart införas när resultat är tillräckligt mätbara.

16.5 Konsekvenser

16.5.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Att stärka uppföljning, kontroll och analys av kvasimarknader kan förväntas medföra högre kostnader för ansvariga kommuner, regioner och myndigheter. I den mån felaktiga utbetalningar då också förhindras kan nettokostnaden minska. Inom exempelvis vården och HVB finns risk för att dagens system leder till överkonsumtion. I den mån en omreglering hindrar det kan kostnaderna för dessa tjänster minska. Effekterna kan dock inte preciseras närmare utan att förslagen och ambitionsnivån också preciseras.

16.5.2 Övriga konsekvenser

De övergripande bedömningarna som lämnas i detta kapitel förväntas ha positiva effekter på konkurrensen mellan aktörerna på kvasimarknaderna och en positiv effekt på kostnadseffektiviteten i de tjänster som levereras. De enskilda som nyttjar tjänsterna kan därför också förväntas påverkas positivt. Att förändra regelverket kring kvasimarknader påverkar de företag som är aktiva på den marknaden. Den exakta påverkan beror på vilken förändring som sker, men bara det faktum att något omregleras kan utgöra en börda när företagen behöver sätta sig in i ett nytt regelverk. Att förändra regelverket, och i synnerhet begränsa antalet aktörer på kvasimarknader, bedöms ha en större påverkan på små än på stora företag.

17 Hälso- och sjukvård

17.1 Inledning

I detta kapitel analyseras hälso- och sjukvårdens kostnadseffektivitet och betydelse för produktivitetens utvecklingen. Produktivitetskommissionen bedömer att flera delar av det svenska hälso- och sjukvårdssystemet är välfungerande och kännetecknas av en hög medicinsk kvalitet. Hälso- och sjukvårdssystemet är därför inte i behov av någon genomgripande reformering, men vissa delar bör förändras för att kunna fortsätta leverera en god och effektiv vård även i framtiden, och samtidigt komma till rätta med de brister som trots allt finns. Kapitlet är avgränsat till att behandla ett antal områden som bedöms vara särskilt betydelsefulla för den fortsatta produktivitetens och kostnadseffektivitetens utvecklingen. Kapitlets syfte är därmed inte att täcka in alla delar av vårdssystemet.

I andra kapitel i detta slutbetänkande berörs ett antal områden som ligger nära hälso- och sjukvården, däribland digitalisering (kapitel 4), välfärdsbrottslighet (kapitel 11), produktivitet i offentlig sektor (kapitel 12), statens styrning av kommunsektorn (kapitel 13), samt konkurrens inom välfärdssektorn (kapitel 16).

17.2 Produktivitet och effektivitet i hälso- och sjukvården

Produktivitet, effektivitet och målen för hälso- och sjukvården

På samma sätt som för den offentliga sektorn i sin helhet, innebär en hög produktivitet inom hälso- och sjukvården att sektorns resurser används på ett produktionsmässigt effektivt sätt. Om produktiviteten och effektiviteten förbättras kan det betyda att dagens utbud av hälso- och sjukvård kan finansieras till en lägre kostnad, eller att

hälso- och sjukvård till samma kostnad kan erbjudas till en högre kvalitet.

Med produktivitet åsyftas vanligen *volymen* av producerade tjänster i förhållande till resursinsatsen. Det kan t.ex. handla om antal patientbesök per läkare, antalet disponibla vårdplatser, m.m. Med effektivitet avses vanligen vilka *resultat* som volymen av producerade tjänster genererar i förhållande till resursinsatsen, dvs. i vilken omfattning t.ex. ett producerat patientbesök resulterat i bättre hälsa hos patienten.¹

Målet för hälso- och sjukvården, såsom det beskrivs i Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) (HSL), är bl.a. en god vård och hälsa för hela befolkningen. Målsättningen är således en fråga om effektivitet. En hög produktivitet är viktigt för en hög effektivitet, men begreppen är inte synonyma, och det finns risker förknippade med ett ensidigt fokuserande på produktivitet. Att enbart fokusera på att t.ex. producera fler patientbesök kan minska effektiviteten om det sker på bekostnad av kvaliteten. Målsättningen för området bör därför inte begränsas till att fokusera endast på ökad produktivitet. Ambitionen bör snarare vara att utforma ett så effektivt system som möjligt givet de målsättningar och principer som ska gälla för hälso- och sjukvården och de resurser som systemet tilldelas.²

Produktivitetskommissionen noterar att det teoretiskt är möjligt att uppnå större effekter på ekonomins samlade produktivitet om vårdssystemet t.ex. skulle prioritera vårdbehov hos högproduktiva individer i arbetsför ålder framför individer med potentiellt större behov. Kommissionen anser dock att det inte är en rimlig inriktning givet den politiska enighet som finns kring de grundläggande målen för hälso- och sjukvården. Utgångspunkter för kapitlet är därför att målet för hälso- och sjukvården samt den s.k. behovsprincipen tas för givna, enligt befintlig skrivning i 3 kap. Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Även de grundläggande principer som hälso- och sjukvården ska baseras på, den s.k. etiska plattformen, tas för givna.³

¹ Se t.ex. Rehnberg (2019) och RKA (2024).

² Denna utgångspunkt är i linje med tidigare utredningars definition av effektivitetsbegreppet, se t.ex. SOU 2016:2.

³ Prioriteringar inom sjukvården utgår ifrån en etisk plattform bestående av tre grundläggande principer; människovärdesprincipen, behovs- och solidaritetsprincipen samt kostnadseffektivitetsprincipen. Behovs- och kostnadseffektivitetsprincipen kan främja resursallokering till de ställen och de patienter där marginalnyttan är som störst i förhållande till de kostnader som en viss insats innebär.

Utifrån detta är Produktivitetskommissionens tolkning av uppdraget att lämna förslag som stärker den samhällsekonomiska effektiviteten och kostnadseffektiviteten, givet de resurser som hälso- och sjukvården tilldelas genom politiska beslut. Förslag som stärker kostnadseffektiviteten i den offentliga sektorn är också särskilt utpekade i kommissionens direktiv. Kommissionen vill samtidigt betona att vårdens resultat och måluppfyllelse stärker arbetskraftens bidrag till produktiviteten och tillväxten i ekonomin, eftersom en hälsosam befolkning i högre utsträckning kan bidra till skapandet av ekonomiska värden.⁴

Det är svårt att dra slutsatser om produktivitetens utvecklingen

År 2023 uppgick hälso- och sjukvårdens utgifter som andel av BNP till 11,2 procent. Under perioden 2012 till 2019 varierade andelen mellan 10,8 och 11,1 procent (SCB, 2025f). Givet vårdsektorns ekonomiska storlek kan produktivitetens utveckling inom verksamheterna få en betydande effekt på välfärden och dess resursutnyttjande. Som beskrivs i kapitel 12 är det dock svårt att uppskatta produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn. Det gäller inte minst för hälso- och sjukvården. Enligt nationalräkenskapernas metod för att uppskatta produktiviteten i regionsektorn, där hälso- och sjukvård utgör den dominerande verksamheten, har produktiviteten minskat över tid (Konjunkturinstitutet, 2018).⁵

Den minskade uppmätta produktiviteten verkar dock inte ha inneburit att kvaliteten i vården försämrats. En orsak bakom utvecklingen verkar snarare vara att vården förändrats och att den uppmätta produktiviteten, enligt den s.k. volymmetoden, då har försvagats.⁶ Ett exempel på detta är behandlingar som tidigare skedde i slutenvården genom sjukhusinläggning och som numera sker i den öppna vården. En behandling i den öppna vården ges enligt volymmetoden en lägre vikt p.g.a. dess lägre s.k. enhetskostnad jämfört med slutenvård, och har därmed mindre betydelse för

⁴ I Konjunkturinstitutets Lönebildningsrapport (2024c) beskrivs hur produktivitetstillväxt kan uppnås genom tillväxt i kvalitetsjusterade arbetstimmar, och hur dessa är en funktion av bl.a. hälsa hos arbetstagarna.

⁵ Covid-19-pandemins påverkan på hälso- och sjukvården har ytterligare försvårat möjligheten att dra generella slutsatser om de senaste årens produktivitetens utveckling. Av det skälet har data och rapporter från perioden innan pandemin huvudsakligen beaktats i detta kapitel.

⁶ För en beskrivning av produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor samt volymmetoden, se kapitel 12.

produktionsvolymutfallet. Andra förklaringar till lägre uppmätt produktivitet kan utgöras av att allt fler insatser som tidigare utfördes av läkare nu ges av andra yrkesgrupper, samt att telefonkontakter och digital vård i viss mån ersatt fysiska besök, vilket också leder till en lägre uppmätt produktivitet (Konjunkturinstitutet, 2018; SCB, 2018). På samma sätt har t.ex. vaccinationer, nya läkemedel och antibiotika minskat behoven av återkommande läkarbesök och sjukhusinläggning över tid (Anell, 2020), vilket också kan minska den uppmätta produktiviteten. Flera av dessa förändringar av vårdkonsumtionen är dock snarare något vi förknippar med ett mer effektivt resursutnyttjande. Det innebär att en situation kan uppstå där den uppmätta produktiviteten minskar, samtidigt som resursutnyttjandet blir mer effektivt.

Hälso- och sjukvården håller en hög kvalitet

Hälso- och sjukvården i Sverige håller generellt en hög kvalitet och bidrar till en god hälsa i befolkningen. Kommissionen har inte identifierat några väsentliga indikationer på att den, enligt mätningarna, negativa produktivitetsutveckling som beskrivits ovan har haft någon negativ effekt på kvaliteten i vårdtjänsterna. Annan data indikerar snarare att effektiviteten inom hälso- och sjukvården, i termer av måluppfyllelse, har ökat. Sverige tillhör de länder i världen med de bästa resultaten vad gäller bl.a. akuta tillstånd, cancersjukdomar, överlevnad efter hjärtinfarkt och stroke, m.m. (Rehnberg, 2019). Ett vanligt mått som används för att jämföra vårdens övergripande kvalitet mellan länder och inom länder över tid är sjukvårdsrelaterad åtgärdbar dödlighet, och Sverige faller väl ut i internationella jämförelser av den typen av mått.⁷ Vad gäller dödlighet i förebyggbara eller åtgärdbara sjukdomar, mödradödlighet och barnadödlighet, tillhör Sverige de bästa länderna i EU (OECD, 2023e; Världsbanken, 2025). Såväl dödsfall orsakade av sjukdomar i cirkulationsorganen som cancersjukdomar har minskat kraftigt över tid (Socialstyrelsen, 2024c), och för cancersjukdomar är Sverige, tillsammans med bland andra Finland, Island och Norge, ett av de länder i världen som har högst överlevnad (Allemani m.fl.,

⁷ Med sjukvårdsrelaterade åtgärdbara dödsfall avses dödsfall som orsakats av sjukdomar vilka bedöms kunna påverkas genom medicinska insatser, tidig upptäckt och behandling.

2018). Även OECD (2023e) lyfter fram den låga andelen dödlighet i förebyggbara och åtgärdbara sjukdomar i Sverige, samt att Sverige har den näst högsta förväntade livslängden i EU, som tydliga indikationer på ett effektivt hälso- och sjukvårdssystem.

En hög medisk kvalitet och en god folkhälsa (se avsnitt 17.2.1) är inte bara önskvärda utfall i sig, utan kommer även med ett ekonomiskt värde. En frisk befolkning har i regel lägre sjukfrånvaro, vilket innebär att människor kan arbeta fler dagar och med potentiellt högre produktivitet. Hälsosamma individer har förmåga att stanna längre i arbetslivet och kan bidra mer till ekonomin under en större del av sina liv. Barn som är friska missar färre skoldagar och presterar bättre i skolan, vilket i sin tur kan leda till ett starkare humankapital och högre inkomster senare i livet.

Ett effektivt vårdssystem möjliggör också fördelning av resurser till andra för produktivitetsutvecklingen viktiga områden, t.ex. utbildning eller infrastruktur, allt annat lika. Länder med god folkhälsa tenderar också att vara mer attraktiva för investeringar, eftersom företagen får tillgång till en stabil och frisk arbetskraft över tid, och europeiska länder med generösa hälso- och sjukvårdssystem tenderar att attrahera mer utländska direktinvesteringar (Giammanco och Gitto, 2019). En god folkhälsa och ett starkt hälso- och sjukvårdssystem kan alltså på flera sätt utgöra en komparativ fördel för Sverige.⁸

17.2.1 Flera faktorer påverkar befolkningens vårdbehov

Förändrad demografi innebär växande behov och finansieringskrav

I kapitel 13 beskrivs kortfattat de demografiska förändringar, med en ökad andel äldre i befolkningen, som skett och som bedöms fortsätta ske. För hälso- och sjukvårdssystemet leder dessa förändringar dels till att en större andel och ett större antal äldre behöver kunna tas om hand, dels till att patienternas vårdbehov förändras. Äldre patienter har generellt mer komplexa och kroniska vårdbehov samt behov av insatser från både hälso- och sjukvården och den kommunala omsorgen.⁹ I slutbetänkandet från En nationell sam-

⁸ Draghi (2024) gör t.ex. en poäng av att Europas hälso- och sjukvårdssystem är starka i internationell jämförelse, och att det är en styrka utifrån ett tillväxtperspektiv.

⁹ Mer än varannan i åldersgruppen 65–74 år har minst två kroniska sjukdomar och bland personer över 85 år är andelen drygt 80 procent (SOU 2018:39).

ordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården (SOU 2016:2) görs bedömningen att primärvårdens svårigheter att klara sitt uppdrag som första linjens vård innebär att Sverige är sämre rustat än andra länder att, i detta avseende, möta de demografiska utmaningarna.

En växande försörjningskvot innebär därtill att huvudmännen får svårare att finansiera sina välfärdsåtaganden genom skatt på arbetsinkomster. Försörjningskvoterna varierar också mellan olika regioner, vilket innebär att situationen är och kommer att vara olika utmanande i olika delar av landet.¹⁰

Samtidigt ökar människors förväntningar på välfärdstjänsterna i takt att den materiella standarden i samhället ökar (SOU 2008:105). Det förefaller också finnas ett empiriskt samband mellan BNP-nivå och den andel av BNP som allokeras till hälso- och sjukvård, där en högre BNP-nivå tenderar att samvariera med en relativt högre andel av ett lands BNP som fördelas till vården.¹¹ Detta kan tolkas som en avslöjad preferens (eng. *revealed preference*), och kan bero på flera saker.¹² Västlandsökningar leder ofta till högre förväntningar på livskvalitet, inklusive tillgång till hälso- och sjukvård, och när människors inkomster ökar tenderar de därför att efterfråga bättre och mer avancerad vård. Vidare följer av god ekonomisk utveckling ofta en högre medellivslängd, vilket innebär att fler lever längre och är i behov av mer vård under en längre tid. Därtill möjliggör ekonomisk tillväxt investeringar i mer avancerad medicinsk teknik, vilken ofta är dyrare. Om vårdbehov definieras som de samlade hälsonedsättningar bland individer som kan förbättras eller lindras genom insatser i vården, innebär också framväxten av nya behandlingsmöjligheter att vårdbehoven ökar, eftersom fler tillstånd kan omhändertas av möjliga insatser (Vård- och omsorgsanalys, 2021a; 2024b).

¹⁰ Se också kapitel 13 Kommunsektorn. Det kommunalekonomiska utjämnningssystemet verkar samtidigt för att mildra sådana skillnader och därmed göra förutsättningarna mer likvärdiga i hela landet.

¹¹ Newhouse (1977) var en av de första som pekade på att hälso- och sjukvårdsutgifter tenderar att öka snabbare än BNP, och att detta inte endast beror på demografiska faktorer utan också på att efterfrågan på sjukvård ökar när människor blir rikare. Mer samtida studier inkluderar bl.a. Hall och Jones (2007) samt Smith och Newhouse (2022). Vård- och omsorgsanalys (2024b) har också visat hur en betydande majoritet av befolkningen förväntar sig att framtidens vård ska tillgodose befolkningens behov i större eller åtminstone i samma utsträckning som i dag.

¹² Med avslöjad preferens menas att individers faktiska preferenser synliggörs genom att observera hur individer faktiskt handlar och agerar.

Folkhälsan är generellt god men ojämlikt fördelad

Folkhälsan i Sverige är relativt god och har i flera avseenden förbättrats över tid. Medellivslängden fortsätter att öka och dödligheten i de vanligaste dödsorsakerna minskar (Folkhälsomyndigheten, 2025). Samtidigt föreligger relativt stora skillnader i hälsostatus mellan olika socioekonomiska grupper i befolkningen. Personer med sämre ekonomisk standard och lägre utbildningsnivå har i genomsnitt sämre hälsa och kortare medellivslängd än personer med hög utbildning (Vård- och omsorgsanalys, 2022a)¹³, och skillnaderna mellan olika grupper i befolkningen har ökat, i motsats till det folkhälsopolitiska målet (Folkhälsomyndigheten, 2024b).¹⁴

Den psykiska hälsan är generellt sett god, samtidigt som ett växande antal barn och vuxna uppger att de lider av psykiska besvär, såsom oro, stress och sömnsvårigheter. Var fjärde man och mer än var tredje kvinna hämtade ut antidepressiv medicin under 2022, och sjukdomsberedningen för missbruksrelaterade- och psykiska sjukdomar är högre i Sverige än för EU i genomsnitt (Vård- och omsorgsanalys, 2022a; Folkhälsomyndigheten, 2023). Eftersom psykisk ohälsa ofta uppkommer i ung ålder, när den drabbade har större delen av sin utbildning och sitt arbetsliv framför sig, kan psykisk ohälsa innebära konsekvenser även för tillväxten i ekonomin.¹⁵

Prevention kan förebygga allvarlig och kronisk sjukdom

Förebyggande av ohälsa och främjande av hälsa kan ha stor betydelse för kostnaderna för hälso- och sjukvården. Sverige utmärker sig positivt bland länder i Europa vad gäller låg dödlighet i förebyggbara och åtgärdbara sjukdomar. Några orsaker är sannolikt låg förekomst av rökning (OECD, 2023e) och en hög andel screening

¹³ Skillnaderna mellan olika grupper i förväntad återstående medellivslängd vid trettio års ålder har ökat över tid. För personer med förgymnasial respektive eftergymnasial utbildningsnivå skiljer i dagsläget cirka 6–7 år (Folkhälsomyndigheten, 2025).

¹⁴ Exempelvis så löper personer med endast förgymnasial utbildning högre risk att insjukna och dö i sjukdomar som kan åtgärdas och förebyggas jämfört med personer med längre utbildning, samt har en lägre självskattad hälsa. Personer med lägre utbildning också har en högre vårdkonsumtion inom somatisk sluten- och öppenvård (Vård- och omsorgsanalys, 2022a).

¹⁵ Se t.ex. Linder, Heckley och Gerdthams (2019) underlagsrapport till Långtidsutredningen 2019.

för vanligt förekommande sjukdomar.¹⁶ Samtidigt bedöms runt 40 procent av alla demenssjukdomar, en stor andel cancerfall, och majoriteten av alla hjärt- och kärlsjukdomar kunna förebyggas genom bl.a. bättre livsstils- och levnadsvanor (Vård- och omsorgsanalys, 2024a).

Ohälsosamma matvanor utgör en av de största påverkbara riskfaktorerna för ohälsa och för tidig död i Sverige (OECD, 2023e).¹⁷ En konsekvens av detta, i kombination med otillräcklig vardaglig fysisk aktivitet, är att förekomsten av övervikt och fetma ökat kontinuerligt i befolkningen sedan 1980-talet. Sedan ett antal år tillbaka bedöms varannan person i Sverige ha antingen övervikt eller fetma. Ökningen sker i alla samhällsgrupper men snabbast bland yngre, vilket innebär att unga kan behöva leva längre med de sjukdomar som är förknippade med övervikt och fetma (Folkhälsomyndigheten, 2024a), vilket också kan påverka deras arbetsproduktivitet under en längre tid.

En stor del, uppemot 80 procent, av sjukvårdens resurser går till behandling av kroniskt sjuka (Vård- och omsorgsanalys, 2014a). Att arbeta preventivt mot kroniska sjukdomar kan därför frigöra vårdresurser till andra individer och förbättra kostnadseffektiviteten i systemet. Preventivt arbetet kan handla om att samhället på olika sätt uppmuntrar till och förenklar för bättre kost- och levnadsvanor. En annan del kan handla om förbättrad diagnostik, egenvård, ytterligare vaccinationsprogram eller utvecklad screening, när det bedöms vara samhällsekonomiskt motiverat.

¹⁶ Se t.ex. SOU 2016:2. I Sverige är förekomsten av rökning hos vuxna är bland de lägsta i hela Europa (OECD, 2023e).

¹⁷ Bristande luftkvalitet kan också innebära betydande negativa konsekvenser för människors hälsa. I Sverige, som även i de större städerna har en relativt god luftkvalitet i jämförelse med flera andra länder, har förbättringar i luftkvalitet, t.ex. till följd av införandet av trängsel-skatter, kunnat kopplas samman med betydande hälsoförbättringar (Simeonova m.fl., 2021).

17.2.2 Tillgänglighet och kompetensförsörjning

Tillgänglighet och kompetensförsörjning är fortsatta utmaningar

Tillgängligheten har länge varit en utmaning för svensk hälso- och sjukvård, inte minst inom den specialiserade vården.¹⁸ Tillgänglighet handlar om att patienten ska få vård i tid, på rätt vårdavdelning och med tillgång till den bemanning och vård som behövs. Skillnaderna är stora mellan regionerna, ofta med bättre resultat i storstadsregionerna.¹⁹ I Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) sjukhustillsyn 2022 framkom dock att samtliga regioner hade brist på disponibla vårdplatser (IVO, 2023), och Sverige tillhör de länder i Europa med lägst antal vårdplatser per invånare (af Ugglas, 2021). Det leder till överbeläggningar och utlokaliseringar, vilket innebär att patienterna riskerar att få vård på en plats som inte är utformad efter deras behov, eller där personal och utrustning saknas. Det gäller inte minst akutmottagningar.²⁰ Bristande tillgänglighet innebär också att vårdpersonalen behöver ägna tid och resurser åt att hitta vårdplatser. Det kan i sin tur leda till en försämrad arbetsmiljö i form av fysisk och etisk stress, ökad personalomsättning, och i förlängningen till ytterligare vårdplatsbrist.

Vårdens tillgänglighet hänger nära samman med vårdens kompetensförsörjning, som också länge har utgjort en betydande utmaning. Brister i bemanning och tillgång till rätt kompetens påverkar inte bara tillgängligheten, utan även vårdens kvalitet och kontinuitet. En väl fungerande och ändamålsenlig kompetensförsörjning är en förutsättning för vårdens effektivitet, för att klara omställningen till en stärkt primärvård (se avsnitt 17.2.3), och för att kunna implementera och erbjuda nya tekniker och mer effektiva behandlingar (SOU 2019:29). Nya effektivare arbetssätt, digitala lösningar och AI kan utgöra en del av lösningen, men det är högst troligt att det inom överskådlig tid kommer att behövas fler medarbetare i hälso- och sjukvården. Den offentliga sektorn behöver utbilda och rekrytera

¹⁸ I februari 2025 hade 67 procent väntat i högst 90 dagar på ett första besök inom den specialiserade vården och 61 procent fick vänta i högst 90 dagar på operation eller behandling. Data kommer från Väntetidsdatabasen, vilken regionerna har rapporteringsskyldighet till.

¹⁹ I region Stockholm fick t.ex. 87 procent ett första besök hos den specialiserade vården inom vårdgarantins gräns, medan motsvarande siffra i region Norrbotten var 31 procent.

²⁰ af Ugglas (2021) visar t.ex. att i enbart region Stockholm kan 125 potentiellt undvikbara dödsfall kopplas till överbelastade akutmottagningar under perioden 2012–2016, vilket indikerar att varningar om negativ påverkan på patientsäkerheten vid belastningstoppar är motiverade.

ett stort antal personer bara för att kunna upprätthålla nuvarande verksamhetsnivåer (SOU 2024:72), samtidigt som den globala konkurrensen om kvalificerad arbetskraft inom vården väntas öka ytterligare (Anell, 2020; Britnell, 2019).

För vissa yrkesgrupper består utmaningarna av en relativ brist, som bl.a. uppstått därför att utbildade personer sökt sig bort från vården till andra branscher, och för andra yrkesgrupper en absolut brist.²¹ I Socialstyrelsens (2024a) årliga arbetsmarknadsenkät bedömer samtliga professionsförbund att det råder brist på legitimerad personal, och vad gäller kompetensförsörjningen i regionernas primärvård bedömer Vård- och omsorgsanalys (2023b) att utvecklingen går åt fel håll. Andelen specialisläkare i allmänmedicin samt andelen distriktssköterskor har minskat över tid, och ingen region når Socialstyrelsen riktvärde om 1 100 listade invånare per fast läkarkontakt (Vård- och omsorgsanalys, 2023b).

I flera avseenden kan arbetsmiljön inom vården beskrivas som bristfällig. Det finns flera bakomliggande orsaker, inte minst en obalans i resurstilldelning (Anell, 2020; Vård- och omsorgsanalys, 2023a), men även betungande administrativa krav och bristfälliga IT-lösningar, som tar tid ifrån det patientnära arbetet. Vidare riskerar vård- och omsorgsyрки att uppfattas relativt mindre attraktiva när andra yrken blir mer flexibla, t.ex. genom möjligheter till distansarbete. Det försvårar förutsättningarna för att attrahera och behålla personal, vilket i sin tur kan leda till ytterligare belastning på de anställda och en fortsatt försämring av arbetsmiljön. Produktivitetskommissionen konstaterar att det pågår flera initiativ för att förbättra kompetensförsörjningen.²²

Kontinuitet är viktig för effektiviteten

Kontinuitet är en nyckelfaktor för effektivitet, och brister i den samma, ofta orsakade av en bristande kompetensförsörjning, utgör en bakomliggande orsak till ineffektivitet i vårdsystemet. Inte minst innebär bristen på specialisläkare och ST-läkare i allmänmedicin att kontinuiteten blir lidande (Vård- och omsorgsanalys, 2023b).

²¹ Nationella vårdkompetensrådet (2024) framhåller att tillgången till legitimerad personal inom vården i flera fall är högre än antalet som väljer att arbeta inom vård- och omsorgsyryken.

²² Exempelvis har det nationella vårdkompetensrådet inrättats vid Socialstyrelsen med uppdrag att bidra till planeringen av vårdens kompetensförsörjning.

Effektivitetsvinster av förbättrad kontinuitet kan t.ex. handla om minskad inläsningstid, minskade behov av överrapportering och ett minskat kommunikationsbehov för att etablera förtroende med nya patienter. Även behovet av onödig dubbeldokumentation och vissa laboratorieundersökningar kan minska med förbättrad kontinuitet, vilket också stärker patientsäkerheten.

Svårigheten att rekrytera och bibehålla personal orsakar bl.a. behov av att ta in hyrpersonal, vilket ytterligare bidrar till en försämrad kontinuitet och försvårar möjligheten till kompetensutveckling. En större andel inhyrd personal kan också kopplas till lägre tillgänglighet och förtroende för primärvården, samt en högre kostnad per besök (Vårdanalys, 2017). Regionernas kostnader för inhyrd personal i hälso- och sjukvården har ökat över tid, men minskade kraftigt under 2024 (SKR, 2025d).

17.2.3 Omställningen till en stärkt primärvård behöver förverkligas

Omställningen är pågående och nödvändig men har ännu inte lyckats

I betänkandet Effektiv vård (SOU 2016:2), samt i serien av betänkanden som lämnats av utredningen om en Samordnad utveckling för god och nära vård²³, görs bedömningen att om Sverige ska bibehålla eller öka kvaliteten i hälso- och sjukvården, möta den demografiska utvecklingen och samtidigt ha kontroll över utgifterna, behöver hälso- och sjukvården omstruktureras. Socialstyrelsen (2024b) bedömer exempelvis att om hälso- och sjukvården skulle arbeta på samma sätt som i dag, med en framtida befolkningssammansättning enligt SCB:s befolkningsprognos, skulle vårdtiden öka med cirka 23 procent och vårdbesöken med 13 procent fram till 2042. Sedan ett antal år tillbaka pågår därför ett arbete med att ställa om hälso- och sjukvården till en stärkt primärvård inom ramen för det som kallas en god och nära vård. Syftet är att vården ska organiseras så att patienten får en god, nära och samordnad vård, med en effektivare användning av hälso- och sjukvårdens resurser. För det ändamålet är det centralt att primärvården är tillräckligt dimensionerad, så att patienter kan omhändertas på rätt vårdnivå, med

²³ Se t.ex. SOU 2017:53 samt SOU 2020:19.

god kontinuitet, och att resurser inte i onödan behöver fördelas till mer kostsam sjukhusvård.

Produktivitetskommissionen bedömer att omställningen till en god och nära vård är effektivitetsmässigt riktig. Det finns ett brett stöd för omställningens målsättningar och mycket arbete pågår i kommuner och regioner för att genomföra omställningen.

Resursbrist i primärvården försvårar omställningen

Vård- och omsorgsanalys (2025) visar dock att inget av regeringens mål för omställningen hittills har uppnåtts. Myndigheten bedömer att den viktigaste förklaringen till detta är att primärvården inte getts tillräckliga förutsättningar i form av en ökad resurstilldelning eller förbättrad kompetensförsörjning. Den svenska primärvårdens resursandel, som utgör cirka 18 procent av hälso- och sjukvårdens utgifter, är liten i en internationell jämförelse (Vårdanalys, 2017) och den regionala primärvårdens resursandel har endast ökat marginellt de senaste åren. Produktivitetskommissionen bedömer att primärvårdens resursandel bör öka genom omfördelning från andra delar av sjukvårdssystemet (se avsnitt 17.3.1).

Primärvården saknar också tillräckligt med personella resurser för att kunna genomföra det utvecklingsarbete som omställningen kräver. Resursbristen påverkar även förmågan att hantera delar av det befintliga uppdraget (Vård- och omsorgsanalys, 2023b). I jämförelse med Danmark, Nederländerna, Norge och Storbritannien – fyra länder som bedöms ha en stark och välfungerande primärvård – hade Sverige lägst antal allmänläkare per invånare i primärvården både 2002 och 2014. I Sverige utgjorde också andelen allmänläkare en mindre andel av samtliga läkare än för övriga länder i jämförelsen (Vårdanalys, 2017).

Produktivitetskommissionen bedömer att regionernas planeringsförutsättningar bör beaktas i detta sammanhang. Regeringens styrning med i flera fall ettåriga överenskommelser med SKR, och därtill ett stort antal riktade statsbidrag, ger inte regionerna optimala förutsättningar att genomföra omställningen (se också kapitel 13 Kommunsektorn). I betänkande av Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn (SOU 2024:43) görs bedömningen att statens olika överenskommelser med SKR behöver ersättas med

andra styrformer. Produktivitetskommissionen delar den uppfattningen, och ser positivt på att regeringen i vissa delar beslutat att inte ingå nya överenskommelser med SKR inom ramen för omställningen, utan i stället styr och tilldelar medel genom förordning.

17.2.4 Risk för marknads- och regleringsmisslyckanden vid konkurrensutsättning²⁴

Kundvalsmodell och konkurrensutsättning²⁵

Den svenska vårdvalsreformen genomfördes mot bakgrund av flera välkända problem. Avsikten var bl.a. att förbättra tillgängligheten och stärka patienternas inflytande och makt genom ökad valfrihet. En ytterligare avsikt var att kundval och konkurrens mellan aktörer skulle stimulera innovation och höja kvaliteten i vården, när underpresterande utförare konkurreras ut (Kastberg Weichselberger, 2024).

Fler utförare förväntas innebära en bättre konkurrens. För att marknadsmekanismerna ska verka fullt ut i denna avsedda riktning krävs dock att åtminstone två kriterier är helt eller delvis uppfyllda:

1. En tillräckligt stor andel individer ska göra informerade kundval vad gäller vårdgivare, t.ex. beträffande listning och läkarkontakt inom primärvård, på grundval av tillgänglig information om kvalitet. För detta behöver individer ha kapacitet för och intresse av att göra informerade kundval.
2. Den information individer nyttjar för att göra informerade kundval ska vara korrekt, lättillgänglig och spegla vårdgivarnas kvalitet.

I vilken utsträckning verkligheten svarar mot dessa kriterier skiljer sig sannolikt beroende på vårdval. Inom primärvården kan patienternas förutsättningar för att göra informerade val antas vara bättre än inom den specialiserade vården, eftersom de vanligen har mer kontakt med denna vårdnivå. Trots det har tidigare utvärderingar visat att endast en mindre andel av befolkningen gör aktiva val av primärvårdsenhet. De som gör ett aktivt val är framför allt yngre

²⁴ Reglerings- respektive marknadsmisslyckanden beskrivs i delbetänkandet SOU 2024:29, avsnitt 3.3.3 samt 3.3.4.

²⁵ Med konkurrensutsättning avses i dessa delar den konkurrens som sker på konstruerade kvasimarknader, där vinstdrivande företag konkurrerar med idéburna och offentliga utförare. Se också kapitel 16 Konkurrens inom välfärdssektorn.

och socioekonomiskt starkare individer. Närhet och kontinuitet prioriteras ofta högt, och i den mån patienterna väljer vårdgivare är det ofta närhet som har störst påverkan på valet. Kvalitet uppges ha betydelse för valet, men det har varit svårt att fastställa i vilken utsträckning patienter faktiskt använder kvalitetsinformation i sina val (Vårdanalys, 2012; Vård- och omsorgsanalys, 2021b; Hoffstedt, 2022). Resultaten i Sverige liknar slutsatserna från internationella studier, som visat att valet av vårdgivare i hög utsträckning baseras på närhet, tillgänglighet och vårdgivarens rykte, medan information om medicinsk kvalitet sällan ligger till grund för patientens val. Samtidigt kan det finnas ett inneboende värde i möjligheten att få välja vårdgivare, och valfrihet har visats uppskattas av många patienter (Socialstyrelsen, 2012; Vårdanalys, 2012).

Ett kundvalssystem stärks av att patienter har förmåga att överblicka och förstå utbudet av vårdgivare. Det kan dock vara svårt, eftersom sammansättningen av privata och offentliga vårdgivare med olika typer av uppdrag varierar mellan regioner och mellan verksamhetsområden. Här förekommer ett problem förknippat med *asymmetrisk information*. Ett system som bygger på att patienten själv ska välja kan vara alltför krävande för många, inte minst personer med psykisk sjukdom, demens eller kognitiva nedsättningar. Forskning om valfrihetssystem i flera europeiska länder visar att vissa grupper, såsom personer med lägre utbildningsnivå, har svårare att ta till sig information om tillgängliga alternativ och därför är mindre benägna att aktivt välja vårdgivare (Vård- och omsorgsanalys, 2021b).

Tidigare i detta kapitel beskriver vi hur effektivitetsbegreppet bör ses i relation till det mål som beslutats för hälso- och sjukvården, dvs. allas tillgång till vård av god kvalitet i enlighet med 3 kap 1 § HSL. Produktivitetskommissionen anser att det kan ifrågasättas om det är ändamålsenligt att tillgången till vård av god kvalitet ska vara beroende av den enskilda individens förmåga att göra rätt val i de olika vårdsituationer som individen ställs inför genom livet.

Principal-agent-problem, mållkonflikter och asymmetrisk information

Marknaden för hälso- och sjukvård är inte en traditionell marknad där köpare och säljare möts. Med en beställare och finansiär (t.ex. regionen), en utförare (vårdgivaren), och en mottagare (patienten) uppstår risker för s.k. *principal-agent-problem* i flera led. Dessa förhållanden kan utgöra bakomliggande orsaker till såväl marknads- som regleringsmisslyckanden och ineffektivitet genom t.ex. *asymmetrisk information* och *mållkonflikter*. Patientens önskemål och utförarnas företagsekonomiska motiv kan exempelvis skilja sig från beställarens mål. Beställaren kan t.ex. vilja maximera målet *god och behovsstyrd vård* (givet en viss budgetrestriktion), medan utföraren vill maximera sin *ekonomiska vinst* (utan hänsyn till budgetrestriktion) och mottagaren sin *egen hälsa och nytta* (utan hänsyn till budgetrestriktion). Att konstruera ett system som inte leder till oönskade utfall är i detta sammanhang en stor utmaning.

Konkurrensen mellan aktörer på hälso- och sjukvårdsmarknaden verkar genom den ekonomiska ersättning som följer patienterna och hur ersättningsmodellerna är utformade. Inom primärvården förekommer vanligen en kombination av kapiterings- och styckprisersättning per besök.²⁶ En ersättning som följer patienterna kan innebära starka incitament för vårdgivare att t.ex. utföra vårdinsatser för patienter utan eller med endast ringa medicinska behov, eftersom den ekonomiska lönsamheten, dvs. ersättningen i förhållande till behandlingens kostnad (i tid och resurser), då blir hög. Detta brukar kallas *cream skimming*.²⁷ Vård som ges till patienter med små eller inga medicinska behov kan på aggregerad nivå minska kostnadseffektiviteten i ett sjukvårdssystem med målsättningen att skapa behovsstyrd resursallokering, eftersom det innebär att resurser fördelas dit marginalnyttan är låg.

Förekomsten av *cream skimming* inom svensk hälso- och sjukvård är svår att belägga empiriskt. Riksrevisionen (2014) har beskrivit hur vårdutnyttjandet blev mer ojämlikt efter vårdvalsreformen, eftersom stora patientvolymen med lindriga symtom tillkom, sam-

²⁶ Kapiteringsersättning innebär att en vårdgivare får en fast ersättning per listad patient, oavsett hur mycket vård personen konsumerar. Styckprisersättning (per besök) innebär att vårdgivaren får betalt för varje enskilt patientbesök, vilket ger ersättning utifrån konsumerad vårdvolym. Ersättningsmodellerna inom primärvården skiljer sig mellan regioner och har förändrats över tid, vilket gör det svårt att dra allt för generella slutsatser av konkurrens- ersättningen eftersom konkurrensen kanaliseras genom ersättningar och patientflöden.

²⁷ Se t.ex. Kastberg Weichselberger (2024).

tidigt som de sjukaste patienterna kom att göra färre läkarbesök. Blix och Jordahl (2021) uppfattar dock inte att det finns övertygande evidens för cream skimming, samtidigt som Vlachos (2021) argumenterar för att frånvaro av evidens inte samma sak som evidens för frånvaro.²⁸ Ökningen av andelen läkarbesök vid enklare diagnoser, i relation till andelen besök som patienter med stora vårdbehov står för (SOU 2019:42), kan indikera att cream skimming förekommer. Utifrån nationalekonomisk teori får också förekomsten av cream skimming anses vara ett sannolikt utfall, givet att det är rationellt för vinstmaximerande vårdgivare att försöka stärka sin lönsamhet på de sätt som är möjliga. På motsvarande sätt kan det också vara rationellt med marknadsföring som uppmanar till patientbesök för ringa besvär, och marknadsföring specifikt till vissa mer lättbehandlade patientgrupper. Det kan dock öka vårdkonsumtionen på ett sätt som inte är medicinskt motiverat eller främjar effektivitet, eller är i enlighet med beställarens önskemål.

Patientens önskemål kan också skilja sig från beställarens. Det är rimligen rationellt för en patient att på marginalen se till sitt eget och sina närmastes vårdbehov, snarare än att ta hänsyn till okända personers behov, samt att inte ta vidare hänsyn till beställarens budgetrestriktion. Patienter kan därför t.ex. efterfråga mer eller snabbare tillgång till vård än vad beställaren egentligen vill tillhandahålla givet målsättningen behovsstyrd vård.²⁹ Vidare har patienter ofta ett informationsunderläge i förhållande till vårdgivaren, dvs. en situation med *asymmetrisk information* föreligger. Det kan utgöra ett problem bl.a. eftersom patienter, i egenskap av kunder, kan efterfråga en viss typ av vårdinsats trots att en sådan inte är medicinskt motiverad. För en vårdgivare kan det då vara rationellt att genomföra behandlingen för att hålla patienten nöjd och för att få den ekonomiska ersättningen, även om vårdinsatsen i fråga inte är medicinskt motiverad.

Regleringsmisslyckanden av denna sort kan vara svåra att komma till rätta med. Behovsstyrd och efterfrågestyrd vård följer olika logiker, vilket bl.a. Riksrevisionen (2014) påpekat. Därför är det synnerligen svårt att konstruera ett system som inte leder till icke önskvärda incitament. Därtill riskerar *inflytande från särintressen*

²⁸ Se t.ex. Burström m.fl. (2017), Isaksson m.fl. (2018), och Sveréus m.fl. (2018).

²⁹ På marginalen är hälso- och sjukvård en icke-exkluderbar och rivaliserande allmänning. Därmed riskerar en allmänningarnas tragedi-situation uppstå (eng: *tragedy of the commons*).

att utgöra ett regleringsmisslyckande, t.ex. när patientföreningar, lobbyister eller dominerande företag får en oproportionerligt stor inverkan på politiska beslut och därigenom kan främja sina egna intressen framför det samhällsekonomiskt optimala. Hälsa- och sjukvårdens verksamhetsområden omsätter stora summor pengar, och det är känt att det politiska beslutsfattandet i dessa delar är utsatt för påverkan av särintressen (se t.ex. Persson, 2025).

Fri etableringsrätt försvårar kontrollen

Inom övriga välfärdsområden som konkurrensutsatts genom upphandling får kommunerna och regionerna själva välja omfattningen av detta, samt huruvida de t.ex. ska tillämpa Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) eller Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). För primärvård gäller dock en skyldighet för regionerna att tillämpa LOV, och därmed råder fri etableringsrätt för utförare. Regioner ska genom s.k. förfrågningsunderlag reglera förutsättningarna för valfrihetssystemen och vilka krav som aktörerna behöver uppfylla för att få teckna kontrakt. Underlaget ligger sedan till grund för att som aktör kunna ansluta sig till ett valfrihetssystem. Samtliga aktörer som uppfyller kraven i underlaget får etablera sig, och därefter avkräva regionen ekonomisk ersättning för utförda tjänster. Med LOV finns således ingen gräns för hur många aktörer som kan etablera sig eller vilken volym av insatser som kan produceras, vilket innebär att regionernas möjlighet till kostnadskontroll kraftigt inskränkts. Regionernas kontroll över var en utförare etablerar sig är också begränsad, vilket försvårar för möjligheten att erbjuda en effektiv och behovsstyrd vård.

Fri etableringsrätt med vinstdrivande privata aktörer kan förväntas innebära att företagsekonomiska bevekelsegrunder i större utsträckning styr etableringar av vårdutförare, snarare än medicinska behov. Det gäller både var utförare etablerar sig geografiskt och hur många utförare som väljer att etablera sig.³⁰ Därmed föreligger en risk för överetableringar av utförare inom vissa geografiska områden och verksamhetsområden, samt underetableringar inom andra områden. Risken för överetableringar är störst inom områden där

³⁰ Verksamheter inom hälsa- och sjukvården är i regel inte tillståndspliktiga, utan anmälningspliktiga. Se 2 kap. Patientsäkerhetslagen (2010:659). För att få starta en verksamhet krävs alltså att vissa krav uppfylls, t.ex. kraven i vårdvalens förfrågningsunderlag.

den ekonomiska lönsamheten bedöms vara störst (jmf. tidigare beskrivning av cream skimming). Riksrevisionen (2014) har beskrivit hur konkurrensutsättningen initialt ledde till att nya vårdcentraler etablerades framför allt i befolkningstäta och socioekonomiskt starka områden, samtidigt som nedläggning av vårdcentraler främst drabbade socioekonomiskt svagare områden där vårdbehoven var större. Detta kan också utgöra ett regleringsmisslyckande.³¹

Samtidigt som regionerna ska tillämpa LOV för primärvård är de skyldiga att enligt Kommunallagen (2017:725) kontrollera och följa upp all verksamhet som lämnats över till privata utförare. Fler utförare innebär att mer offentliga resurser behöver ägnas åt tillsyn och uppföljning, både för regionerna och för tillsynsmyndigheter. En större kommun kan ha så många som 2 000 avtal med privata aktörer, och en region har vanligen betydligt fler (SOU 2025:20). I region Stockholm finns t.ex. 7 000 avtal som ska förvaltas och följas upp (Region Stockholm, 2025). Kostnaden för kontroll och uppföljning har sällan analyserats av vare sig beställare (t.ex. en region) eller forskare, vilket bidrar till osäkerheten kring kostnadseffektiviteten av konkurrensutsättningar (Kastberg Weichselberger, 2024).

Ett stort antal utförare innebär också att kriminella och oseriösa aktörer lättare kan etablera sig och hålla sig dolda i den stora massan. Som beskrivits i kapitel 11 Kriminalitet och tillit bedömer Brå (2022) att få, om ens några, kommuner och regioner arbetar systematiskt med uppföljning inom alla områden på ett sätt som sträcker sig längre än till att hantera kraftiga och uppenbara felaktigheter. I en myndighetsgemensam rapport konstaterar Polismyndigheten m.fl. (2023) att gängkriminella har börjat driva bl.a. vårdcentraler och vaccinationsmottagningar, och flera regioner har identifierat kopplingar till organiserad brottslighet hos vårdgivare. Denna bild bekräftas av bl.a. Ekobrottsmyndigheten (2025). Uppfattningen bland kommuner och regioner att LOV-regelverkets utformning utgör en stor risk för felaktiga utbetalningar är utbredd (SOU 2025:20), och flera kommuner har av det skälet övergett

³¹ Vårdval inom den specialiserade vården har också i vissa fall försvårat för kompetensförsörjningen. Sjukhusens möjlighet att tillhandahålla ST-utbildningar har försämrats när enklare patientfall och erfarna specialister försvunnit från sjukhusen. Detta kan kategoriseras som en oavsiktligt negativ konsekvens av konkurrensutsättningen och därmed ett regleringsmisslyckande.

LOV för upphandling av välfärdstjänster. Detta beskrivs i kapitel 11 Kriminalitet och tillit, avsnitt 11.2.4.

Produktivitetskommissionen bedömer att den växande förekomsten av välfärds kriminalitet inom bl.a. hälso- och sjukvården sätter den fria etableringsrätten i ett nytt ljus (se kapitel 16 Konkurrens inom välfärdssektorn).

17.2.5 Medicinsk utveckling främjar effektivitet

Medicinsk utveckling främjar effektiviteten

Den medicinska och medicintekniska utvecklingen har på flera sätt främjat produktiviteten och kostnadseffektivitet inom hälso- och sjukvården.³² Vissa tillstånd och besvär som tidigare krävde t.ex. kirurgiska insatser kan i dag behandlas effektivt med läkemedel. I flera fall är läkemedel som behandlingsmetod ett mycket effektivt alternativ i jämförelse med andra behandlingsmetoder, både utifrån ett patientperspektiv och utifrån ett kostnadseffektivitetsperspektiv.

Läkemedel genomgår dessutom en särskild effektivitetsprövning, vilket inte är fallet för andra behandlingar inom hälso- och sjukvården. Enligt t.ex. lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner fattas beslut om pris och subvention under förutsättning att kostnaderna för läkemedlen framstår som rimliga utifrån bl.a. medicinska och samhällsekonomiska utgångspunkter. Beslut om subvention bygger i dessa fall på en hälsoekonomisk bedömning, vilket borgar för att de läkemedel som subventioneras är kostnadseffektiva. Eventuell läkemedelsbrist påverkar därför såväl enskilda patienter som hela vårdsystemets effektivitet, och Produktivitetskommissionen ser positivt på att flera åtgärder vidtagits för att hantera eventuella bristsituationer.³³

På senare år har också precisionsdiagnostik och läkemedel för avancerad terapi, s.k. ATMP, inneburit nya möjligheter att i ett tidigt skede ställa diagnos och välja en mer träffsäker behandling.

³² Hälso- och sjukvården har också blivit allt bättre på att optimera användningen av äldre läkemedel samt förfinat metoder och sekvenser av behandlingar.

³³ Under 2023 infördes exempelvis nya regler som gör det möjligt för Läkemedelsverket att införa sanktionsavgifter om ett företag inte rapporterar leveransproblem i tid, se 4 kap. 18 § läkemedelslagen (2015:315). Utredningen om läkemedelsförskrivning har i sitt delbetänkande föreslagit att Läkemedelsverket ges ett bemyndigande att tillfälligt kunna begränsa utlämnande av läkemedel i bristsituationer (SOU 2025:43). Därtill har en särskild utredare getts i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder för att förebygga och läkemedelsbrist (dir. 2025:67).

Med hjälp av nya tekniker kan exempelvis en cancertumörs specifika egenskaper kartläggas, vilket möjliggör en mer individanpassad behandling. En breddad screening med precisionsdiagnostik, t.ex. genom förbättrade möjligheter att identifiera individer med genetiska förändringar som medför en större risk för att utveckla vissa cancer typer, kan möjliggöra för bl.a. tidiga och individanpassade preventionsinsatser. Här kan det uppstå behov av vissa regeländringar och regeringen bör följa utvecklingen inom området nogsamt.³⁴

Rätt utformat kan också screening innebära tidig upptäckt av andra mer vanliga folksjukdomar, t.ex. högt blodtryck eller förhöjda kolesterolvärden. Tillsammans med etablerade läkemedel kan tillstånd som dessa behandlas till en låg kostnad, och i förlängningen innebära att mer allvarliga och för vården kostsamma följsjukdomar kan undvikas, t.ex. hjärt-kärlsjukdomar och stroke. Tidig upptäckt och effektiv behandling kan på detta sätt innebära en mer effektiv resursanvändning (se t.ex. Vårdansvarskommittén, SOU 2025:62).

Läkemedelsfinansiering och samhällsekonomisk effektivitet

I en svensk kontext kan ett offentligt finansieringsansvar för läkemedel i princip fördelas på tre olika sätt; staten kan ta hela ansvaret, regionerna kan ta hela ansvaret, eller så kan ansvaret delas enligt nuvarande eller någon annan modell. De olika alternativen har olika för- och nackdelar givet olika mål och målkonflikter.³⁵

Sverige har ett relativt generöst system för kostnadsdelning mellan patienterna och det offentliga vad gäller receptförskrivna läkemedel. Syftet med systemet för läkemedelsförmåner är att ändamålsenliga och patientsäkra läkemedel ska kunna förskrivas till en rimlig kostnad för den enskilde. De offentligfinansiella kostnaderna kan därmed betraktas som transfereringar från skattekollektivet till de läkemedelsbehövande, vilket motiveras bl.a. utifrån de positiva externaliteter som en effektiv läkemedelsbehandling innebär för övriga i befolkningen.

Nya och befintliga läkemedel har potential att öka produktiviteten och effektiviteten i hälso- och sjukvården. Produktivitets-

³⁴ I Produktivitetskommissionens delbetänkande beskrivs bl.a. hur regler kontinuerligt behöver prövas och uppdateras i takt med den teknologiska utvecklingen.

³⁵ För en genomgång av dessa, se SOU 2017:87, s. 41–50.

kommissionen identifierar härvidlag risker för att en mer produktiv och effektiv hälso- och sjukvård kan begränsas av viljan att hålla nere de offentligfinansiella utgifterna för läkemedel i ett kortsiktigt perspektiv. En situation där medicinska framsteg – som skulle kunna förbättra bl.a. kostnadseffektiviteten – inte finansieras, kan utgöra ett regleringsmisslyckande, ifall viljan att begränsa kortsiktiga utgiftsökningar prioriteras före långsiktiga investeringar på ett sätt som leder till samhällsekonomiskt ineffektiva utfall.³⁶ En ansträngd finansiering av läkemedel, eller förväntningar bland läkemedelsföretag om en framtida ansträngd finansiering, kan också innebära att Sverige går miste om möjligheten att tillgodogöra sig de senaste och mest kostnadseffektiva behandlingarna, särskilt när den medicinska och medicintekniska utvecklingen går snabbt framåt. Produktivitetskommissionen bedömer att en sådan situation kan uppstå om regionerna åläggs att fullt ut överta kostnadsansvaret för läkemedelsförmåner ifrån staten.

I Läkemedelsutredningen görs bedömningen att ett statligt finansieringsansvar skulle minska sannolikheten för situationer där regionerna p.g.a. ekonomiska skäl väntar med att införa nya läkemedel, att det skulle kunna innebära ett snabbare upptag av nya läkemedel, samt göra det enklare att tillämpa ett samhällsekonomiskt perspektiv vid läkemedelsrelaterade bedömningar (SOU 2017:87). Om finansieringsansvaret i stället åligger regionerna kan det också få till följd att värden som ligger utanför den enskilda regionens nytto-kostnadskalkyl inte beaktas i samma utsträckning som om staten har ett helt eller delat finansieringsansvar. Läkemedelsanvändning genererar kostnader och nyttigheter för regionerna, men ger också vinster och nyttigheter i andra samhällssektorer.³⁷ Om vinsterna i andra sektorer inte beaktas i beslutsfattandet kan det leda till att läkemedel inte används på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

En eventuell frånvaro av statlig finansiering riskerar också att försämra förutsättningarna för forskning och innovation. Vinsterna av forskning och innovation är fördelade över hela samhället och det är rationellt för enskilda regioner, vars huvudsakliga uppdrag

³⁶ Se delbetänkandet, avsnitt 3.3.4.

³⁷ Ett exempel på en sådan situation är läkemedel som förskrivs i enlighet med smittskyddslagen, eftersom det samhällsekonomiska värdet av smittskydd och eventuell flockimmunitet rimligen går utöver den enskilda regionens värde av att ha friska invånare. Ett ytterligare exempel är läkemedel mot demenssjukdomar som också kan innebära minskade kostnader för den kommunala hälso- och sjukvården. Se t.ex. SOU 2017:87.

är att producera vård för den egna befolkningen, att bortse ifrån nationella folkhälso-, forsknings- eller näringspolitiska perspektiv. Dessutom kan vinsterna komma långt in i framtiden och kräva ett längre tidsperspektiv än vad lagstiftningen medger för regioner i deras budgetarbete.³⁸ I samtliga av dessa fall kan frånvaron av statlig finansiering leda till regleringsmisslyckanden med påverkan på produktivitetens utvecklingen i ekonomin och på effektiviteten i hälso- och sjukvården.

Det formella finansieringsansvaret för samtliga läkemedel ligger i dag hos regionerna. Det särskilda statsbidraget för läkemedelsförmåner³⁹ innebär dock att staten och regionerna i praktiken delar på finansieringsansvaret, uppdelat efter förskrivnings- och rekvisitionsläkemedel.⁴⁰ Formerna för bidraget regleras genom särskilda överenskommelser mellan staten och SKR.

Denna uppdelning är inte perfekt. Riksrevisionen (2023c) bedömer t.ex. att statsbidraget visserligen innebär att regionerna har incitament att hålla nere läkemedelsutgifterna, men att regionerna endast i liten utsträckning utgår ifrån statsbidragets storlek vid fastställande av budgeten. Planeringsförutsättningarna är också bristfälliga, eftersom storleken på statsbidraget ofta beslutas först efter att regionernas läkemedelsbudgetar för det kommande året är beslutade. Det är samtidigt viktigt att vara ödmjuk inför det svåra i att balansera mellan olika målkonflikter som uppstår beroende på finansieringskonstruktion, t.ex. i avvägningar mellan kostnadskontroll och tillräcklig finansiering, riktade och generella statsbidrag, vinst- och förlustdelning, m.m.

Uppdelningen mellan förskrivnings- och rekvisitionsläkemedel, där den senare kategorin hanteras av regionerna själva, kan dock skapa konfliktytor mellan olika administrativa nivåer, t.ex. vad gäller finansieringsansvaret. Den delade ansvarsfördelningen präglar också hanteringen av nya vacciner, vilket kan skapa osäkerhet och försening i hanteringen.⁴¹ Mot bl.a. denna bakgrund har Vård-

³⁸ Regionerna ska förhålla sig till kommunallagens bestämmelser om ettårig budgetering där intäkterna överstiger kostnaderna. Se Kommunallag (2017:725) 11 kap.

³⁹ Statsbidraget redovisas i statens budget inom utgiftsområde 9, anslag 1:5 Bidrag för läkemedelsförmåner.

⁴⁰ För en redogörelse för den historiska framväxten av det särskilda statsbidraget för läkemedel samt hur kostnadsansvaret flyttats mellan stat och region, se SOU 2017:87 s. 122–135.

⁴¹ Det offentliga erbjuder vaccinationer dels inom ramen för nationella vaccinationsprogram som beslutas av staten, dels som vaccinationer som rekommenderas av Folkhälsomyndigheten men där regionerna själva beslutar huruvida vaccinationen ska erbjudas, och dels som regionala vaccinationsprogram som beslutas regionalt.

ansvarskommittén föreslagit att staten bör utöka sitt ansvar för både förskrivnings- och rekvisitionsläkemedel samt vaccinationer, särskilt vad gäller finansiering (SOU 2025:62).

Läkemedelsindustrin är av stor betydelse för Sverige och EU

Sverige har en relativt stor läkemedelssektor i jämförelse med andra länder. Under perioden 2009–2022 bidrog de svenska life science-företagen med mellan 7,1 och 10,6 procent av Sveriges totala varuexport i kronor (Vinnova, 2024). Sektorn har också en geostrategisk betydelse. Pandemin visade t.ex. hur förmågan att snabbt utveckla, producera och administrera vaccinationer kom att bli av stor betydelse för EU:s pandemihantering och ekonomiska återhämtning.

Ett scenario där svensk vård inte använder nya läkemedelsbehandlingar riskerar att leda till att Sveriges attraktivitet för företagsinvesteringar i branschen påverkas negativt. Om vården inte använder det som är standardbehandling internationellt försvåras nya kliniska prövningar, eftersom forskning om nya läkemedelsbehandlingar behöver utvärderas i förhållande till det som är internationell standardbehandling. Möjliggörandet av sekundäranvändning av hälsodata kan ha potential att förankra läkemedelsforskning och innovation (SOU 2024:33).⁴²

Enligt branchorganisationen Lif (2025) investerar de forskande läkemedelsföretagen årligen cirka 12 miljarder kronor i forskning och utveckling i Sverige. Mot bakgrund av stark internationell konkurrens kan dessa investeringar dock inte tas för givna. Genom att tillvarata våra styrkeområden inom hälsodata, forskningsinfrastruktur och registerforskning kan Sverige fortsätta att vara ett attraktivt land för de forskande läkemedelsföretagen.

⁴² Hur sekundäranvändning av hälsodata kan användas för bl.a. klinisk forskning har nyligen utretts, se SOU 2023:76.

17.2.6 Vårdens digitalisering

Digitalisering kan öka produktiviteten och effektiviteten...

Digitalisering och teknisk utveckling inom hälso- och sjukvården spänner över flera områden med betydande potential för ökad produktivitet och effektivitet. Området innefattar bl.a. elektronisk vård- och omsorgsdokumentation, digitala vårdkontakter, tillgång till hälsodata, samt användande av tekniska precisionsdiagnostiska verktyg och AI vid kliniska bedömningar. Digitala vårdkontakter har t.ex. i flera fall förenklat för individer att få en medicinsk bedömning och s.k. nätläkare har påskyndat implementeringen av digitala patientmöten. I internationell jämförelse har svenska patienter en hög användning av digitala verktyg och tjänster (Vård- och omsorgsanalys, 2024c). Förutsatt att den digitala vården ges enligt samma principer som övrig hälso- och sjukvård, dvs. i enlighet med behovsprincipen, så främjas målpuppfyllelsen och effektiviteten i systemet. Samtidigt är det viktigt att ersättningssystemet leder till en effektiv resursallokering och kostnadskontroll, är konkurrensneutral, och inte skapar incitament för t.ex. cream skimming, fusk, eller andra regleringsmisslyckanden.

En välfungerande digital informationsförsörjning inom hälso- och sjukvården har potential att höja kvaliteten, effektivisera vårdprocesserna och minska den administrativa bördan. Vårdpersonalens tillgång till hälsodata i form av t.ex. sjukdomshistoria och vårdinformation (s.k. primäranvändning), kan bl.a. förenkla i mötet med patienten. Hälsodata, i kombination med digitala och automatiserade lösningar, kan också frigöra tid för vårdens personal och därigenom möjliggöra ett ökat fokus på patientkontakt (Anell, 2020; SOU 2024:33). Tillgång till hälsodata för forskningsändamål, s.k. sekundäranvändning, kan också förbättra förutsättningarna för forskning och utveckling, samt ge beslutsfattare bättre möjligheter att fatta välinformerade beslut och därigenom förbättra styrningen.⁴³

En effektiv nationell tillgång till hälsodata kräver interoperabilitet.⁴⁴ Olika system, organisationer och verksamheter behöver kunna fungera tillsammans och kommunicera enligt gemensamma stan-

⁴³ Användandet av data för utvärdering och evidensbaserat beslutsfattande är av stor vikt, men också en betydande utmaning i flera länders hälso- och sjukvårdssystem, vilket bl.a. Gocke m.fl. (2023) poängterat. Se också SOU 2023:76.

⁴⁴ Frågan om interoperabilitet i datadelning mer generellt behandlas i kapitel 4 Digitalisering och AI.

darder. På motsvarande sätt kan bristande interoperabilitet medföra en ökad administrativ belastning för vårdpersonalen, som då tvingas hämta information från flera källor, dubbelregistrera data och utföra tester för att tidigare testresultat inte finns tillgängliga. Dessutom hamnar då också ansvaret för att förmedla viktig medicinsk information ofta hos patienten och dennes anhöriga, vilket försämrar kontinuiteten och medför patientsäkerhetsrisker (SOU 2024:33). En nationell digital infrastruktur liksom framväxten av ett europeiskt hälsodataområde är viktiga steg som tas inom området. Detsamma gäller framväxten av bl.a. precisionsdiagnostik och AI-baserade beslutsstöd.

... men det är inte säkert att digitalisering kan generera ökad produktivitet och effektivitet till lägre kostnad

Digitalisering och ny teknik kräver ofta investeringar, vilket innebär att värdet av en produktivitetsförbättring behöver ställas mot kostnaden för investering och drift. Därtill är det inte givet att nyttan – t.ex. tidigare upptäckt av cancertumörer med hjälp av AI-baserade beslutsstöd – fullt ut kan tillgodoräknas av det offentliga genom minskade vårdkostnader (se t.ex. Ekman och Ellegård, 2023). En patient som på ett framgångsrikt sätt botas från sin cancersjukdom kommer sannolikt att förr eller senare insjukna i ett annat tillstånd och åter behöva vård.⁴⁵ Investeringen kan således leda till stora förbättringar för individens hälsa, men vara svår att finansiera genom en besparing för vårdsystemet.

Ekman och Ellegård (2023) poängterar också att många arbetsuppgifter i vården är svåra eller omöjliga att automatisera, och det råder stor osäkerhet kring i vilken utsträckning digitala teknologier, t.ex. monitorering och modeller för riskprediktion, faktiskt kan leda till minskade vårdbehov. Deras genomgång av den hälsoekonomiska litteraturen understryker snarare att en stärkt kostnadseffektivitet ofta handlar om nya hälsovinster som är stora nog för att kunna motivera ökade sjukvårdsutgifter, snarare än möjligheten att kunna konstanthålla vårdkvaliteten till en lägre kostnad. En

⁴⁵ I *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality* (2013) använder Angus Deaton metaforen ”monster i tunneln” för att beskriva hur nya problem och sjukdomar ofta uppstår eller blottläggs som en följd av tidigare stora hälsogenombrott.

slutsats kan således vara att införandet av digitala tekniker inte nödvändigtvis gör finansieringen av vården enklare.

Digitaliseringens effektiviseringspotential kan också påverka vårdsystemets organisatoriska delar olika. Digitala lösningar kan t.ex. innebära en ökad effektivitet för vissa administrativa funktioner, samtidigt som samma lösningar kan få motsatt effekt för vårdpersonalen ifall den administrativa bördan ökar.⁴⁶ Sådan effektivisering kan skapa en paradox där olika aktörer inom vårdorganisationen upplever digitaliseringen på olika sätt, vilket riskerar att skapa en obalans mellan olika intressenters behov och arbetsbörda. Implementering av ny teknik och nya digitala system bör därför ske efter noggranna och välgrundade analyser för att minimera riskerna för ineffektiva och kostsamma investeringar.

Digitalisering kan på motsvarande sätt innefatta lösningar som förbättrar för patienter, men som minskar effektiviteten för vårdpersonalen. Invånare förväntar sig t.ex. att kunna sköta vissa ärenden digitalt, såväl inom vården som i andra delar av samhället. En sådan utveckling kan i vissa fall göra saker krångligare för huvudmän och vårdpersonal på olika nivåer. Här uppstår således ytterligare en mållkonflikt som behöver hanteras. Produktivitetskommissionens bedömning är att en sådan utveckling som individer rimligen kan förvänta sig också är nödvändig att implementera, eftersom förtroendet för hälso- och sjukvården annars riskerar att påverkas negativt.

17.3 Bedömningar och förslag

Förslag med konsekvenser för hälso- och sjukvården återfinns också i andra kapitel. I kapitel 11 Kriminalitet och tillit föreslås bl.a. att tillståndsplikt ska gälla för ytterligare verksamheter inom hälso- och sjukvården, däribland primärvård, att uppgiftslämnandeskyldighet ska gälla för privata utförare av hälso- och sjukvård, samt att kraven på regioner att utföra kontroll och uppföljning av privata utförare skärps.

⁴⁶ För en utförlig diskussion om administration i offentlig sektor, se kapitel 14.

17.3.1 Stärkt primärvård med tillräcklig resurstilldelning

Bedömning: Primärvårdens roll bör stärkas och dess resursandel öka genom omfördelning inom vårdssystemet. Patienter bör styras mot primärvård som första vårdnivå.

Förslag: Omställningen till en stärkt primärvård ska följas genom de mått som föreslås av utredningen om Samordnad utveckling för god och nära vård (SOU 2018:39), bl.a. andelen utfärdade specialistbevis i allmänmedicin samt primärvårdens andel av de totala sjukvårdskostnaderna.

Primärvården har en central funktion att fylla för att främja en mer effektiv, jämlik, och patientcentrerad hälso- och sjukvård. Utifrån ett kostnadseffektivitetsperspektiv är det viktigt att patienter får vård på rätt vårdnivå, och primärvården utgör i många fall den mest effektiva nivån. Att primärvården i Sverige är alltför svag, och att det utgör en betydande orsak till ineffektivitet i hela vårdssystemet, har konstaterats av flera utredningar.⁴⁷

För att primärvården ska kunna bli den tydliga basen i hälso- och sjukvårdssystemet krävs resursförstärkningar av såväl den del som har regionerna som huvudman som den del som har kommunen som huvudman. Om detta råder det i stort sett konsensus.⁴⁸ I flera av de rapporter som analyserat de senaste årens försök till omställning till en stärkt primärvård lyfts att den uteblivna måluppfyllelsen i hög utsträckning beror på att verksamheterna inte tilldelats förstärkta ekonomiska eller personella resurser.⁴⁹ Samtidigt lägger inte Sverige totalt sett mindre resurser än jämförbara länder på hälso- och sjukvård. En skillnad är dock att svensk primärvårds resursandel endast utgör cirka 18 procent av hälso- och sjukvårdens totala utgifter, vilket är relativt lite i internationell jämförelse (Vårdanalys, 2017). Vårdanalys (2017, 2025) bedömning är därför att primärvårdens resursandel måste tillåtas öka för att möjliggöra omställningen till en stärkt primärvård. Produktivitetskommissionen delar den bedömningen och understryker betydelsen, utifrån ett kostnadseffektivitetsperspektiv, av att omställningen till en stärkt primär-

⁴⁷ Se t.ex. SOU 2016:2 och 2019:42.

⁴⁸ Se t.ex. SOU 2018:39 och SOU 2019:42.

⁴⁹ Se t.ex. Vårdanalys (2025).

vård som första vårdinstans förverkligas. Det betyder att resursandelarna till andra delar av vårdsystemet behöver minska, bl.a. sjukhusens resursandel. En sådan omfördelning möjliggörs genom att fler patienter omhändertas i den tillräckligt dimensionerade primärvården, och att vårdbehov tidigt kan omhändertas innan de vuxit till en omfattning där de kräver sjukhusvård. Kommissionen är medveten om att denna resursmässiga omställning kan göras på olika sätt, och bedömer att kommuner och regioner är bäst lämpade att avgöra hur det ska göras i det enskilda fallet.

En stärkt primärvård kan också innebära bättre förutsättningar för primärvårdens medarbetare att engagera sig i forskning, vilket är en ofta förbisedd del av primärvårdens lagstadgade grunduppdrag.⁵⁰ Produktivitetskommissionen bedömer att förbättrade möjligheter att dela sin tjänstgöring mellan kliniskt arbete och forskning har potential att förbättra både arbetsmiljö, fortbildning och kompetensförsörjning.

Därtill uppfattar kommissionen att en ytterligare orsak till att omställningen till en stärkt primärvård inte har kommit längre har att göra med bristande konkretion i de målsättningar som satts upp för att följa utvecklingen. Det är allmänt känt att det som mäts ofta är det som blir gjort. Produktivitetskommissionen föreslår därför att omställningen framöver ska utvärderas utifrån de konkreta storheter som föreslås av utredningen för en Samordnad utveckling för god och nära vård (SOU 2018:39), bl.a. andel utfärdade specialistbevis i allmänmedicin av totalt antal utfärdade specialistbevis, samt primärvårdens kostnadsandel per region som andel av regionens totala kostnad för hälso- och sjukvård.⁵¹

⁵⁰ Se HSL kap. 13a.

⁵¹ I SOU 2018:39 föreslås även att omställningen ska utvärderas efter befolkningens förtroende för hälso- och sjukvården, samt oplanerade återinskrivningar inom 30 dagar.

17.3.2 Kravet på regionerna att tillämpa LOV tas bort

Förslag: Kravet på regionerna att tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem som upphandlingsform för primärvård tas bort.

I dag är regionerna skyldiga att tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) som upphandlingsform för primärvården. Upphandlingsformen, tillsammans med patientens rätt att välja vårdgivare, utgör två delar av den s.k. vårdvalsreformen för primärvården. Reformen har inneburit att inflytandet över primärvården förflyttats från politiker och tjänstemän till patienterna, vilket var en av flera intentioner vid genomförandet. Huvudmännens roll har blivit att formulera villkoren för vårdgivare, medan medborgarnas val och efterfrågan i praktiken styr utbudet.

Samtidigt ska vården följa Hälso- och sjukvårdslagens (2017:30) krav på behovsstyrd resursallokering, vilket visat sig vara svårt att förena med ett efterfrågestyrt system. Behovsstyrd och efterfrågestyrd vård följer olika logiker (Riksrevisionen, 2014), och det finns indikationer som tyder på att konkurrensutsättningen, genom ersättningsmodellerna och den fria etableringsrätten, lett till olika marknads- och regleringsmisslyckanden. Dessa kan innebära en resursallokering som är svår att förena med hälso- och sjukvårdslagens krav på behovsstyrd vård och möjligheten att erbjuda en god och jämlik vård över hela landet, vilket därför försämrar förutsättningarna för en hög kostnadseffektivitet. Detta beskrivs i avsnitt 17.2.4.

Fri etableringsrätt innebär också att regionerna inte har någon möjlighet att kontrollera antalet utförare. Fler utförare leder till att mer resurser behöver tillägnas kontroll och granskning, både av regionerna och av ansvariga tillsynsmyndigheter. Att regionerna inte kan styra över antalet utförare, att detta i sin tur riskerar leda till överetableringar, och att regionerna i regel inte avsätter tillräckliga resurser att för att granska och kontrollera utförare på ett adekvat sätt, innebär också en risk för att kriminella och oseriösa aktörer etablerar sig inom vårdvalen. Detta beskrivs ingående i kapitel 11 Kriminalitet och tillit. I kapitel 11 lämnas också förslag om att skärpa kraven på kommuner och regioner i deras kontroll av privata utförare.

I avsnitt 17.2.4 beskrivs det inneboende värdet av att som patient kunna få välja sin vårdgivare. I vissa fall likställs den enskildes intresse

av att kunna välja vårdgivare med tillämpandet av LOV. Enligt Produktivitetskommissionens bedömning är detta en missuppfattning. Som konstateras av bl.a. Vårdanalys (2021b) finns det flera andra sätt för regionerna att organisera vårdutbudet på så att patienterna har möjlighet att välja vårdgivare, samtidigt som konkurrensen mellan utförare bibehålls. Regionerna kan t.ex. låta patienter välja bland privata vårdgivare som upphandlas enligt LOU, eller bland verksamheter drivna i offentlig regi. Jämfört med LOV ger LOU en större möjlighet för regionerna att styra etableringen av privata vårdgivare, både *var* vårdgivare etablerar sig, *hur många* etableringar som sker, och vilken *vårdvolym* som ska produceras. Konkurrens och valfrihet för patienter är därför inte synonymt med tillämpandet av LOV.

Produktivitetskommissionen föreslår att kravet på regionerna att tillämpa LOV som upphandlingsform för primärvård tas bort. Förslaget ger varje region möjlighet att välja den upphandlingsform som är lämpligast utifrån dennes specifika förutsättningar och har därmed potential att förbättra upphandlingsförfarandet och stärka kostnadseffektiviteten i vårdsystemet. Oavsett vilken upphandlingsform som en region väljer, så är det viktigt att säkerställa bl.a. en god tillgänglighet för patienter runt om i landet. Det är därför angeläget att varje region beslutar om eventuell upphandlingsform efter grundliga analyser och konsekvensutredningar, samt genomför kontinuerlig uppföljning.

17.3.3 Ersättningssystem och beskrivningssystem

Förslag: Socialstyrelsen ska rikta stöd till vårdens huvudmän när de utformar sina ersättningssystem. Syftet är att skapa en större enhetlighet, främja kontinuitet, motverka förekomsten av oönskade incitament, minska detaljregleringen och fasa ut s.k. lågvärdevård.

Som beskrivits i avsnitt 17.2.4 så kanaliseras konkurrensen bland vårdgivare genom de ersättningssystem som beställaren (t.ex. regionen) beslutat att tillämpa. I primärvården påverkar mixen mellan kapiterings- och styckprisersättning bl.a. vårdgivarnas

incitament att utföra olika stora vårdinsatsvolymer.⁵² Huruvida ersättningarna är differentierade för att motsvara patienters beräknade vårdtyngd påverkar bl.a. vårdinsatsernas tilldelning och vårdgivarnas incitament att selektera patienter. Flera olika studier belyser för- och nackdelar med olika ersättningssystem i primärvården.⁵³ En viktig lärdom är att något enskilt perfekt system knappast existerar. Alla ersättningssystem har både för- och nackdelar, och vilket system som passar bäst beror delvis på sammanhanget, t.ex. det lokala patientunderlagets förutsättningar. I dag beslutar varje region om sitt eget ersättningssystem i primärvården, vilket kan vara önskvärt eftersom varje region känner sina patienter bäst. Samtidigt försvårar avsaknaden av enhetlighet bl.a. för privata vårdgivare som önskar att bedriva verksamhet i flera regioner. Därtill är många ersättningssystem oerhört detaljreglerade, vilket kräver omfattande administrativ hantering från vårdpersonalen, och riskerar att skapa incitament för vårdtjänster som inte är medicinskt motiverade.

Mot bakgrund av den centrala betydelse som ersättningssystemen har för konkurrensen bland vårdgivare och för hälso- och sjukvårdens måluppfyllelse, bedömer Produktivitetskommissionen att regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att stötta vårdens huvudmän i utformningen av deras ersättningssystem.⁵⁴ Målsättningen bör vara att skapa en mer enhetlig utformning, förbättrad kostnadseffektivitet och samordning, motverka förekomsten av oönskade incitament, minska detaljregleringen och fasa ut förekomsten av lågvärdevård (se också avsnitt 17.3.11). Stödet ska omfatta såväl förfrågningsunderlag, för de regioner som väljer att fortsätta tillämpa LOV, som ersättningsmodeller inom ramen för annan upphandling och offentlig drift.

⁵² Kapiteringsersättning innebär att en vårdgivare får en fast ersättning per listad patient. Styckprisersättning innebär att vårdgivaren får betalt för varje enskilt patientbesök. Se utförligare beskrivning i avsnitt 17.2.4.

⁵³ Sammanfattningsvis kan sägas att en hög grad av kapitering kan skapa incitament för mer prevention och bättre kontinuitet, men även innebära en risk för undervård. Styckprisersättning skapar incitament för bättre tillgänglighet, men riskerar också att leda till övervård (SOU 2018:39; Anell, 2020).

⁵⁴ I SOU 2018:39 görs bedömningen att regioner bör samverka för att skapa en mer enhetlig utformning av ersättningssystem för sina vårdval i primärvården.

Förslag: Socialstyrelsen ska se över hälso- och sjukvårdens beskrivningssystem och förändra dessa för att stimulera en överföring av vård till öppnare vårdformer på lägsta effektiva omhändertagandenivå.

I dag används olika s.k. beskrivningssystem i hälso- och sjukvården för att klassificera patienter i vårdhändelser utifrån likartad diagnos, behandling och förväntad resursförbrukning. Dessa system används bl.a. för att möjliggöra jämförelser, planera vårdresurser, och som en utgångspunkt i ersättningssystemens konstruktion. I Sverige används en version av beskrivningssystemet diagnosrelaterade grupper (DRG). DRG-systemet är initialt utformat för sluten vård och insatser utförda i sjukhusmiljö, vilka ges en högre vikt än motsvarande insats utförd i öppen vård. I dag utförs dock många insatser som tidigare var sluten vård som öppen vård, vård i hemmet, eller behandling med läkemedel.

Produktivitetskommissionen erfar att regionerna använder det befintliga beskrivningssystemet för internbudgetering och resursfördelning till öppen respektive sluten vård. DRG-systemets tyngre viktning av insatser utförda i den slutna vården riskerar att systematiskt undervärdera de ofta komplexa insatser som i dag utförs i den öppna vården, och på så vis gynna sluten vård, eftersom insatsernas högre viktning genererar en högre ekonomisk ersättning. Därmed kan också DRG-systemet till viss del motverka omställningen till öppnare vårdformer och till en stärkt primärvård (se också avsnitt 17.3.1).

I utredningen för en Samordnad utveckling för god och nära vård (SOU 2020:19) görs bedömningen att de beskrivningssystem som i dag används inte är ändamålsenliga för att hantera styrningen och uppföljningen av hälso- och sjukvården i dess nuvarande och framtida former, och att de därför behöver utredas och anpassas. Produktivitetskommissionen delar den bedömningen och föreslår att beskrivningssystemen ses över och förändras för att inte motverka omställningen till öppnare vårdformer där vård ges på lägsta effektiva omhändertagandenivå. Detta uppdrag föreslås ges till Socialstyrelsen.

17.3.4 Remisskrav för akutvård på sjukhus

Förslag: Primärvården ges ansvar för brådskande hälso- och sjukvård som inte kräver vård på akutsjukhus. För akuta besök på sjukhus införs remisskrav om inte särskilda skäl föreligger.

I SOU 2016:2 samt i SOU 2018:39 bedöms att akutsjukhusen i alltför stor omfattning omhändertar lindrigare besvär som på ett mer kostnadseffektivt sätt skulle kunna omhändertas på en lägre vårdnivå. Akutsjukvård vid akutsjukhus är en mycket dyr vårdform. I Norge används ett primärvårdsjoursystem, s.k. *legevakt*, avsett att omhänderta akuta tillstånd utanför primärvårdens ordinarie öppettider. Akutsjukhusens arbete är samtidigt inriktat mot akuta och livshotande tillstånd, och det råder i princip remisskrav för att få tillträde.⁵⁵

I SOU 2016:2 föreslås att primärvården, i likhet med Norge, ska få ett tydligt uppdrag för brådskande vårdinsatser, och att remisskrav ska införas för akutvård vid sjukhus. Remisskravet ska enligt utredningens förslag inte innebära någon särskilda formalia, utan handla om att patienten ska ha bedömts behöva sjukhusens akutvård av primärvårdsjour, telefonrådgivning, eller annan aktör med bedömandekompetens. Produktivitetskommissionen bedömer att detta förslag bör tas vidare.

17.3.5 Strategiskt ansvar för kompetensförsörjning och vårdinfrastruktur

Förslag: Staten ska ta ett tydligare strategiskt ansvar för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning.

En tillräcklig och ändamålsenlig kompetensförsörjning är en förutsättning för en hög effektivitet i hälso- och sjukvården. Inom primärvården har bristen på allmänläkare varit betydande under en längre tid, vilket försvårat omställningen till en stärkt primärvård. Andelen allmänläkare har också minskat under de senaste årtiondena (Anell,

⁵⁵ Den svenska sjukstugumodellen som lever kvar i vissa delar av landet, med ansvar för akutsjukvård dygnet runt parallellt med ordinarie primärvårdsuppdrag, har likheter med det norska systemet.

2020), och Socialstyrelsen och det Nationella vårdkompetensrådet (2022) har bedömt att det saknas mellan 2 500 och 6 000 allmänläkare. Det är centralt för såväl omställningen till en stärkt primärvård som för kompetensförsörjningen och arbetsmiljön i stort att bl.a. fler allmänläkare kan anställas i primärvården.⁵⁶

I betänkandet Effektiv vård (SOU 2016:2) redovisas skäl för att anta att anställningar av vissa läkarspecialister snarare bestäms av tillgången än de faktiska medicinska behoven. Samma utredning menar också att det utifrån ett nationellt perspektiv finns ett strukturellt problem i kompetensmixen eftersom förändringar över tid inte förefaller ske som en konsekvens av strategiska överväganden. Vårdansvarskommittén beskriver vidare hur varje region ansvarar för att tillhandahålla utbildningsplatser utifrån sina egna behov, snarare än utifrån nationella behov, vilket inte bedöms bidra till ett effektivt system (SOU 2025:62). Ett övergripande problem verkar således vara avsaknaden av ett samlat strategiskt tänkande (SOU 2016:2, 2018:55, 2025:62).

I utredningen för en Samordnad utveckling för god och nära vård (SOU 2018:39) görs bedömningen att bristen på allmänläkare är så allvarlig att staten under en omställningsperiod bör stimulera utbildningstakten av specialister i allmänmedicin. Mot denna bakgrund föreslår Produktivitetskommissionen, i likhet med Vårdansvarskommittén (SOU 2025:62), att staten tar ett mer strategiskt grepp om hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning, givet sitt befintliga ansvar för högre utbildning. Det kan t.ex. göras genom att tydligt fastslå relevanta volymmål för lärosäten, eller på andra sätt påverka samordningen mellan vård- och utbildningssektorn. Ett annat sätt kan vara att verka för en mer flexibel lönebildning och därigenom möjliggöra högre relativlöner i vissa bristyrken, däribland inom vården, vilket diskuteras i kapitel 5 Arbetsmarknad och kompetensförsörjning. Det övergripande ansvaret för kompetensförsörjningen – att attrahera och behålla personal – bör fortsatt åligga de ansvariga huvudmännen, och regionerna bör fortsatt verka för att minska förekomsten av inhyrd vårdpersonal.⁵⁷

⁵⁶ I SOU 2024:72 föreslås att en nationell samordnare tillsätts för att driva arbetet framåt mot Socialstyrelsens riktvärde om 1 100 invånare per allmänläkare.

⁵⁷ Motsvarande bedömning görs även i SOU 2018:39.

Bedömning: Staten bör bistå huvudmännen med samordning av vårdinfrastrukturplanering.

Regionerna investerar årligen tiotals miljarder kronor i fastigheter, där är en stor del utgörs av sjukhusfastigheter. I SOU 2021:71 konstateras att regionerna endast i liten utsträckning samverkar när det kommer till investeringsbeslut, och samverkan är då vanligen begränsad till informationsutbyte om investeringsplaner. Samma utredning finner inte några belägg för att det sker någon systematisk gemensam planering och prioritering mellan regioner, t.ex. inom samverkansregionerna.

Koordinationsproblem mellan olika politiska institutioner utgör ett regleringsmisslyckande, och den samhällsekonomiska kostnaden för brister i vårdinfrastruktur är potentiellt mycket hög. Så är även de s.k. dödviktsförluster som kan uppstå vid investeringar givet bristande samordning. En nationellt sammanhållen vårdinfrastruktur främjar ett effektivt hälso- och sjukvårdssystem när de investeringsbeslut som fattas är strategiska, långsiktiga, och svarar mot behoven ur ett nationellt perspektiv. Rehnberg (2019) föreslår att den statliga kontrollen över större infrastrukturinvesteringar inom sjukhussektorn ska öka.⁵⁸ Produktivitetskommissionens bedömning att staten bör bistå huvudmännen i samordning av vårdinfrastrukturplanering.

17.3.6 Skyldigheten att ersätta digital utomlänsvård enligt utomlänstaxan tas bort

Förslag: Regionernas skyldighet att ersätta digital utomlänsvård enligt utomlänstaxan tas bort.

Som beskrivits tidigare i kapitlet har digitala vårdinsatser en tydlig potential att öka effektiviteten i hälso- och sjukvårdssystemet. Digital vård kan t.ex. främja tillgänglighet i glest befolkade områden, användas för självmonitorering eller riktade preventionsinsatser till låga kostnader, eller bara för att låta patienter slippa gå från jobbet

⁵⁸ I betänkandet Riksstämman i hälso- och sjukvården (SOU 2021:71) lämnas också förslag som syftar till att säkerställa nationella intressen i beslut om vårdinfrastrukturinvesteringar.

för att få en medicinsk bedömning. Under förutsättning att den digitala vården ges enligt samma principer som övrig hälso- och sjukvård, dvs. i enlighet med behovsprincipen, så främjas målfyllnaden och effektiviteten i systemet.⁵⁹

Sedan de digitala vårdgivarna etablerade sig på allvar under 2010-talet har antalet digitala besök ökat markant (Vårdanalys, 2021b). Samtidigt finns indikationer på att den ökade digitala tillgängligheten inneburit att patienter med lättare åkommor sökt vård för sådant som inte alltid borde hanteras av hälso- och sjukvården. Huruvida de digitala vårdgivarna i någon betydande utsträckning avlastat den fysiska vården är svårt att ge ett definitivt svar på, men det finns indikationer på att digitala vårdgivare bl.a. försvårat för kontinuiteten i vården, vilket ofta lyfts fram som en nyckelfaktor för hög effektivitet (Konkurrensverket, 2022). Den digitala utomlänsvården har också medfört en gränsöverskridande problematik kopplad till välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar, med ökade möjligheter till fusk och felaktig fakturering (Brå, 2022; SOU 2025:20).

Vårdcentralerna finansieras enligt de regler som varje region formulerat för sina vårdvalssystem, medan de privata digitala vårdtjänsterna finansieras enligt den s.k. utomlänsersättningen som gäller när en patient söker vård i en annan region. Systemet är förknippat med omfattande administration, och Konkurrensverket (2022) konstaterar att utomlänsersättningens konstruktion är kostnadsdrivande. Ersättningen är volymrelaterad och det finns inte något tak på hur många besök en digital vårdgivare kan utföra, vilket skapar incitament hos vårdgivaren att stimulera till fler besök. Ersättningen för digitala besök skiljer sig därmed från vårdcentralernas ersättning, som till stor del bygger på kapitering.

Produktivitetskommissionen bedömer likt Konkurrensverket (2022) att det, bl.a. utifrån ett konkurrensneutralitetsperspektiv, är problematiskt att systemet med utomlänsersättning för digital vård i praktiken innebär att det finns två parallella system för offentlig finansiering av primärvård. Behovet av förändringar i dagens modell

⁵⁹ Ur ett teoretiskt perspektiv kan den digitala vården också vara effektivitetsfrämjande så länge ersättningen för en utförd insats motsvarar den patientnytta som insatsen genererar. Om en digital vårdinsats t.ex. finansieras av patienten själv, och inte skapar undanträngning av annan vård, dvs. inte belastar det offentliga systemet, är utförandet inte heller försämrande för det offentliga hälso- och sjukvårdssystemets effektivitet.

för finansiering av digital vård har lyfts av flera, bl.a. Ekman och Ellegård (2023) och i SOU 2019:42.

Det är viktigt att understryka vikten av att den digitala vårdens potential tillvaratas och blir en integrerad del av den ordinarie vården. För att det ska vara möjligt krävs bl.a. konkurrensneutralitet och ersättningssystem som inte skapar osunda incitament hos utförare. Produktivitetskommissionen föreslår därför att kravet på regioner att ersätta digitala vårdbesök genom utomlänsersättningen tas bort. Digitala vårdkontakter bör därefter tillhandahållas som en integrerad del av den ordinarie vården, vilket vårdgivare också behöver ges nödvändiga incitament till att erbjuda. Förslaget hänger därför samman med förslagen i avsnitt 17.3.3 om ersättnings- och beskriveringssystem.

17.3.7 Bättre kontroll över den utförda hälso- och sjukvården

Förslag: Systemet med privatpraktiserande läkare och fysioterapeuter verksamma genom den nationella taxan avslutas genom att LOL och LOF upphävs.

Viss hälso- och sjukvård som finansieras av regionerna upphandlas inte genom vare sig LOU eller LOV. De verksamheter som i stället omfattas av den s.k. nationella taxan är reglerade i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning (LOL) samt lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi (LOF). Lagstiftningen innebär att enskilda läkare och fysioterapeuter kan bedriva självständig yrkesutövning och få ersättning från regionen enligt fasta belopp.

Vid införandet 1994 gällde fri etableringsrätt med offentlig finansiering, men den fria etableringsrätten försvann redan året därpå, varefter krav på s.k. samverkansavtal med regionen infördes. Sedan ett antal år tillbaka finns möjligheten för taxeanslutna läkare och fysioterapeuter att under vissa förutsättningar överlåta rätten till sin etablering till en ny utförare. Unikt för avtalen inom LOL och LOF är att de i princip gäller på livstid, dvs. så länge som dessa lagar är i kraft kan en verksamhet endast upphöra t.ex. genom att läkaren eller fysioterapeuten går i pension, avlider eller förlorar sin legitimation.

Systemet med nationella taxan har varit föremål för omfattande kritik. Regionerna anser sig sakna möjlighet att planera vården, ha kostnadskontroll samt säkerställa att den utförda vården är säker och kostnadseffektiv. Brå (2022) konstaterar att den nationella taxan försvårar för regioner som vill skapa möjligheter för sanktioner vid felaktigheter eller kriminellt och oseriöst agerande. Inte heller kan regionerna säga upp avtal med taxeanslutna p.g.a. brister i utförandet, utan endast anmäla sådana ärenden till IVO. Produktivetskommissionen erfar att kostnaderna för att administrera ersättningsanspråken är omfattande eftersom det handlar om såväl utbetalning av ersättning som uppföljning och fördjupade granskningar av ersatta besök. Konkurrensverket beskriver hur taxesystemet innebär att vissa privata aktörer har rätt till offentlig finansiering utan konkurrensutsättning, och att regionerna i vissa fall tvingats utforma sina vårdvalssystem på oönskade sätt för att ta hänsyn till systemet.⁶⁰ Under 2022 betalade regionerna cirka 2,5 miljarder kronor i taxeersättning.

Det är önskvärt att mindre utförare kan tilldelas utförarkontrakt. Ytterst få privatpraktiserande har dock tillåtits ansluta sig till den nationella taxan sedan 1995, varför fortsatta taxeanslutningar knappast är en meningsfull lösning för mindre utförare. Regionerna bör i stället tilldela mindre utförare kontrakt genom upphandlingar, där kontraktsvillkoren kan differentieras för att bättre anpassas utifrån lokala behov hos både patienter och utförare.

I Ds 2023:23 lämnas förslag om att LOL och LOF med tillhörande förordningar ska upphöra. Samtliga regioner och många andra remissinstanser tillströkte förslaget eller hade inga invändningar mot avskaffandet, och flera med synpunkten att den föreslagna övergångsperioden skulle kortas väsentligt.

17.3.8 Finansiering av förskrivningsläkemedel

Bedömning: Statens bidrag för läkemedelsförmåner bör inte inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Det särskilda statsbidraget för läkemedelsförmåner bör kvarstå.

⁶⁰ Se Konkurrensverkets yttrande över Ds 2023:33.

I dag finansieras läkemedel genom ett förhållandevis komplext system.⁶¹ Det formella finansieringsansvaret ligger hos regionerna för alla läkemedel, men det särskilda statsbidraget för läkemedelsförmåner innebär i praktiken ett uppdelat ansvar för förskrivnings- respektive rekvisitionsläkemedel.⁶²

I Läkemedelsutredningens betänkande görs bedömningen att om kostnadskontroll är det övergripande mål som ska prioriteras så kan det främjas av ett fullständigt kostnadsansvar för regionerna (SOU 2017:87). I budgetpropositionen för 2025 aviseras att en utredning ska tillsättas som bl.a. ska lämna förslag för att inordna läkemedelsbidraget i det generella statsbidraget inom utgiftsområde 25.⁶³ I praktiken skulle ett sådant förslag innebära att staten inte längre finansierar tillkommande kostnader för läkemedelsförmåner, eftersom det generella statsbidraget inte räknas upp. Läkemedelsutredningen konstaterar samtidigt att om andra mål som är mer relaterade till nationella intressen ska prioriteras, såsom samhällsekonomisk effektivitet, jämlikhet, eller ett snabbt och brett upptag av nya läkemedel, finns det anledning för staten att ansvara för en del av läkemedelsfinansieringen (SOU 2017:87).

Produktivitetskommissionen bedömer att en stärkt kvalitet och effektivitet i hälso- och sjukvården till stora delar drivits av medicinsk utveckling och användandet av nya läkemedel. Denna utveckling bedöms ha goda förutsättningar att fortsätta framöver, och främjas rimligen av en tillräcklig, stabil och förutsägbar finansiering av läkemedel. Kommissionen ser i det sammanhanget flera risker med ett inordnande av läkemedelsbidraget i det generella statsbidraget, däribland försämrade förutsättningar för läkemedelsfinansiering över tid och att ovan beskrivna nationella mål om samhällsekonomisk effektivitet inte kan uppnås. Mot denna bakgrund, och mot den analys som beskrivs i avsnitt 17.2.5, bedömer Produktivitetskommissionen att statsbidraget för läkemedelsförmåner inte bör

⁶¹ Läkemedel som används i slutenvård finansieras huvudsakligen av regionerna. Receptbelagda läkemedel som inte ingår i förmånerna finansieras vanligtvis av patienterna fullt ut. Läkemedel som förskrivs på recept och som ingår i förmånen finansieras som huvudregel av patienten upp till nivån för högkostnadsskydd, därefter av regionerna. Samtidigt får regionerna bidrag från staten för dessa kostnader. Till detta finns ett antal undantag. För en utförligare beskrivning, se SOU 2017:87.

⁶² Statsbidraget redovisas i statens budget inom utgiftsområde 9, anslag 1:5 Bidrag för läkemedelsförmånerna. Formerna för bidraget regleras genom särskilda överenskommelser mellan staten och SKR.

⁶³ Se prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 9, s. 42.

inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Det särskilda statsbidraget för läkemedelsförmåner bör kvarstå.

17.3.9 Hälso- och sjukvårdens digitalisering

Bedömning: Staten bör ta ett större ansvar för och tydligare styra centrala delar av vårdens digitalisering.

Bedömning: Valfungerande digitala systemlösningar har potential att minska den tid och de resurser som i dag går till administration.

Bedömning: Hälso- och sjukvårdens data bör i högre utsträckning kunna nyttjas för primär- och sekundäranvändning.

En effektiv tillgång till hälso- och sjukvårdens data och digitala och automatiserade lösningar har potential att förbättra patientsäkerheten, höja kvaliteten i vården, effektivisera vårdprocesserna, samt minska vårdpersonalens administration och därigenom möjliggöra ett ökat fokus på patientkontakt. En valfungerande digital informationsförsörjning är därför en förutsättning för ett effektivt hälso- och sjukvårdssystem.⁶⁴ EHDS-förordningens krav på tillgång till hälso- och sjukvårdens data för såväl patienter som vårdpersonal förutsätter en nationell digital infrastruktur som binder samman vårdgivare och möjliggör effektiv och säker datadelning. Svensk hälso- och sjukvårdens infrastruktur utgör vidare tydliga styrkeområden i ett internationellt perspektiv, med potential att stärka Sveriges attraktivitet för ökade investeringar från forskande läkemedelsföretag.

Att kunna dela och tillgodogöra sig data kräver interoperabilitet. I dag saknas till stora delar nationell styrning avseende krav och standarder som stödjer interoperabilitet. Den decentraliserade strukturen, där varje region och aktör själv beslutar om t.ex. tillämpning av olika standarder, har inneburit stora utmaningar i detta avseende (SOU 2024:33). Produktivitetskommissionen bedömer att detta utgör ett koordinerings- och regleringsmisslyckande där betydande nätverkseffekter går förlorade.⁶⁵ Kommissionen bedömer därför att det är motiverat för staten att i större utsträckning ta

⁶⁴ Se också avsnitt 17.2.6.

⁶⁵ Regleringsmisslyckanden beskrivs i delbetänkandet SOU 2024:29, avsnitt 3.3.4.

ansvar för och besluta om vad som ska gälla för vårdens digitalisering.⁶⁶ Mycket arbete pågår och flera utredningar har nyligen redovisat ett antal förslag, vilka Produktivitetskommissionen i allmänhet ser positivt på.⁶⁷

Ineffektiva digitala system leder ofta till merarbete och onödig administration, vilket är tidskrävande och påverkar arbetsmiljön negativt. Inte sällan råder stor oenighet bland vårdpersonal och beslutsfattare kring vilken administration som är att anse som onödig. Produktivitetskommissionen bedömer att systemlösningar, t.ex. digital och användarvänlig infrastruktur, har potential att minska den tids- och resursåtgång som i dag ägnas åt administration, och att det är angeläget att få sådana systemlösningar på plats.⁶⁸

Regeringen har inrättat en nationell samordnare för att bistå med införandet av en nationell digital infrastruktur, med målsättningen att hälsodata ska bli tillgängliga i hela vårdkedjan oavsett huvudman.⁶⁹ Produktivitetskommissionen bedömer att hälsodata i högre utsträckning bör kunna nyttjas för såväl primär- som sekundäranvändning. En utgångspunkt i arbetet bör hämtas i betänkandena Delad hälsodata – dubbel nytta (SOU 2024:33) samt Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning (SOU 2023:76).

17.3.10 Vikten av prevention

Bedömning: Preventionsinsatser bör stärkas och prioriteras.

Förslag: Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen ges ett gemensamt uppdrag att utforma ett nationellt reformprogram för stärkt egenvård samt beskriva vilken avlastning det skulle kunna innebära för hälso- och sjukvården.

⁶⁶ Motsvarande bedömning görs i SOU 2024:33, nämligen att ett statligt åtagande och ledarskap avseende vårdens interoperabilitet är nödvändig. Ekholm och Caesar (2024) föreslår också att staten ska ta ett större ansvar för den nationella digitala vårdinfrastrukturen.

⁶⁷ Se t.ex. SOU 2023:76, 2024:33, 2024:57 samt E-hälsomyndighetens (2025) förslag till färdplan för genomförandet av en nationell digital infrastruktur för hälso- och sjukvården.

⁶⁸ Administration i offentlig sektor analyseras i kapitel 14.

⁶⁹ Dir. 2023:177. Uppdraget ska slutredovisas senast i januari 2026.

Tidigare utredningar har konstaterat att förebyggande av ohälsa kan ha stor betydelse för kostnaderna för hälso- och sjukvården.⁷⁰ Vård- och omsorgsanalys (2024b) beskriver t.ex. hur s.k. primärprevention kan bidra till kostnadsbesparande effektiviseringar genom förbättrad folkhälsa och minskade vårdbehov. Runt 40 procent av alla demenssjukdomar, majoriteten av all hjärt- och kärlsjukdom och en betydande andel cancerfall kan förebyggas genom bl.a. bättre livsstil och levnadsvanor, och omkring en tredjedel av alla dödsfall kan kopplas till beteendemässiga riskfaktorer (OECD, 2023e). Ohälsosamma matvanor är en av de största påverkbara riskfaktorerna för ohälsa och för tidig död i Sverige, samt en betydande orsak bakom den ökande fetma- och överviktsprevalensen.

Primärvården har ett ansvar för det preventiva arbetet, men givet primärvårdens dimensionering och behov av prioriteringar hamnar arbetet ofta i skymundan. Det är inte nödvändigtvis en felaktig prioritering. Det är viktigt att det preventionsarbete som utförs inom ramen för primärvårdens uppdrag inte leder till undanträngning av andra insatser som hade varit av större nytta för patienten. I detta sammanhang är ersättningssystemen av central betydelse (se också avsnitt 17.3.3).

Stora delar av kostnaderna för sjukdom och ohälsa uppkommer i delar av ekonomin som inte belastar den enskilda kommunen eller regionen, t.ex. kostnader för produktionsbortfall, socialförsäkringssystemen, arbetsgivarna, m.fl. Om hälso- och sjukvården ensam ges ansvar för preventionsarbetet riskerar det att leda till underinvesteringar, utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, och utgöra ett marknadsmisslyckande.⁷¹ Det finns därför anledning att fortsatt främja prevention på andra sätt än genom primärvården, och att underlätta för människor att leva hälsosamma liv.

Individer med kapacitet att förebygga ohälsa samt hantera enklare hälsotillstånd själva, genom s.k. egenvård⁷², har mindre behov av att uppsöka hälso- och sjukvården. I Sverige saknas övergripande nationella riktlinjer och styrdokument för egenvård. Produktivitetskommissionen föreslår att Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen ges ett gemensamt uppdrag att utreda hur ett nationellt reformprogram för stärkt egenvård kan utformas samt vilken avlastning

⁷⁰ Se t.ex. SOU 2016:2.

⁷¹ Detta diskuteras av bl.a. Ramsberg och Ekelund (2011) samt Ekholm och Caesar (2024).

⁷² Med egenvård avses i detta sammanhang ett bredare egenvårdsbegrepp än vad som avses i lag (2022:1250) om egenvård.

ett sådant kan innebära för hälso- och sjukvården. Målsättningen bör vara att öka invånarnas hälsokunskap (s.k. hälsolitteracitet) – dvs. deras kunskap om och verktyg för att omhänderta lindrigare besvär och genomföra förebyggande insatser själva – och därmed skapa utrymme för resursallokering till individer med större vårdbehov.⁷³

17.3.11 Fasa ut lågvärdevård

Förslag: Vårdinsatser som är onödiga eller ineffektiva, s.k. lågvärdevård, fasas ut genom bättre följsamheten av de nationella riktlinjerna. Arbetet med Kloka Kliniska Val intensifieras.

En väsentlig del av hälso- och sjukvårdsresurserna bland flera OECD-länder bedöms gå till in- eller lågeffektiva insatser. Överdiagnostik och överbehandling kan utgöra s.k. lågvärdevård där patienter ges onödig eller lågkvalitativ vård mot bättre medicinskt vetande. I USA bedöms exempelvis cirka 25 procent av de sammanlagda hälso- och sjukvårdsresurserna konsumeras på ett ineffektivt sätt (Shrank m.fl., 2019). Denna bedömning delas av OECD, som uppskattar att cirka 20 procent av hälso- och sjukvårdsutgifterna bland OECD-länderna är utan eller med endast begränsad patientnytta (OECD, 2017b). Produktivitetskommissionen erfar att utförande av lågvärdevård är förekommande även i Sverige, vilket beskrivs av bl.a. Ingvarsson m.fl. (2024). I takt med att vården kan erbjuda allt fler utredningar och behandlingar så är utfasning av lågvärdevård en viktig del för att skapa resursmässigt utrymme till nya behandlingar.

För att uppmärksamma och fasa ut lågkvalitativa vårdinsatser startades den internationella kampanjen Choosing Wisely. Kampanjen har tagits till Sverige genom Kloka kliniska val. Socialstyrelsen publicerar också sedan ett antal år tillbaka s.k. icke-göra-listor som en del i myndighetens nationella riktlinjer och kunskapsstyrning. I dessa listas behandlingar som inte har önskad effekt eller t.o.m.

⁷³ Läkemedelsverket (2024) har på regeringens uppdrag utrett hur ett s.k. farmaceutsortiment av läkemedel kan utformas. Inrättandet av en sådan ny kategori skulle kunna möjliggöra att i framtiden tillgängliggöra läkemedel på ett annat sätt än i dag, och därmed stärka förutsättningarna för mer omfattande egenvård. Effekterna av att införa en ny kategori är beroende av vilka produkter som i framtiden bedöms kunna ingå i densamma.

är skadliga för patienter, och därtill kommer med en ekonomisk kostnad för genomförandet.

Socialstyrelsen (2023) har dock visat på flera utmaningar med regionernas utfasningsarbete av lågvärdevård. Regeringen bör därför styra mot en bättre regional följsamhet av de nationella riktlinjerna, där utfasning av lågvärdevård är en viktig del.⁷⁴ Se också förslag 17.3.3 om stöd till vårdens huvudmän när dessa utformar sina ersättnings-system, i syfte att bl.a. fasa ut lågvärdevård.

17.4 Konsekvenser

17.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Utgångspunkten i det här kapitlet har till stor del varit att ta nuvarande nivå av finansiering till hälso- och sjukvården för given, och lämna förslag som stärker produktiviteten och kostnadseffektiviteten i förhållande till måluppfyllelsen av det i HSL fastslagna målet. Vad gäller t.ex. bedömningen att primärvårdens roll bör stärkas och resurstilldelningen vara tillräcklig innebär förslaget en omfördelning mellan olika delar av sjukvårdssystemet. Gällande förslaget att ta bort kravet på regionerna att tillämpa LOV som upphandlingsform för primärvård, förslaget att regionernas skyldighet att ersätta digital utomlänsvård enligt utomlänstaxan tas bort, samt förslaget att LOL och LOF ska upphävas, bedöms dessa leda till minskade felaktiga utbetalningar samt minskade kostnader för kontroll och tillsyn för såväl regionerna som för tillsynsmyndigheter. Omfattningen är dock avhängig bl.a. vilka och hur många regioner som slutar tillämpa LOV för primärvård. Vidare stärker förslagen den kommunala självstyrelsen.

Vad gäller förslaget att primärvården ges ansvar för akut hälso- och sjukvård som inte kräver vård på akutsjukhus bedöms de offentligfinansiella konsekvenserna kräva omfördelning av resurser mellan akutsjukhus- och primärvård. På sikt väntas förslaget innebära minskande kostnader och stärkt kostnadseffektivitet. Vad gäller bedömningen att bidraget för läkemedelsförmåner inte bör inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn samt att det

⁷⁴ Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla stöd för utmönstring av lågvärdevård (S2024/01266). Uppdraget ska slutredovisas senast i december 2025 och bl.a. innehålla förslag på hur arbetet med utmönstring kan följas upp.

särskilda statsbidraget för läkemedelsförmåner bör kvarstå, innebär det ingen förändring i förhållande till nuvarande system.

Övriga förslag och bedömningar bedöms endast innebära försumbara offentligfinansiella konsekvenser, eller variera beroende på utformning.

17.4.2 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms, sammantaget och var för sig, stärka kostnads-effektiviteten och den samhällsekonomiska effektiviteten, bl.a. genom att patienter i högre utsträckning får insatser på rätt vårdnivå. Positiva samhällsekonomiska effekter uppstår, givet målsättningen i HSL, när resursallokeringen blir mer behovsstyrd och förekomsten av osunda incitament minskar. Andra samhällsekonomiska kostnader som följt av konkurrensutsättningen, t.ex. kostnader för kontroll och tillsyn, men kanske framför allt förekomsten av kriminella och oseriösa aktörer, bedöms minska med förslagen.

Ytterligare samhällsekonomiskt positiva konsekvenser följer av att staten finansierar förskrivningsläkemedel (se diskussion i avsnitt 17.2.5) samt av ett stärkt preventionsarbete, vilket minskar behoven av hälso- och sjukvård samt bidrar till en bättre hälsa i befolkningen.

Referenser

- Acemoglu, D. och Johnson, S. (2023). *Power and progress: Our thousand-year struggle over technology and prosperity*. PublicAffairs.
- Acs, Z., Åstebro, T., Audretsch, D. och Robinson, D. (2016). Public policy to promote entrepreneurship: a call to arms. *Small Business Economics*, 44, 35–51.
- Adermon, A. och Gustavsson, M. (2015). *Teknisk utveckling och jobbpolarisering*. SNS Analys 28.
- Affärsvärlden (2024). Energimyndigheten anklagas för bristfällig kontroll: ”Tar på stort allvar”. *Affärsvärlden*, 2024-07-03.
- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R. och Howitt, P. (2005). Competition and innovation: An inverted U relationship. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 120. Nr 2.
- Ahlbäck Öberg, S. och Boberg, J. (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering*. SUHF.
- Ahmed, A., Hammarstedt, M. och Karlsson, K. (2020). *Do Swedish schools discriminate against children with disabilities?* IFN Working Paper No. 1330.
- Akavia (2024). *Akademiker och algoritmer. Hur artificiell intelligens påverkar arbetsmarknaden för akademiker*.
- Akcigit, U., Grigsby, J., Nicholas, T. och Stantcheva, S. (2022). Taxation and innovation in the twentieth century. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(1), 329–385.
- Albrecht, J., Skogman Thoursie, P. och Vroman, S. (2015). Parental Leave and the Glass Ceiling in Sweden. *Gender Convergence in the Labor Market*, 41:89–114.
- Allemani, C., m.fl. (2018). Global surveillance of trends in cancer survival 2000–14. *The Lancet*, 391(10125): 1023–1075.

- Almega (2023). *Den underskattade internationella handeln med tjänster*.
- Almega (2024). *Ett nytt kompetensavdrag – för stärkt konkurrenskraft*.
- Altmejd, A., Jansson, T. och Karabulut, Y. (2024). *Business Education and Portfolio Returns*. IZA DP No. 16976.
- Alvehus, J. och Kastberg Weichselberger, G. (2024). *Administration i offentlig sektor: om expansion, elevering och mittokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M. och Sjöholm, F. (2024). Det offentliga måste få mer fokus på resultat. *Svenska Dagbladet*, 2024-08-22.
- Alvesson, M. och Spicer, A. (2018). *Dumhetsparadoxen: den funktionella dumhetens fördelar och fallgropar*. Fri tanke förlag.
- Ambec, S., Cohen, M.A., Elgie, S. och Lanoie, P. (2013). The Porter hypothesis at 20: can environmental regulation enhance innovation and competitiveness? *Review of Environmental Economics and Policy*, 7(1), 2–22.
- Andersson, D., Heurlin, R., Holgersson, M. och Tell, F. (2023). Att försvara ett patent – Den lilla aktörens utmaningar i patenttvister. *Management of Innovation and Technology*, 2023(1): 3–5.
- Andersson, F. (2020). *Konkurrens och offentlig upphandling*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2020:2.
- Andersson, F.N.G., Algers, J., Bauer, F., Nilsson, L.J. och Åhman, M. (2024). *Industripolitik för klimatomställning: En analys av svenska styrmedel och industriell utveckling*. Lund: Lunds universitet och Lunds tekniska högskola.
- Andersson, F.N.G., Algers, J., Bauer, F., Nilsson, L.J. och Åhman, M. (2025). *Grön industripolitik: Behov, möjligheter och risker*. Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Andersson, F.W. och Lodefalk, M. (2018). Svenska affärsänglar – hur lyckas de med sina investeringar? *Ekonomisk Debatt*. Årg. 46. Nr 2.
- Andersson, J. (2018). *Tidiga insatser till varslade arbetare – effekter av kollektivavtalade omställningsinsatser*. Rapport 2018:26, IFAU.

- Andersson, J. (2022). *Rekorddyr bensin, men historiskt billigt att köra bil*. Ekonomistas, 2022-05-30. Tillgänglig på: <https://ekonomistas.se/2022/05/30/rekorddyr-bensin-men-historiskt-billigt-att-kora-bil/> [2025-08-08].
- Andersson, M. (2025). *Ankarföretagens roll i den digitala ekonomin*. [Podcastavsnitt]. I H. Stutzinsky (Programledare), Forskning om förnyelse. Entreprenörskapsforum, 2025-03-06.
- Andersson, M., Larsson, J.P. och Öner, Ö. (2024). *Goda grannar – en ESO-rapport om grannskapets betydelse för integrationen*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2024:3.
- Andersson, M., Larsson, J. och Wernberg, J. (2019). *Stora kunskapsintensiva investeringar – orsaker, verkan och den offentliga sektorns roll*. Tillväxtanalys rapport 2019:13.
- Andersson, P. och Muhrman, K. (2021). Marketisation of adult education in Sweden. *Journal of adult and continuing education*.
- Andersson, R. (2016). Släpp hyrorna loss – det är vår. *Ekonomisk Debatt*. Årg. 44. Nr 4.
- Andersson, R. och Jonung, L. (2019). Hyresregleringen måste bort också för gamla hyresrätter. *Dagens Nyheter*, 2019-01-07.
- Andersson, R. och Söderberg, B. (2012). Elimination of rent control in the Swedish rental housing market: why and how? *Journal of Housing Research*. Årg. 21. Nr 2.
- Andersson, T. och Strand, M. (2021). *Konkurrensverkets domstolsprocesser*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2021:4.
- Andretta, C., Brunetti, I. and Rosso, A. (2021). *Productivity and Human Capital – The Italian case*. OECD Productivity Working Papers, 2021–25, OECD Publishing, Paris.
- Andrews, D., Criscuolo, C., Gal, P. och Menon, C. (2015). *Firm dynamics and public policy: Evidence from OECD countries*. Reserve Bank of Australia Annual Conference.
- Anell, A. (2011). Choice and privatisation in Swedish primary care. *Policy and Law*, 6(4), 549–569.
- Anell, A. (2020). *Vården är värd en bättre styrning*. SNS Förlag.

- Angelis, J. och Jordahl, H. (2015). Merciful yet effective elderly care performance management practices. *Measuring Business Excellence*, Vol. 19. Nr 1.
- Angelov, N. och Edmark, K. (2016). *När skolan själv får välja – om friskolornas etableringsmönster*. IFAU Rapport 2016:14.
- Angelov, N., Johansson, P. och Lindahl, E. (2016). Parenthood and the gender gap in pay. *Journal of Labor Economics*, 34(3), 545–579.
- Appelt, S., Bajgar, M., Criscuolo, C. och Galino-Rueda, F. (2025). *How effective are R&D tax incentives? Reconciling the micro and macro evidence*. CEPR Discussion Paper No. 2071.
- Arbetsförmedlingen (2023a). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2023*. Arbetsförmedlingen analys 2023:8.
- Arbetsförmedlingen (2023b). *Effekter av tre arbetsmarknadspolitiska program 2010–2020*.
- Arbetsmiljöverket (2024). *Hot och våld mot lärare, andra yrkesgrupper och elever inom skolväsendet*. 2024/010802.
- Arena Idé (2024). *Kvalitetstidspappan – Förslag för ett jämställt föräldraskap*. Rapport november 2024.
- Arnek, M. (2014). *Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutveckling i offentlig sektor*. ESO 2014:7.
- Arnold, N.G., Claveres, G. och Frie, J. (2024). *Stepping Up Venture Capital to Finance Innovation in Europe*. IMF. WP/24/146.
- Arora, A., Belenzon, S., Pataconi, A. och Suh, J. (2020). The changing structure of American innovation: Some cautionary remarks for economic growth. *Innovation Policy and the Economy*. Vol. 20.
- Arora, A., Belenzon, S., Cioaca, L. C., Sheer, L. och Zhang, H. (2023). *The Effect of Public Science on Corporate R&D*. NBER Working Paper 31899.
- Arrow, K. J. (1974). *The Limits of Organization*. New York: W.W. Norton & Company.
- Arvidsson, G. (1968). *Om bostadspolitik, skatter och välfärd*. Bostadspolitik och samhällsplanering.
- Asgari, N. (2024). How Sweden's stock market became the envy of Europe. *Financial Times*, 2024-04-18.

- Atkinson, A. (2005). *The Atkinson review: final report. Measurement of government output and productivity for the national accounts.*
- Autor, D.H. och Dorn, D. (2013). The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. *American Economic Review*, 103 (5): 1553–97.
- Avdic, D., Karimi, A., Sjögren, A. och Sundberg, E. (2023). *Paternity leave and child outcomes.* IFAU WP 2023:25.
- Ayoubi, C., Pezzoni, M. och Visentin, F. (2021). Does it pay to do novel science? The selectivity patterns in science funding. *Science and Public Policy*. Vol. 48. Nr 5.
- Azmat, G., Hensvik, L. och Rosenqvist, O. (2020). *Familjebildning och karriär – konsekvenser av oförutsägbar frånvaro.* IFAU rapport 2020:11.
- Azoulay, P. och Greenblatt, W. H. (2025). *Does peer review penalize scientific risk taking? Evidence from NIH grant renewals.* NBER Working Paper no 33495.
- Azoulay, P., Fuchs, E., Goldstein, A. P. och Kearney, M. (2019). Funding breakthrough research: Promises and challenges of the “ARPA model”. *Innovation Policy and the Economy*. Vol. 19.
- Azoulay, P., Graff Zizin, J. S. och Manso, G. (2011). Incentives and creativity: Evidence from the academic life sciences. *RAND Journal of Economics*. Vol. 42. Nr 3.
- Bajgar, M., Calligaris, S., Criscuolo, C. och Timmis, J. (2025). Intangibles and industry concentration: A cross-country analysis. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*.
- Bandiera, O., Prat, A. och Valletti, T. (2008). *Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment.* CEIS Tor Vergata research paper series. Vol. 6. Nr 115.
- Bastani och Selin (2019). *Skillnad på marginalen. En ESO-rapport om reformerad beskattning.* ESO, 2019:3.
- Baumol, W.J. och Bowen, W.G. (1966). *Performing arts – the economic dilemma: a study of problems common to theatre. Opera, music and dance.* MIT Press.

- Beason, R. och Weinstein, D.E. (1996). Growth, economies of scale, and targeting in Japan (1955–1990). *The Review of Economics and Statistics*, 78(2): 286–295.
- Becker, B. och Amberg, N. (2024). *Banking Without Branches*. Olin Business School Center for Finance & Accounting Research Paper Nr 2024/08.
- Bender, G. (2022). *Partiellt organiserade parter – stabilitet och legitimitet i svensk lönebildning*. Arena idé.
- Bengtsson, B. (1992). *Bostadsbrist – på marknaden och i politiken*. Statens institut för byggnadsforskning.
- Bengtsson, I. och Kopsch, F. (2018). Missgynnas hyresrätten av skattesystemet? *Ekonomisk Debatt*. Årg. 47. Nr 4.
- Bentzel, R., Lindbeck, A. och Ståhl, I. (1963). *Bostadsbristen. En studie av prisbildningen på bostadsmarknaden*. Stockholm: IUI och Almqvist och Wiksell.
- Bergh, A. och Erlingsson, G. (2022). *Kommunala bolag: Fler nackdelar än fördelar?* SNS Analys.
- Bergh, A., Erlingsson, G. och Wittberg, E. (2021). *What happens when municipalities run corporations? Empirical evidence from 290 Swedish municipalities*.
- Berghäuser, H., Stolz, C., Berger, F., Obeth, D., Waldbrohl, S. och Walter, A. (2025). *Evaluation der SPRIND GmbH*. Tillgänglig på: <https://www.sprind.org/worte/magazin/sprind-evaluation-2023-24> [2025-02-10].
- Bergman, M. (2023). *Dimensionering av högre utbildning – vem är det egentligen som styr?* SNS Förlag.
- Bergman, M., Jordahl, H. och Lundberg, S. (2018). *Choice and competition in the welfare state: Home care as the ideal quasi-market*. IFN Working Paper No. 1213.
- Bergman, M., Norbäck, P-J., Nyberg, S. och Suveg, M. (2024). *Att mäta konkurrensen i Sverige*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2024:6.
- Bergström, F. och Englén, T. (2024). *Risikkapitalbranschens betydelse och framtida utveckling. En scenarioanalys*. SVCA.

- Besley, T. och Dray, S. (2022). *Trust as State Capacity: The Political Economy of Compliance*. WIDER Working Paper No. 2022/135, United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.
- Besley, T. och Ghatak, M. (2003). *Incentives, choice and accountability in the provision of public services*. ESRC Centre for analysis of risk and regulation discussion paper no 14.
- Besley, T. och Malcomson, J. M. (2018). Competition in public service provision: The role of not-for-profit providers. *Journal of Public Economics*. Vol. 162. s. 158–172.
- Bhattacharya, J. och Packalen, M. (2020). *Stagnation and scientific incentives*. NBER Working Paper No. 26752.
- Bierbaum, M. (2025). *Designing Savings and Investment Accounts in the EU. Analysis of Investment Accounts and Tax Wrappers in Europe and Worldwide – and What the EU and Member States Can Learn from Them*. New Financial.
- Bierbaum, M., Breen, C. och Wright, W. (2024). *Searching for growth: The Future of EU Capital Markets. Analysis of the Size and Depth of Capital Markets in Europe 10 Years After the Launch of Capital Markets Union*. New Financial.
- Bighelli, T., di Mauro, F., Melitz, M.J. och Mertens, M. (2023). European firm concentration and aggregate productivity. *Journal of the European Economic Association*. Vol. 21. Nr 2.
- Bijnens, G. och Dhyne, E. (2021). *The return on human (STEM) capital in Belgium*. OECD Productivity Working Papers. Nr 26.
- Bilal, A. och Känzig, D.R. (2024). *The Macroeconomic Impact of Climate Change: Global vs. Local Temperature*. Cambridge, MA: NBER Working Paper No. 32450.
- Blanchard, O., Gollier, C. och Tirole, J. (2023). The portfolio of economic policies to fight climate change. *Annual Review of Economics*, 15: 689–722.
- Blix, H. och Jordahl, H. (2021). *Privatizing welfare services: Lessons from the Swedish experiment*. Oxford University Press. Oxford.
- Blix, M. (2023). *Wither on the vine? The unfulfilled EU Single Market for services*. Almega rapport, 2023-05-31.

- Bloom, N. Van Reenen, J. och Williams, H. (2019). A Toolkit of Policies to Promote Innovation. *Journal of Economic Perspectives*, 33 (3): 163–184.
- Bloom, N., Han R. och Liang, J. (2022). *How hybrid working from home works out*. NBER Working paper 30292.
- Bloom, N., Han, R. och Liang, J. (2024). Hybrid working from home improves retention without damaging performance. *Nature*.
- Bloom, N., Jones, C. I., Van Reenan, J. och Webb, M. (2020). Are ideas getting harder to find? *American Economic Review*. Vol. 110. Nr 4.
- Boendesegregationsutredningen (2023). *Boendesegregation och verktyg för att räkna på sociala värden. En kunskapsöversikt för samhällsbyggnadssektorn*. Dnr Komm2023/00144.
- Bokriskommittén (2014). *En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda*. Bokriskommitténs rapport.
- Bolagsverket (2024). Kvinnor på efterkälken inom företagande och innovation. 2024-03-08. Tillgänglig på:
<https://bolagsverket.se/omoss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden2024/pressmeddelanden2024/kvinnorpaefterkalkeniinomforetagandechoinnovation.5215.html> [2025-08-14].
- Bonvillian, W. B., Van Atta, R. och Windham, P. (red). (2019). *The DARPA model for transformative technologies: Perspectives on the U.S. defense advanced research projects agency*. Open Book Publishers. Cambridge.
- Borota Milicevic, T. (2023). *Trends in GDP growth and its driving factors*. Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023 (SOU 2023:86).
- Bostadsförmedlingen (2024). *Summering av året 2023*. Tillgänglig på: <https://bostad.stockholm.se/statistik/summering-av-aret-2023/> [2024-08-30].
- Boudreau, K. J., Guinan, E. C., Lakhani, K. R. och Riedl, C. (2016). Looking across and looking beyond the knowledge frontier: Intellectual distance, novelty and resource allocation in science. *Management Science*. Vol. 62. Nr 10.
- Boverket (2013). *Bostadsbristen och hyressättningssystemet – ett kunskapsunderlag*.

- Boverket (2020). *Mått på bostadsbristen. Förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras*. Rapport 2020:21.
- Boverket (2021a). *Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder*. Rapport 2021:3.
- Boverket (2021b). *Översyn av ombyggnad i PBL Förslag till en förtydligad reglering*. Rapport 2021:19.
- Boverket (2023a). *Planering för bostadsförsörjning – en handbok från Boverket*. Tillgänglig på:
<https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/>
[2025-08-12].
- Boverket (2023b). *Boendesegregationens utveckling och mekanismer. Årsrapport 2023 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige*. Rapport 2023:23.
- Boverket (2023c). *Vad är boendesegregation?* Tillgänglig på:
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/boendesegregation/om-boendesegregation/> [2025-08-12].
- Boverket (2024). *Bostadsmarknadsenkäten 2024*. Tillgänglig på:
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/> [2024-05-22].
- Boverket (2025a). *Läget på bostadsmarknaden i riket*. Tillgänglig på:
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/> [2025-06-11].
- Boverket (2025b). *Öppna data – Bedömning av bostadsbrist*. Tillgänglig på: <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/oppna-data/bedomning-av-bostadsbrist/> [2025-06-27].
- Boverket (2025c). *Lättnader i kraven på byggnader vid ändring och ombyggnad*. Rapport 2025:12.
- Brandén, M. och Bygren, M. (2018). *School choice and school segregation: Lessons from Sweden's school voucher reform*. IAS Working paper no. 2018:1.
- Braunerhjelm, P. och Henrekson, M. (2023). *Unleashing Society's Innovative Capacity. An Integrated Policy Framework*. International Studies in Entrepreneurship 55. Cham, CH: Springer Verlag.

- Braunerhjelm, P. och Lappi, E. (2024). *Entreprenörskap – den bortglömda produktivitetsfaktorn*. Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Braunerhjelm, P., Ding, D. och Thulin, P. (2020). Labour market mobility, knowledge diffusion and innovation. *European Economic Review*, 123, 103386.
- Breen, C., Bierbaum, M. och Wright, W. (2023). *EU Capital Markets: A New Call to Action*. New Financial.
- Britnell, M. (2019). *Human: Solving the global workforce crisis in healthcare*. Oxford University Press.
- Bromham, L., Dinnage, R. och Hua, X. (2016). Interdisciplinary research has consistently lower funding success. *Nature*. Vol. 534. Nr 7609.
- Broms, R., Dahlström, C. och Nistotskaya, M. (2020). Competition and service quality: Evidence from Swedish residential care homes. *Governance*. Vol. 33. Nr 3.
- Broms, R., Dahlström, C. och Nistotskaya, M. (2024). Provider ownership and indicators of service quality: Evidence from Swedish residential care homes. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 34. Nr 1.
- Bryan, K. A. och Williams, H. L. (2021). *Innovation: market failures and public policies*. Handbook of Industrial Organization. Vol. 5. Nr 1.
- Brå (2011). *Bidragsbrott och skattebrott – Välfärdens dubbla kriminalitet*. En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen i samarbete med Brottsförebyggande rådet. Rapport 2011:12.
- Brå (2012). *Korruptionen inom kommuner och landsting*. Bilaga till Statskontoret (2012) Köpta relationer: Om korruption i det kommunala Sverige.
- Brå (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*. Rapport 2022:1.
- Brå (2023). *Bedrägerier mot privatpersoner*. Rapport 2023:11.
- Brå (2024). *Möjliggörare för kriminella nätverk*. Rapport 2024:2.
- Brå (2025). *Otillåten påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar*. Rapport 2025:4.

- Brännlund, R. och Lundgren, T. (2009). Environmental policy without costs? A review of the Porter hypothesis. *International Review of Environmental and Resource Economics*, 3(2): 103–133.
- Burström, B., Burström, K., Nilsson, G., Tomson, G., Whitehead, M., och Winblad, U. (2017). Equity aspects of the Primary Health Care Choice Reform in Sweden – a scoping review. *International Journal for Equity in Health*, 16(1), 29.
- Business Sweden (2023). *Moln på investerarhusimlen. Internationella direktinvesteringar i den globala och svenska ekonomin.*
- Business Sweden (2024). *Vänteläge i turbulenta tider. Internationella direktinvesteringar i den globala och svenska ekonomin.*
- Business Sweden (2025). *Den osynliga exporten – Den svenska tjänsteexportens utveckling och drivkrafter.*
- Bustos, E. och Örjes, E. (2017). *En reformerad hyresmarknad för ökad jämlikhet.* Timbro.
- Bystedt, F. och Fredriksson, A. (2015). *Forskning, innovationer och tillväxt.* Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:107).
- Böhlmark A. och Lindahl, M. (2015). Independent schools and long-run educational outcomes: Evidence from Sweden's large-scale vouchers reform. *Economica*. Vol. 82. Nr 327.
- Böhm, M.J., Metzger, D. och Strömberg, P. (2022). "Since You're So Rich, You Must Be Really Smart": Talent, Rent Sharing, and the Finance Wage Premium. *The Review of Economic Studies*. Årg. 90. Nr 5. s. 2215–2260.
- Börjesson, M. (2020). *Transportsektorn och klimatpolitiken.* SNS Förlag.
- Calligaris, S., Chaves, M., Criscuolo, C., De Lyon, J., Greppi, A., Pallanch, O. (2024). *Exploring the evolution and the state of competition in the EU.* Protecting competition in a changing world. Europeiska Komissionen.
- Calligaris, S., Criscuolo, C., De Lyon, J., Greppi, A. och Pallanch, O. (2025). *Concentration and business dynamics in product markets.* OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2025/04.
- Calmfors, L. (2023a). *Nytt ramverk för finanspolitiken.* Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023, SOU 2023:92.

- Calmfors, L. (2023b). Starkare argument för euron idag än tidigare. *Liberal Debatt*, 2023-09-14.
- Calmfors, L. (2025). Stabilitet i politisk turbulens. I M. Bergstrand (red.), *Experternas guide till skattegalaxen: tolv röster om behovet av en skattereform*. Eddy.se ab.
- Calmfors, L. och Bergström, A. (red). (2018). *Framtidens arbetsförmedling*. Fores. Stockholm.
- Calmfors, L., Ek S., Kolm, A-S. och Skedinger, P. (2019). *Kollektivavtal och lönebildning i en ny tid*. Dialogos.
- Calvo, S. och Sánchez de la Cruz, D. (2024). *Overview and Analysis of the Impact of Marginal Taxes on High Incomes in the European Union*. Tax Foundation Europe.
- Carlsson, M., Häkkinen Skans, I. och Nordström Skans, O. (2017). *Wage Flexibility in a Unionized Economy with Stable Wage Dispersion*. Working Paper no. 149, NIER.
- Carruthers, J.I. och Ulfarsson, G.F. (2003). Urban sprawl and the cost of public services. *Environment and Planning B: Planning and Design*. Årg. 30. s. 503–522.
- Ceasar, J.V. och Wallenberg, B. (2020). Stockholm slukar tillväxtpengarna. *Dagens industri*, 2020-02-17.
- Choi, J. och Levchenko, A.A. (2021). *The long-term effects of industrial policy*. NBER Working Paper No. 29263. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Clean Energy Wire (2024). *Germany accounted for more than half of industry subsidies granted in EU during energy crisis*. Clean Energy Wire. Tillgänglig på: <https://www.cleanenergywire.org/news/germany-accounted-more-half-industry-subsidies-granted-eu-during-energy-crisis> [2025-08-08].
- Colatat, P. (2015). An organizational perspective to funding science: Collaborator novelty at DARPA. *Research Policy*. Vol. 44. Nr 4.
- Commerce Commission New Zealand (2024). *Personal banking services. Final competition report – Executive summary*.
- Competition & Markets Authority (2015). *Productivity and competition: A summary of the evidence*.

- Computer Sweden (2024). *Skatteverket inför Office 365 och Teams – ”förutsättningarna har ändrats”*. Tillgänglig på: <https://computersweden.se/article/1310074/skatteverket-infor-office-365-och-teams-forutsattningarna-har-andrats.html> [2025-08-08].
- Copeland, B.R., Shapiro, J.S. och Taylor, M.S. (2021). *Globalization and the Environment*. NBER Working Paper No. 28797. Cambridge, MA.
- Copenhagen Economics (2023). *Konkurrensen i den svenska banksektorn 2023*.
- Copenhagen Economics (2025). *Competition in the Swedish Banking Sector*. Finance Sweden.
- Coraggio, L., Pagano, M., Scognamiglio, A. och Tåg, J. (2022). *JAQ of All Trades: Job Mismatch, Firm Productivity and Managerial Quality*. IFN Working Paper No. 1427, Institutet för Näringslivsforskning.
- Coviello, D., Guglielmo, A. och Spagnolo, G. (2018). The effect of discretion of procurement performance. *Management Science*. Vol. 64. Nr 2.
- Coviello, D., Moretti, L., Spagnolo, G. och Valbonesi, P. (2018). Court efficiency and procurement performance. *The Scandinavian Journal of Economics*. Vol. 120. Nr 3.
- 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.
- Cui, H., Wu, L. och Evans, J. A. (2022). *Aging scientists and slowed advance*. ArXiv 2202:04044.
- Dagens Industri (2024). Kartläggning: Taxonomin underlättar inte omställningen – Svenska storbolag ser få effekter av EU:s taxonomi. *Dagens Industri*, 2024-11-19.
- Dahl, M., Wästfelt, M. och Johansson, T. (2024a). *Parternas förslag för att säkra ett utbildningsutbud anpassat till yrkesverksamma och omställningsstudiestödet och en väl fungerande validering i högskolan*.
- Dahl, M., Säikkälä, V-P. och Wästfelt, M. (2024b). Forskarna har missförstått syftet med omställningsstudiestödet. *Dagens Nyheter*, 2024-09-17.

- Datta Gupta, N. och Jessen, J. (2023). *Föräldraledighet kontra tidig barnomsorg*. SNS Analys 95.
- Daunfeldt, S-O. (2022). 40 miljarder i företagsstöd om året – men gör de skillnad? *Tidningen Näringslivet*, 2022-05-20.
- De Loecker, J. och Eeckhout, J. (2021). *Global market power*. Tillgänglig på:
<https://drive.google.com/file/d/1W7A95XOPOjs9pRxcKa5h0U5kx24-XrGW/view> [2025-08-08].
- Deaton, A. (2013). *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton University Press.
- Decarolis, F., de Rassenfosse, G., Giuffrida, L. M., Iossa, E., Mollisi, V., Raiteri, E. och Spagnolo, G. (2021). Buyer's role in innovation procurement: Evidence from US military R&D contracts. *Journal of Economics & Management Strategy*. Vol. 30. Nr 4.
- Decarolis, F., Giuffrida, L. M., Iossa, E., Mollisi, V. och Spagnolo, G. (2019). *Bureaucratic competence and procurement outcomes*. NBER Working paper 24201.
- Decarolis, F., Spagnolo, G. och Pacini, R. (2016). *Past performance and procurement outcomes*. NBER Working Paper 22814.
- Dechezleprêtre, A. och Kruse, T. (2022). *The effect of climate policy on innovation and economic performance along the supply chain: A firm- and sector-level analysis*. OECD Environment Working Papers, No. 189. Paris: OECD Publishing.
- Dechezleprêtre, A. och Sato, M. (2017). The impacts of environmental regulations on competitiveness. *Review of Environmental Economics and Policy*, 11(2): 183–206.
- Dechezleprêtre, A., Kozluk, T., Kruse, T., Nachtigall, D. och de Serres, A. (2019). Do environmental and economic performance go together? A review of micro-level empirical evidence from the past decade or so. *International Review of Environmental and Resource Economics*, 13(1): 1–118.
- Diczfalussy, B. (2020). Svensk energipolitik under 50 år – en återblick. PM till NEPP:s slutkonferens. North European Energy Perspectives Project.

- Dietrichson, J. och Ellegård, L. M. (2020). Patient choice, entry, and the quality of primary care: Evidence from Swedish reforms. *Health Economics*. Vol. 29. Nr 6.
- Digg (2019). *Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI*. Delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF.
- Digg (2024). *Budgetunderlag 2025–2027*.
- Digg (2025a). *AI-förordningen*. Tillgänglig på: <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/eu-rattsakter/ai-forordningen> [2025-08-08].
- Digg (2025b). *Förslag till långsiktig utveckling och förvaltning av Ena*.
- Digg (2025c). *Bedöm upphovsrätten vid användningen av generativ AI*. Tillgänglig på: <https://www.digg.se/ai-for-offentlig-forvaltning/riktlinjer-for-generativ-ai/bedom-upphovsratten-vid-anvandningen-av-generativ-ai>. [2025-08-12].
- Digg (2025d). *Enkätrapport: Om e-fakturerings och e-handel i offentlig förvaltning*.
- Digg (2025e). *Uppdrag att ansvara för genomförandet av Open Data Charters stadga*. Slutrapport i regeringsuppdraget Fi2023/01226.
- Dir. 2022:44. *Förenklade regler för utdelning och kapitalvinst på andelar i fåmansföretag*.
- Dir. 2023:10. *Tilläggsdirektiv till Kommittén om förenklad beskattning av ägare till fåmansföretag*.
- Dir. 2023:163. *Ett moderniserat regelverk för att stärka konkurrenskraften och motståndskraften på svensk fondmarknad*.
- Dir. 2024:57. *Accelerationskontor för att underlätta industrins omställning*.
- Dir. 2025:3. *Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen om utformningen av svenska etappmål till 2030*.
- Dir. 2025:45. *Tilläggsdirektiv till Fondmarknadsutredningen (Fi2023:13)*.
- Domstolsverket (2023). *Erfarenheter av patent- och marknadsdomstolen*. DOV 2023/59.
- Domstolsverket (2024). *Domstolsstatistik 2024*.

- Donner, H. (2024). *Consumption of Housing under Rent Control. Working Paper 2024:3*. Working Paper Series. Royal Institute of Technology. Department of Real Estate and Construction Management & Banking and Finance.
- Donner, H. och Kopsch, F. (2023). An income-distributional analysis of the rent control subsidy. *Journal of Housing and the Built Environment*. Årg. 38. s. 2729–2749.
- Donner, H., Englund, P. och Persson, M. (2017). *Distributional Effects of Deregulating the Stockholm Rental Housing Market*. Report to the Swedish Fiscal Policy Council 2017/1.
- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe*. Brussels: European Commission.
- Ds 2022:13. *Utökat informationsutbyte*. Finansdepartementet.
- Ds 2023:27. *Effektiv och behovsbaserad digital vård*. Socialdepartementet.
- Ds 2024:14. *Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag*. Socialdepartementet.
- Ds 2024:19. *Ett mer hållbart och längre arbetsliv*. Socialdepartementet.
- Ds 2024:24. *Utökade registerkontroller vid anställning i kommun*. Justitiedepartementet.
- Duranton, G. och Puga, D. (2020). The Economics of Urban Density. *Journal of Economic Perspectives*, 34(3), 3–26.
- Duvander, A-Z. och Lundqvist, Å. (2025). *Ett svenskt lapptäcke – Föräldraförsäkringen under 50 år*. SNS forskningsrapport.
- Economist (2024). Will services make the world rich? [Tryckt rubrik: Virtual everything]. *The Economist*, 2024-06-24. Tillgänglig på: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2024/06/24/will-services-make-the-world-rich> [2025-08-08].
- Edmark, K och Persson, L. (2020). *The impact of attending an independent upper secondary school: Evidence from Sweden using school ranking data*. SOFI Working Paper No. 2020:2.
- Edmark, K., Frölich, M. och Wondratschek, V. (2014). Sweden's school choice reform and equality of opportunity. *Labour Economics*. Vol. 30, 129–142.

- Edmark, K., Hussain, I. och Haelermans, C. (2025). *Unpacking the impact of voucher schools: Evidence from Sweden*. IFAU Working Paper 2024:17.
- Egebark, J., Laun, L., Liljeberg, L., Rödin, M., Söderström, M., Videnord, E. och Vikström, J. (2024). *En effektutvärdering av arbetsförmedling med fristående leverantörer*. IFAU Rapport 2024:17.
- E-hälsomyndigheten (2025). *Genomförandet av en nationell digital infrastruktur för hälso-och sjukvård och EHDS primäranvändning*.
- Ejermo, O. (2017). Hur effektivt tar akademien fram innovationer? *Ekonomisk Debatt*. Årg. 45. Nr 2.
- Ejermo, O. (2024). *Forskning eller familj – hur påverkas den vetenskapliga produktiviteten av att bli förälder?* SNS forskningsrapport.
- Ejermo, O. och Hansson, Å. (2025). *Hur påverkar skatt på förvärvsinkomster svensk innovationskraft?* Tillväxtanalys rapport 2025:05.
- Ekholm, A. och Caesar, I. (2024). *Förlamad förvaltning – Om digitaliseringsmisslyckandet och dess lösning*. Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Ekholm, K., Färnstrand Damsgaard, E., Åkerman, A. (2025). *Näringslivets anpassning till svängningar i kronkursen*. Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Ekholm, K., Skans O. N., Persson, T. och Åkerman, A. (2022). *Företagsstöden under pandemin*. Underlagsrapport till SOU 2022:10.
- Eklund, K. (2016). En helhetspolitik mot boken. *Ekonomisk Debatt*. Årg. 44. Nr 4.
- Ekman, B. och Ellegård, L. M. (2023). *Digitaliseringen av svensk vård och omsorg*. SNS Forskningsrapport.
- Ekobrottsmyndigheten (2025). *Ekonomisk brottslighet – Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2025*.
- Ekonomifakta (2024). *Offentlig sektors utgifter*. Tillgänglig på: https://www.ekonomifakta.se/sakomraden/offentlig-ekonomi/offentlig-sektor/offentliga-sektorns-utgifter_1208394.html [2025-08-08].

- Ekonomifakta (2025a). *Elproduktion med vindkraft – internationellt*. Tillgänglig på:
https://www.ekonomifakta.se/sakomraden/elfakta/energiproduktion/elproduktion-med-vindkraft-internationellt_1211855.html [2025-08-08].
- Ekonomifakta (2025b). *Strukturförändringar i sysselsättningen*. Tillgänglig på:
https://www.ekonomifakta.se/sakomraden/arbetsmarknad/sysselsattning/strukturforandringar-i-sysselsattningen_1208597.html?chart=1210302%2F%2F [2025-08-08].
- Ekonomifakta (2025c). *Export och import*. Tillgänglig på:
https://www.ekonomifakta.se/sakomraden/makroekonomi/handel/export-och-import_1208839.html [2025-08-14].
- Ekonomifakta (2025d). *Exportens bidrag till BNP*. Tillgänglig på:
https://www.ekonomifakta.se/sakomraden/makroekonomi/handel/exportens-bidrag-till-bnp_1221047.html [2025-08-14].
- ESV (2023). *Inköpsanalys effektiviserar statlig inköpsverksamhet*. ESV 2023:38.
- Elert, N. och Henrekson, M. (2022a). Collaborative Innovation Blocs and Mission-oriented Innovation Policy: An Ecosystem Perspective. I K. Wennberg och Sandström, C. (red.). *Questioning the Entrepreneurial State: Status-quo, Pitfalls, and the Need for Credible Innovation Policy*. Cham: Springer, s. 253–280.
- Elert, N. och Henrekson, M. (2022b). Missionsorienterad innovationspolitik – en kritisk granskning. *Ekonomisk Debatt*. Årg. 50. Nr 5.
- Elert, N. och Henrekson, M. (2024). *Incentivizing innovative entrepreneurship in quasi-markets: Theory and evidence from Sweden's schools and nursing homes*. IFN Working paper No. 1489.
- Eliasson, K., Lindvert, M. och Hansson, P. (2024). Är Sverige fortfarande attraktivt för näringslivet att bedriva forskning och utveckling i? *Ekonomiskt Debatt*, 5/2024 (årång 52).
- Eliasson, K., Lindvert, M. och Hansson, P. (2025). Vad kan vi lära av var i landet näringslivet lokaliserar sin forskning och utveckling? *Ekonomiskt Debatt*, 4/2025 (årång 53).

- Elliot, D.J. (2010). *The Pros and Cons of Financial Innovation*. Tillgänglig på: <https://www.brookings.edu/articles/the-pros-and-cons-of-financial-innovation/> [2025-08-12].
- Emanuelsson, R. (2015). *Utbudet av bostäder i Sverige*. Riksbanken. Penning- och valutapolitik 2015:2.
- Energimyndigheten (2025a). *Myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering, huvudrapport 2024*. ER 2025:03.
- Energimyndigheten (2025b). *Total energitillförsel per energivara fr.o.m. 1970, TWh*. Databas. Tillgänglig på: <https://pxexternal.energimyndigheten.se/pxweb/sv/> [2025-08-13].
- Energy Transitions Commission (2018). *Mission Possible: Reaching Net-Zero Carbon Emissions from Harder-to-Abate Sectors by Mid-Century*. London: Energy Transitions Commission.
- Enström Öst, C., Söderberg, B. och Wilhelmsson, M. (2014). Household allocation and spatial distribution in a market under ("soft") rent control. *Journal of Policy Modeling*. Årg. 36. Nr 2. s. 353–372.
- Entreprenörskapsforum (2024). *Ett företagsamt Sverige? Nationell GEM-rapport 2024*.
- Entreprenörskapsforum (2025). *Entreprenörskap i Sverige – Nationell GEM-rapport 2025*.
- EPO (2023). *Fewer than 1 in 7 inventors in Europe are women*. Tillgänglig på: <https://www.epo.org/en/news-events/news/fewer-1-7-inventors-europe-are-women> [2025-08-08]. European Patent Office.
- EPO (2024). *Det enhetliga Patentsystemet- Ett förenklat system som ger patent i flera länder samtidigt, till lägre kostnader*. European Patent Office.
- EPO (2025). *Patent Index 2024. Statistics at a glance*. European Patent Office.
- Eriksson, J. och Hjeds Löfmark, M. (2025). *Konkurrenskraft: att främja produktivitet och hållbar tillväxt i EU*. SIEPS 2025:1.
- Eriksson, K. och Lind, H. (2003). Vad vet vi om hyresregleringens effekter? *Ekonomisk Debatt*. Årg. 33. Nr 4.

- Eriksson, P. E. (2023). *Upphandling och styrning av byggprojekt – en jämförelse mellan offentliga och privata byggherrar inom bostadssektorn*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2023:5.
- Erlandsson, A och Leiditz Thorsson, E. (2025). Prispåslag i Sverige – En fallande trend. *Ekonomisk Debatt*. Årg. 53. Nr 3.
- Erlingsson, G. (2019). *Får sammanläggningsidén stöd i forskningen?* Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Erlingsson, G. (2024). *Är kommunsammanläggningar svaret på kommunsektorns utmaningar?* Sveriges Kommuner och Regioner, 2024.
- Erlingsson, G. och Folkesson, A. (2022). Mellankommunal samverkan – är det värt det? En explorativ ansats. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 124(2), 493–509.
- Erlingsson, G., Isaksson, Z. och Persson, B. (2021). *Mellankommunal samverkan: vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget*. Kommuninvest forskningsberedning.
- Erlingsson, G., Klarin, J. och Mörk, E. (2024). Does size matter? Evidence from municipal splits. *Journal of regional science*, 64(3), 700–731.
- ESV (2017). *Digitaliseringen av det offentliga Sverige*. Ekonomistyrningsverkets rapport (2017:13).
- ESV (2020). *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur*. Ekonomistyrningsverkets rapport (2020:23).
- Euraxess (2024). *Can Sweden afford to lose them? Supporting international junior researchers' career opportunities outside academia*.
- Europeiska kommissionen (2023). *Monitoring the level of financial literacy in the EU. Sweden*. Flash Eurobarometer 525.
- Europeiska kommissionen (2024a). *Convergence Report*. European Economy Institutional Paper 294, June 2024. Brussels: European Commission.
- Europeiska kommissionen (2024b). *EDGAR – The Emissions Database for Global Atmospheric Research*. Brussels: European Commission, Joint Research Centre (JRC). Brussels: European Commission.

- Europeiska kommissionen (2024c). *Protecting competition in a changing world – Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years*. Brussels: European Commission.
- Europeiska kommissionen (2024d). *European Innovation Scoreboard 2024. Country Profile Sweden*. European Commission: Directorate-General for Research and Innovation, Publications Office of the European Union.
- Europeiska kommissionen (2025a). *Digital Economy and Society Index (DESI)*. Tillgänglig på: <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts> [2025-08-12].
- Europeiska kommissionen (2025b). *Automotive Industry*. Brussels: European Commission.
- Europeiska kommissionen (2025c). *European Innovation Scoreboard 2025*. European Commission: Directorate-General for Research and Innovation, Publications Office of the European Union, 2025. Tillgänglig på: <https://data.europa.eu/doi/10.2777/3239776> [2025-08-15].
- Europol (2021). *European Union serious and organised crime threat assessment, A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat (2023). *Enterprises providing training by type of training and size class - % of all enterprises*. Databas. Tillgänglig på: https://doi.org/10.2908/TRNG_CVT_01S [2025-08-12].
- Eurostat (2024a). *Participants in CVT courses by sex and size class - % of persons employed in all enterprises*. Databas. Tillgänglig på: https://doi.org/10.2908/TRNG_CVT_12S [2025-02-06].
- Eurostat (2024b). *Graduates in tertiary education, in science, math., computing, engineering, manufacturing, construction, by sex – per 1000 of population aged 20-29*. Databas. Tillgänglig på: https://doi.org/10.2908/EDUC_UOE_GRAD04 [2025-02-07].
- Eurostat (2024c). *Women totalled almost a third of STEM graduates in 2021*. Tillgänglig på: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240308-2> [2025-02-07].

- Eurostat (2024d). *Graduates by education level, programme orientation, sex and field of education*. Databas. Tillgänglig på: https://doi.org/10.2908/EDUC_UOE_GRAD02 [2025-02-11].
- Eurostat (2025a). *Overcrowding rate by age, sex and poverty status – total population*. Tillgänglig på: https://doi.org/10.2908/ILC_LVHO05A [2025-06-24].
- Eurostat (2025b). *Overcrowding rate by age, sex and group of country of birth (total population aged 18 and over)*. Tillgänglig på: https://doi.org/10.2908/ILC_LVHO16 [2025-06-24].
- Falck, S., Mattsson, P. och Westlund, H. (2020). *Productivity effects of knowledge transfers through inter-firm labour mobility*. Tillväxtanalys WP 2020:03.
- Faust, E. och Karreskog, G. (2017). *Vägen till marknadshyror*. Timbro.
- Fi 2023:F Promemoria: *Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft*.
- Financial Times (2023). Ukraine war and green transition keep EU state aid near record level. *Financial Times*, 2023-08-02.
- Finansdepartementet (2023). *En rättvis ränteskillnadsersättning som minskar hindren mot längre räntebindningstider*. Promemoria.
- Finansinspektionen (2015). *Den implicita statliga garantin till systemviktiga banker*. FI-analys. Nr 1. 28 april 2015.
- Finansinspektionen (2019). *Värdet av en implicit statlig garanti för storbanker*. FI-analys. Nr 15. 22 januari 2019.
- Finansinspektionen (2020). *Kan obligationsmarknaden dämpa kredityckeln?* FI-analys. Nr 23. 14 oktober 2020.
- Finansinspektionen (2022). *Hemställan om ändring av reglerna om ränteskillnadsersättning*. Dnr 22–2458.
- Finansinspektionen (2025a). *Svenskarnas sparande*. Rapport, 24 mars 2025.
- Finansinspektionen (2025b). *Förslag till nya allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden*. FI dnr 24–16083.
- Finanspolitiska rådet (2019). *Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning. Hur påverkas hushållen?* Särskilda studier från Finanspolitiska rådet.

- Finanspolitiska rådet (2024a). *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2024*.
- Finanspolitiska rådet (2024b). *Ekonomisk ojämlikhet i Sverige: Översikt av fakta och framtidsutmaningar. Särskilda studier 2024/1*.
- Finanspolitiska rådet (2025). *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2025*.
- Flam, H. (2021). *EU satsar för mycket i industripolitiken*. Stockholm: SIEPS.
- Flam, H. och Persson, M. (2024). *Krona på rätt kurs? En ESO-rapport om den svenska valutans utveckling 1993–2024. Rapport 2024:4*.
- FN (2024). *2024 World investment report. Investment facilitation and digital government*. United Nations Conference on Trade and Development.
- Folkhälsomyndigheten (2017). *Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet*.
- Folkhälsomyndigheten (2023). *Psyisk hälsa och suicid i Sverige – Statistik om nuläge och utveckling fram till 2022*.
- Folkhälsomyndigheten (2024a). *Utveckling av BMI i Sverige 1980–2022*.
- Folkhälsomyndigheten (2024b). *Medellivslängdens utveckling i olika utbildningsgrupper*.
- Folkhälsomyndigheten (2025). *Folkhälsan i Sverige – årsrapport 2025*.
- Fondbolagens förening (2024). *Fondägandets struktur i Sverige: En empirisk undersökning 2015–2020*.
- Forte (2017). *Segregation: Vad menas och hur mäts den? Forskning i korthet*. Nr 9. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd.
- Fossilfritt Sverige (2024). *Ny rapport: De fyra största hindren för industrins klimatomställning*. Stockholm: Fossilfritt Sverige.
- Foster, J. G., Rzhetsky, A. och Evans, J. A. (2015). Tradition and innovation in scientists' research strategies. *American Sociological Review*. Vol. 80. Nr 5.
- Fredriksson, P. och Seim, D. (2024). *Vilka får omställningsstudiestödet? En empirisk analys av de två första ansökningsperioderna*. SNS Analys 104.

- Fredriksson, P. och Vlachos, J. (2011). *Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?* Rapport till Finanspolitiska rådet 2011/3.
- Fredriksson, P., Graetz, G., Hensvik, L. och Seim, D. (2023). *Konjunkturrådets rapport 2023. Strukturuomvandling på svensk arbetsmarknad: konsekvenser och policyåtgärder*. SNS Förlag.
- Freeman, R.B. (1976). A Cobweb Model of the Supply and Starting Salary of New Engineers. *ILR Review*. Årg. 29. Nr 2. s. 236–248.
- Fridell, H. och Brogren, C. (2006). Lyckas hyresregleringen motverka segregation i Stockholm? *Ekonomisk Debatt*. Årg. 35. Nr 6.
- Friedrich, B., Laun, L. och Meghir, C. (2023). *Arbetsinkomst-utvecklingen för utrikes och inrikes födda i Sverige 1985–2016*. IFAU Rapport 2023:17.
- Fuchs, E. R. H. (2010). Rethinking the role of the state in technology development: DARPA and the case for embedded network governance. *Research Policy*. Vol. 39. Nr 9.
- Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden (2025). *Remissförslag. Regler avseende emissioner av företagsobligationer*. Arbetsgruppen för självreglering på den svenska företagsobligationsmarknaden.
- Företagarna (2022). *Brott mot företagare 2022*.
- Företagarna (2023). *Finansieringsrapport 2023*.
- Företagarna (2024). *Produktivitetskarusellen: Så kan skattesystemet stärka tillväxten*.
- Försäkringskassan (2024a). *Barnhushållens ekonomi – Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2024*. Svar på regeringsuppdrag.
- Försäkringskassan (2024b). *Isländska föräldrars föräldrapenninguttag mest jämställt i Norden – En nordisk jämförelse av föräldraförsäkringen*. Korta analyser 2024:4.
- Garicano, L. och Rayo, L. (2016). *Why Organizations Fail: Models and Cases*. Discussion Paper No. 10395. Centre for Economic Policy Research.
- Giammanco, M. D. och Gitto, L. (2019). Health expenditure and FDI in Europe. *Economic Analysis and Policy*, 62, 255–267.

- Gill, A. och Nordström Skans, O. (2024). *Working from home in the Nordic Region? More than a remote possibility*. I Lars Calmfors och Nora Sanchez Gassen ”Economic policy beyond the pandemic in the Nordic Countries”.
- Glaeser, E.L. (2003). Does rent control reduce segregation? *Swedish Economic Policy Review*. Årg. 10. s. 179–202.
- Gocke, D., Johnston-Webber, C., McGuire, A. och Wharton, G. (2023). *Building Sustainable and Resilient Health Systems: Key Findings from Country Reports*. London: Department of Health Policy, London School of Economics and Political Science.
- Goldstein, A. P. och Kearney, M. (2020). Know when to fold ‘em: An empirical description of risk management in public research funding. *Research Policy*. Vol. 49. Nr 1.
- Goldstein, A. P. och Narayanamurti, V. (2018). Simultaneous pursuit of discovery and invention in the US department of energy. *Research Policy*. Vol. 47. Nr 8.
- Gren, G. och Brånby, C. (2025). Förenkla GDPR och AI-förordningen för ett starkt Europa. *Dagens Juridik*, 2025-04-29.
- Gribbe, J. (2022). *Förändring och kontinuitet: Reformer inom högre utbildning och forskning 1940–2020*. Universitetskanslerämbetet.
- Griffith, R. och Van Reenen, J. (2021). *Product market competition, creative destruction and innovation*. Programme on Innovation and Diffusion Working Paper No. 022.
- Grip, J. och Lundin, O. (2024). Skuldfällor hotar svenska småföretag. *Dagens Industri*, 2024-10-30.
- Gunnarsson, C. (2023). *Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun*. SNS Forskningsrapport.
- Gunnarsson, C. (2024). *Företagare och konsumenter mot maffia – lärdomar från Italien*. SNS Forskningsrapport.
- Gustavsson, M. (2019). *Jobbpolarisering på svensk arbetsmarknad*. Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2019.
- Haas, L. och Hwang, P. (2024). Fathers use of extended parental leave: exploring company barriers in Sweden. *Community, Work & Family*, 1–22.

- Hall, B.H. (2019). *Is there a role for patents in the financing of new innovative firms?* Ind. Corp. Chang. 28, 657–680.
- Hall, B.H., Helmers, C., Rogers, M. och Sena, V. (2012). The Choice between Formal and Informal Intellectual Property: A Review. *Journal of Economic Literature*, 52(2).
- Hall, R. E. och Jones, C. I. (2007). The value of life and the rise in health spending. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(1), 39–72.
- Halldén, K. och Stenberg, A. (2023). *Fritt valt arbete? En ESO-rapport om könssegregering i utbildning och yrke*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:6.
- Hansson, Å. (2022). *Ett skattesystem för Sverige i en global värld*. SNS Förlag.
- Hansson, Å. (2023). *Digitaliseringens konsekvenser för skattesystemet*. Entreprenörskapsforum.
- Hansson, Å., Dahlgren, D., Iwarsson, S., Schmidt, S.M. och Kylén, M. (2024). *Do tax subsidies for household and home repair services enable older adults to age in place?* Working Paper. Tillgänglig på:
https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/197708401/Hansson_et_al_2024-10-11_H_WP.pdf [2025-08-08].
- Harrigan, J., Reshef, A. och Toubal, F. (2023). *Techies and firm level productivity*. NBER Working Paper Series. 31341.
- Hart, O. (2017). Incomplete contracts and control. *American Economic Review*. Vol. 107. Nr 7. s. 1731–52.
- Haskel, J. och Westlake, S. (2022). *Restarting the future: How to fix the intangible economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hassler, J. (2023). *Sveriges klimatstrategi: 46 förslag för klimatomställning i ljuset av Fit for 55*.
- Hassler, J., Carlén, B., Eliasson, J., Johnsson, F., Krusell, P., Lindahl, T., Nycander, J., Romson, Å. och Sterner, T. (2020). *Konjunkturrådets rapport 2020: Svensk politik för globalt klimat*. Stockholm: SNS Förlag. Tillgänglig på:
<https://www.sns.se/artiklar/konjunkturradets-rapport-2020-svensk-politik-for-globalt-klimat/> [2025-08-15].

- Hassler, J. och Krusell, P. (2013). *Climate and the economy*. SNS Analys 14.
- Hassler, J., Krusell, P. och Olovsson, C. (2024). *The macroeconomics of climate change: Starting points, tentative results, and a way forward*. PIIE Working Paper 24-8. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Heller Sahlgren, G. (2017). *Skolpolitiskt relevanta faktorer bakom Sveriges resultat i Pisa*. IFN Policy Paper No. 71.
- Heller Sahlgren, G. (2023). *Independent-school competition and Sweden's performance in TIMSS*. IFN Working Paper No. 1472.
- Heller Sahlgren, G. (2025). *Utfallskvalitet inom offentlig och privat välfärd*. Svenskt Näringsliv.
- Helper, S. och Henderson, R. (2014). Management practices, relational contracts, and the decline of General Motors. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 28. Nr 1.
- Henning, M. och Eriksson, R.H. (2021). Labour market polarisation as a localised process: evidence from Sweden, Cambridge. *Journal of Regions, Economy and Society*, 14(1), 69–91.
- Henrekson, M., Sandström, C. och Stenkula, M. (eds). (2024). *Moonshots and the New Industrial Policy – Questioning the Mission Economy*. Cham: Springer.
- Henreksson, M. och Wennström, J. (2022a). *Dumbing Down The Crisis of Quality and Equity in a Once-Great School System – and How to Reverse the Trend*. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-93429-3> [2025-08-12].
- Henreksson, M. och Wennström, J. (2022b). *The View of Knowledge: An Institutional Theory of Differences in Educational Quality*. IFN Working Paper 1432.
- Hermansson, C. (2019). *Lönens inverkan på Sveriges internationella konkurrenskraft: #5 Industriavtalet – en genomgång av dess utveckling, effekter, kritik och utmaningar*. Svenskt Näringsliv.
- Herrström, S., Malm Lindberg, H. och Persson, K. (2016). *YH-utbildades effekter på företagen*. Ratio. Rapport 24.

- Heyman, F., Norbäck, P.-J. och Persson, L. (2019). The Turnaround of the Swedish Economy: Lessons from Large Business Sector Reforms. *The World Bank Research Observer*. Årg. 34. Nr 2. s. 274–308.
- Heyman, F., Norbäck, P.-J. och Persson, L. (2019b). Has the Swedish Business Sector Become More Entrepreneurial than the U.S. Business Sector? *Research Policy*, 48(7), 1809–1822.
- Hill, M.J. och Hupe, P.L. (2014). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. (3. ed.) Los Angeles: SAGE.
- Hoffstedt, C. (2022). *Informed patient choice—chimera or reality? Understanding how patients engage in information-seeking when choosing a provider in Swedish primary care*. Doktorsavhandling, Uppsala universitet.
- Holmlund, H. (2020). *Vad kan den nationalekonomiska forskningen lära oss om framgångsfaktorer i skolan?* IFAU Rapport 2020:10.
- Holmlund, H., Häggblom, J., Lindahl, E., Martinson, S., Sjögren, A., Vikman, U. och Öckert, B. (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: Resultat och likvärdighet i svensk skola*. IFAU Rapport 2014:25.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69: 3–19.
- Horn, H. och Norbäck, P.-J. (2020). Modernisera Sveriges investeringsskyddsavtal. *Ekonomisk Debatt*. Årg. 48. Nr 3.
- Hotz, V. J., Johansson, P., and Karimi, A. (2018). *Parenthood, family friendly workplaces, and the gender gaps in early work careers* (No. w24173). National Bureau of Economic Research.
- Hultkrantz, L. (2011). *Förslag till förändrad organisation och inriktning för SCB:s ekonomiska analysenhet*. Opublicerad utredning.
- Hultkrantz, L. (2013). *Inledning och sammanfattning*. Kapitel i ESO 2013:8 Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Hultkrantz, L. och Henrekson, M. (2024). Bristen på national-ekonomiska doktorer i Sverige: ett växande samhällsproblem, *Ekonomisk Debatt*. 8/2024.

- Hultkrantz, L. och Svensson, M. (2013). *Hälsorelaterad livs kvalitet i den svenska befolkningen – en väg framåt*. Kapitel i ESO 2013:8 Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Hurvibor (2024). *Trångt för barn och utrikes födda*. Tillgänglig på: <https://hurvibor.se/hur-vi-bor/trangboddhet/> [2024-05-30].
- Hwang, S. (2025). *En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma*.
- Hyresgästföreningen (2021). *Marknadshyresrapporterna*. Tillgänglig på: <https://www.hyresgastforeningen.se/var-politik/rapporter/marknadshyresrapporter2021/> [2024-06-05].
- IAF (2023). *Hur arbetar Arbetsförmedlingen med geografiskt och yrkesmässigt sökområde? – Vidgar de arbetssökande sitt sökområde?* Rapport 2023:2.
- IFAU (2024). *Tillfälligt höjt tak för rotavdraget*. Remissvar. Dnr 246/2023).
- Igan, D. och Lambert, T. (2019). *Bank Lobbying: Regulatory Capture and Beyond*. IMF Working Paper. WP/19/171.
- IMD (2024). *IMD World Competitiveness Booklet 2024*.
- IMF (2014). *Sweden: Selected Issues*. IMF Staff Country Reports, 2014(262), A003.
- IMF (2023). *Sweden. Financial System Stability Assessment*. Country Report 23/113.
- IMF (2024a). *Expanding Frontiers: Fiscal Policies for Innovation and Technology Diffusion*. Fiscal monitor April 2024, Chapter 2.
- IMF (2024b). *Sweden. 2024 Article IV Consultation – Press Release; and Staff Report*. Country Report 24/70.
- IMY (2025a). *Integritet och ny teknik 2020–2024. Redovisning av Integritetsskyddsmyndighetens uppdrag att följa, analysera och beskriva utvecklingen*.
- IMY (2025b). "Överföringar till USA". Tillgänglig på: <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/det-har-galler-enligt-gdpr/overforing-till-tredje-land/overforingar-till-usa/> [2025-08-18].
- Industriarbetsgivarna (2024). *Stål- och metallindustrins betydelse för svenskt välstånd*. Stockholm: Industriarbetsgivarna.

- Industriavtalet (2017). *Industrins samarbetsavtal och förhandlingsavtal*. Industrirådet.
- Industrins ekonomiska råd (2024). *Finansiering av investeringar för Sveriges framtid*.
- Ingvarsson, S., Augustsson, H., Hasson, H. (2024). *Lågvärdeinsatser inom primärvården i Region Stockholm. Förekomst, anledningar till användning och utmönstring*. Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm. Rapport 2024:1.
- Ingves, S., Lindblad, H. och Thedéen, E. (2022). Dags för en svensk benchmarkstandard för företagsobligationer. *Dagens Industri*, 2022-01-31.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2017). *Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden*. Rapport 2017:16.
- International Monetary Fund (IMF) (2020). *Mitigating climate change: Growth- and distribution-friendly strategies*. In: World Economic Outlook, October 2020. Washington, DC: IMF.
- Internetstiftelsen (2024). *Svenskarna och AI 2024*. Tillgänglig på: <https://svenskarnaochinternet.se/utvalt/svenskarna-och-ai-2024/> [2025-08-18].
- IPCC (2013). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F. et al. (eds)]. Cambridge: Cambridge University Press.
- Isaksson, D., Blomqvist, P., Pingel, R., och Winblad, U. (2018). Risk selection in primary care: a cross-sectional fixed effect analysis of Swedish individual data. *BMJ Open*, 8(10), e020402.
- IVA (2014). *Immateriella rättigheter och ekonomiska incitament – En kortfattad översikt av kunskapsläget*.
- IVA (2024a). *FoU-barometer 2024. Näringslivets FoU-investeringar*.
- IVA (2024b). *Industrisatsningarna i norra Sverige*.
- IVA (2025a). *Behov av en strategi och handlingsplan för kunskapsbaserade tillgångar*.
- IVA (2025b). *Entreprenörer behöver ingenjörer – Om entreprenörskapets kompetensförsörjning*.

- Ivarsson Westerberg, A. (2024). *Administration i offentlig sektor. Underlagsrapport till produktivitetskommissionen.*
- Ivarsson Westerberg, A. och Forssell (2014). A. New Public Management och administrationssamhället. *Organisation och Samhälle*, 2014-10-28.
- IVO (2022). *Förebyggande tillsyn. Slutrapport.* IVO 2022–09.
- IVO (2023). *Delredovisning av den nationella sjukhustillsynen.* IVO 2023–02.
- IVO (2024a). *Vad har IVO sett 2023?* IVO 2024–02.
- IVO (2024b). *Hemställan om åtgärder i syfte att förstärka IVO:s befogenheter i arbetet mot oseriösa och kriminella aktörer inom vården och omsorgen.*
- IVO (2024c). *Våld, hot, övergrepp eller droger på vart fjärde granskat HVB. Iakttagelser i korthet.* IVO 2024–11.
- IVO (2025). *Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården och tandvården. Delredovisning I av regeringsuppdrag (S2024/00037).* IVO 2025–01.
- Jaffe, A.B., Peterson, S.R., Portney, P.R. och Stavins, R.N., 1995. Environmental regulation and the competitiveness of US manufacturing: what does the evidence tell us? *Journal of Economic Literature*, 33(1), 132–163.
- Jagrén, L. och Joyce, P. (2024). Tjänstesektorn håller uppe den svenska produktiviteten. *Ekonomisk Debatt*. Årg. 52 Nr 7.
- Jeppson, H. (2024). *Arbetslivskriminalitet – ett hot mot god produktivitetstillväxt.* Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Johnson, S. och Kwak, J. (2012). Is Financial Innovation Good for the Economy? *Innovation Policy and the Economy*. Årg. 12. Nr 1. s. 1–16.
- Jonung, L. (2025). Sveriges relativa tillväxt under 170 år. Ett drama i tre akter. *Ekonomisk Debatt*. Årg. 53. Nr 4.
- Jordahl, H. och Sundén, D. (2016). *Vinstbegränsningar i välfärden – Om Välfärdsutredningens utgångspunkter och de samhälls-ekonomiska konsekvenserna av att begränsa välfärdsföretagens vinster.* Svenskt Näringsliv.
- Jörnmark, Jan (2024). *Den planerade bostadsbristen.* Ratio. Rapport 33.

- K2 (2023). *Hybrid Working in Sweden*. Tillgänglig på: <https://k2corporatemobility.com/sv/insights/hybrid-working-in-sweden/> [2025-08-15].
- Kakkad, J., Macon-Cooney, B., Northend, J., Phillips, J., Rajkumar N., Stanley, L. och Westgarth, T. (2023). *A new national purpose: Innovation can power the future of Britain: A joint report by Tony Blair and William Hague*. Tony Blair Institute for Global Change.
- Kanze, D., Huang, L., Conley, M.A. och Higgins, T. (2017). Male and Female Entrepreneurs Get Asked Different Questions by VCs – and It Affects How Much Funding They Get. *Harvard Business Review*.
- Kaplan, S. och Strömberg, P. (2001). Venture Capitalists as Principals: Contracting, Screening, and Monitoring. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 91(2), 426–430.
- Karlsson Westergren, C. (2023). *Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling – säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris*. Uppdragsforskningsrapport 2023:1.
- Karlsson, S. (2022). *Elsystemkrisen: det här är problemet: så kan trenden vändas*. Second Opinion Nyheter AB.
- Kastberg Weichselberger, G. (2024). *Kvasimarknader: Erfarenheter från tillämpning av valfrihetssystem och upphandling*. Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Keloharju, M., Knüpfer, S. och Tåg, J. (2022). What Prevents Women from Reaching the Top? *Financial Management* 51(3), 711–738.
- Kennerberg, L. (2007). *Hur förändras kvinnors och mäns arbets-situation när de får barn?* IFAU rapport 2007:9.
- Khemani, S (2019). *What Is State Capacity?* Policy Research Working Paper No. 8734, World Bank Group, Washington, D.C.
- 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., Kreiner, C., Larsen, K. och Søgaard, J. E. (2025). Micro vs Macro Labor Supply Elasticities: The Role of Dynamic Returns to Effort. Kommande i *American Economic Review*.

- Kleven, H., Landais, C. och Søgaaard, J. E. (2019a). Children and gender inequality: Evidence from Denmark. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), 181–209.
- Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Steinhauer, A. och Zweimüller, J. (2019b). Child Penalties across Countries: Evidence and Explanations. *AEA Papers and Proceedings* 109: 122–126.
- Klimatpolitiska rådet (2024). *Klimatpolitiska rådets rapport 2024*. Stockholm: Klimatpolitiska rådet.
- Kolmodin, A., Tano, S., Nordin Skult, M., Eliasson, K., Wadell, C. och Emilsson, H. (2018). *Konkurrensen om internationell kompetens – Sverige som ett attraktivt land för högt kvalificerade arbetskraftsinvandrare* (PM 2018:14). Tillväxtanalys.
- Kolsrud, J. (2024). *Ny studie om vad forskningen säger om arbetstidsförkortning*. Konjunkturinstitutet.
- Kommerskollegium (2024a). *Fri rörlighet för tjänster inom EU – Så kan förutsättningarna förbättras*.
- Kommerskollegium (2024b). *The EU Single Market in the digital era*.
- Kommerskollegium (2024c). *The cumulative effect of EU-regulations on external trade – From free movement towards more conditioned trade*.
- Kommuninvest (2025). *Från statligt folkhemsbygge till kommunal upprustning. Fokusrapport*.
- Konjunkturinstitutet (2017). *Konjunkturläget*.
- Konjunkturinstitutet (2018). *Konjunkturläget december 2018*.
- Konjunkturinstitutet (2019). *Konjunkturläget oktober 2019*.
- Konjunkturinstitutet (2020). *Begränsad nytta med offentlig upphandling som klimatpolitiskt styrmedel*.
- Konjunkturinstitutet (2021). *Lönebildningsrapporten 2021*.
- Konjunkturinstitutet (2022a). *Miljöekonomisk rapport 2022: Fit for 55*.
- Konjunkturinstitutet (2022b). *Lönebildningsrapporten 2022*.
- Konjunkturinstitutet (2023a). *Fördelningseffekter av bilstyrmedel för att nå klimatmålet 2030: En analys av inkomst- och geografisk dimension*.
- Konjunkturinstitutet (2023b). *Miljö, ekonomi och politik 2020: Fördelningseffekter av miljö- och klimatpolitik, årsrapport*.

- Konjunkturinstitutet (2023c). *Betänkandet En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk* (SOU 2022:65). Remissvar FI2022/03407.
- Konjunkturinstitutet (2024a). *Drivmedelsprisernas betydelse för företagens kostnader*.
- Konjunkturinstitutet (2024b). *Miljöekonomisk rapport 2024*.
- Konjunkturinstitutet (2024c). *Lönebildningsrapporten 2024*.
- Konjunkturinstitutet (2025). *Konjunkturläget mars 2025*.
- Konkurrensverket (2009). *Hinder för effektiv konkurrens. Granskning av banktjänster för privatpersoner, dagligvaruhandeln och produktion av byggmaterial*.
- Konkurrensverket (2014). *Kartläggning av kommunala bolags försäljningsverksamhet. I konflikt med privata företag*.
- Konkurrensverket (2021). *Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2020*. Rapport 2021:2.
- Konkurrensverket (2022). *Privata digitala vårdtjänsters påverkan på konkurrensförhållanden inom primärvården*. Rapport 2022:3.
- Konkurrensverket (2023). *Finansmarknaden. Konkurrens i kristider*. Analys i korthet 2023:2.
- Konkurrensverket (2024). *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*. Rapport 2024:4.
- Konkurrensverket (2025a). *Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2024*. Rapport 2025:1.
- Konkurrensverket (2025b). *Hemställan om ändringar i konkurrenslagens (2008:579) bestämmelser om företagskoncentrationer*.
- Kopsch, F. (2019a). *En hyresmarknad i kris. Fortsätt lida symptomen eller bota sjukdomen?* SNS Förlag.
- Kopsch, F. (2019b). *Reglering av hyresmarknader*. Rapport till Finanspolitiska rådet 2019/1.
- Koptyug, N., Persson, L., Svensson, R. och Tåg, J. (2018). *Aktiemarknadens betydelse för näringslivet och samhällsekonomin. Ekonomisk Debatt. Årg. 45. Nr 7*.
- Kornai, J. (1986). The soft budget constraint. *Kyklos*, 39(1), 3–30.

- Krassén, P. och Grip, J. (2025). Ta bort stöden – sänk skatterna. *Svenska Dagbladet*, 2025-05-02.
- Kydland, F. och Prescott, E. (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, 85, 473–490.
- Kärnä, A. (2022a). Take it to the (public) bank: The efficiency of public bank loans to private firms. *German Economic Review*. Årg. 22. Nr 1. s. 27–62.
- Kärnä, A. (2022b). *Allt fler högutbildade administratörer på universiteten – avlastning eller belastning*. SNS Analys 87.
- Kärnä, A., Manduchi, A. och Stephan, A. (2020). Distance still matters: Local bank closures and credit availability. *International Review of Finance*. Årg. 21. Nr 4. s. 1503–1510.
- Kärnä, A. och Stephan, A. (2022). Do firms in rural regions lack access to credit? Local variation in small business loans and firm growth. *Regional Studies*. Årg. 56. Nr 11. s. 1919–1933.
- Lanoë, M. (2018). *The Evaluation of Competitive Research Funding: An Application to French Programs*. Doktorsavhandling. L'Université de Bordeaux.
- Lappi, E., Norbäck, J. och Persson, L. (2024). *Produktivitet och produktivitetsutveckling i Sverige: Internationell jämförelse och reformmöjligheter*. Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Larsson, H. P. (2025). Ingen tid för stora reformer. I M. Bergstrand (red.), *Experternas guide till skattegalaxen: tolv röster om behovet av en skattereform*. Eddy.se ab.
- Lawrence, R.Z. och Weinstein, D.E. (1999). *Trade and growth: import-led or export-led? Evidence from Japan and Korea*. NBER Working Paper Series, No. 7264.
- le Grand, C., Szulkin, R., Tibajev, A. och Tählin, M. (2013). *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*. Underlagsrapport till Den parlamentariska socialförsäkringskommittén, S 2010:04.
- Letta, E. (2024). *Much More than a Market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*.

- Lewis, K., Stronge, W., Kellam, J., Kikuchi, L., Schor, J., Fan, W., Kelly, O., Gu, G., Frayne, D., Burchell, B., Hubbard, B., White, J., Kameråde, D. och Mullens, F. (2023). *The results are in: The UK's four-day week pilot*. Autonomy.
- Lif (2025). *Remissvar gällande delbetänkandet SOU 2025:3 Skatteincitament för forskning och utveckling – En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna*. Stockholm, 2025-05-08.
- Lind, H. (2000). *Bostadshyrorna och rimligheten. Om behovet av en ny hyresreglering*. Agora. Stockholm.
- Lind, H. (2015). Hyresreglering och renovering – en förbisedd dimension. *Ekonomisk Debatt*. Årg. 43. Nr 5.
- Lind, H. (2016). *Åtkomliga bostäder. Så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad*. SNS Förlag.
- Lind, H. och Hellström, A. (2003). Market Rents and Economic Segregation: Evidence From a Natural Experiment. *European Journal of Housing Policy*, Årg. 6. Nr 2. s. 167–189.
- Lindbeck, A. (1972). *Hyreskontroll och Bostadsmarknad*. Institutet för näringslivsforskning. Stockholm.
- Lindbeck, A. (2016). Hur avveckla hyreskontrollen? *Ekonomisk Debatt*. Årg. 44. Nr 7.
- Lindblad, H., Karltorp, K. och Janhäll, M. (2024). *Finansiering av näringslivets gröna omställning*.
- Linder, A., Heckley, G. och Gerdtham, U. (2019). *Psyisk ohälsa och ekonomins funktionssätt*. Underlagsrapport till Långtidsutredningen 2019.
- 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.
- Ljungqvist, A., Persson, L. och Tåg, J. (2018). *The Incredible Shrinking Stock Market: On the Political Economy Consequences of Excessive Delistings*. IFN Working Paper. Nr 1115.
- Lotti, C., Muço, A., Spagnolo, G. och Valletti, T. (2023). *Indirect savings from public procurement centralization*. CESifo Working paper no 10274.

- Lucking, B., Bloom, N. och Van Reenen, J. (2019). Have R&D Spillovers Declined in the 21st Century. *Fiscal Studies*, 40(4), 561–590.
- Lundberg, J. och Waldenström, D. (2024). Så kan den statliga inkomstskatten avskaffas. *Dagens Nyheter*, 2024-11-11.
- Lundberg, S., Arve, M., Bergman, M. och Henriksson, L. (2024). *Sätt betyg på leverantörerna! Ökad effektivitet med ratingsystem i offentlig upphandling*. SNS Analys 103.
- Lundbäck, M. och Daunfeldt, S-O. (2013). *Kommunalt företagande som konkurrensbegränsning*. Stockholm: Ratio.
- Lundin, E. och Söderberg, M. (2022). *Analys av priser och reglering på den svenska elnätmarknaden. Vad kan vi lära av våra grannländer?* SNS.
- Lundvall, K. (2012). *Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?* Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2012:3.
- Läkemedelsverket (2024). *Uppdrag om farmaceutsortiment*. Slutredovisning från Läkemedelsverket.
- Machado, D. (2021). *Quantitative indicators for high-risk/high-reward research*. OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2021/07.
- Mandorff, M. och Nyberg, S. (2023). *Innovation and competition on digital platforms*, Ingår i: *Handbook of Innovation and Regulation*, ed. Pontus Braunerhjelm; Martin Andersson; Knut Blind; Johan E. Eklund, Edward Elgar Publishing, 2023, s. 119–140.
- Mauler, L., Duffner, F. och Leker, J. (2021). Economies of scale in battery cell manufacturing: The impact of material and process innovations. *Applied Energy*, 286, 116499.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. London: Allen Lane.
- McIntosh, S. och Lindley, J. (2014). *Finance Sector Wage Growth and the role of Human Capital*. Sheffield Economic Research Paper Series.

- McKinsey (2021). *Administrative simplification: How to save a quarter-trillion dollars in US healthcare*. Rapport av Nikhil R. Sahni, Prakriti Mishra, Brandon Carrus, och David M. Cutler.
- Medlingsinstitutet (2024). *Löneskillnaden mellan kvinnor och män 2023 – Vad säger den officiella statistiken?*
- Medlingsinstitutet (2025). *Lönespridning*. Tillgänglig på: <https://www.mi.se/lonestatistik/lonespridning/> [2025-08-08].
- Migrationsverket (2025). *Beviljade uppehållstillstånd – översikter*. Tillgänglig på: <https://www.migrationsverket.se/om-migrationsverket/statistik/beviljade-uppehallstillstand.html> / [2025-08-08].
- Miller, R. och O’Sullivan, E. (2022). ‘Windows of opportunity’ for global leadership in key emerging technologies: The case for ‘disruptive innovation laboratories’ working at the interface of scientific discovery and technology development. Bidrag till den brittiska forskningsorganisationsutredningen.
- Mischke, J., Bradley, C., Canal, M., White, O., Smit, S. och Georgieva, D. (2024). *Investering in productivity growth*. McKinsey Global Institute.
- Mogstad, M., Salvanes, K.G. och Torsvik, G. (2025). *Income equality in the Nordic countries: Myths, facts, and lessons*. NBER Working Paper Series.
- 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*, 29(3), 31–50.
- Mondani, H. och Rostami, A. (2023). *Kriminella på kartan – en ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi*. ESO-rapport 2023:3.
- Muellbauer, J. och Kaszowska-Mojas, J. (2023). *The Effects of BBMs. Report for Finansinspektionen*.
- Mutiganda J.C., Wiitavaara B, Heiden M., Svensson S., Fagerström A., Bergström G., Aboagye E. (2022). *A systematic review of the research on telework and organizational economic performance indicators*. Front Psychol. 2022.
- Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L. (2019). *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport. SNS Förlag.

- Narayanamurti, V. och Odumosu, T. (2016). *Cycles of invention and discovery: Rethinking the endless frontier*. Harvard University Press. Cambridge och London.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2017). *An assessment of ARPA-E*. The National Academies Press. Washington.
- Nationella vårdkompetensrådet (2024). *Förslag till nationell plan för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning*.
- Nationellt underrättelsecentrum (2020). *Olle. Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet*.
- Nationellt underrättelsecentrum (2024). *Historikbolag som brottsverktyg*.
- Nationellt underrättelsecentrum (2025). *Delanalys 1. Tecken på missbruk av Försäkringskassans förmåner hos den organiserade brottsligheten och hur den verkar inom assistansersättning*.
- Naturskyddsföreningen (2023). *Underlagsrapport: Hållbar samhällsekonomi*. Stockholm: Naturskyddsföreningen.
- Naturskyddsföreningen (2025). *Avskaffa de klimatskadliga subventionerna*. Stockholm: Naturskyddsföreningen.
- Naturvårdsverket (2022). *Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet*. Redovisning av regeringsuppdrag M2021/00438.
- Naturvårdsverket (2023). *Vägledning: Metoder för att bedöma klimatpolitikens effektivitet*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket och Konjunkturinstitutet (2024). *Vägledning: Metoder för att bedöma klimatpolitikens effektivitet*.
- NEPP. (2020). *Insikter och vägval i energiomställningen – Slutrapport från NEPP:s andra etapp* (Energiforsk rapport 2021:758). Energiforsk.
- Newhouse, J. P. (1977). Medical-Care Expenditure: A Cross-National Survey. *The Journal of Human Resources*, 12(1), 115–125.
- Nilsson, M. (2023). *Panikkläge för svensk klimatpolitik*. Blogginlägg, 2023-12-08. Tillgänglig på: <https://www.dagensarena.se/opinion/panikklage-svensk-klimatpolitik/> [2025-08-08].

- Nilsson, V. (2012). *Framgångsrik kommunal utveckling. Mot handlingsorientering*. Nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie. Nr 11.
- Norbäck, P-J. och Persson, L. (2025). *Institutionell- och struktur-omvandlingsmotiverad industripolitik utifrån ett produktivitetsperspektiv*. Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Nordin, M. och Hammarlund, C. (2024). *Arbetskraftsbrist – ett problem eller en möjlighet*. Agrifood economics centre. Rapport 2024:1.
- Nurse, P. (2023). *Independent review of the UK's research, development and innovation organisational landscape: Final report and recommendations*. Tillgänglig på: <https://www.gov.uk/government/publications/research-development-and-innovation-organisational-landscape-an-independent-review> [2024-12-13].
- Nylander, J. (2024). *Energimyndighetens gröna laddfiasko: Delade ut mångmiljonbidrag utan kontroll*. Blogginlägg, 2024-07-03. Tillgänglig på: <https://www.jensnylander.com/energimyndighetens-grona-laddfiasko/> [2025-08-08].
- OECD (2016a). *R&D Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 32.
- OECD (2016b). *OECD reviews of innovation policy: Sweden 2016*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017a). *OECD Economic Surveys: Sweden 2017*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b). *Tackling Wasteful Spending on Health*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019). *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2022). *What are the risks and rewards of start-up visas?* OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023a). *Artificial intelligence in science: Challenges, opportunities and the future of research*. OECD Publishing, Paris.

- OECD (2023b). *OECD Economic Surveys: Sweden 2023*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2023c). *Tax Database – Key tax rate indicators*. December 2023.
- OECD (2023e). *Sweden: Country Health Profile 2023. State of Health in the EU*. European Observatory on Health Systems and Policies. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2024a). *OECD Economic Surveys: New Zealand 2024*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2024b). *Digital public infrastructure for digital governments*, OECD Public Governance Policy Papers No. 68.
- OECD (2024c). *Training Supply for the Green and AI Transitions: Equipping Workers with the Right Skills, Getting Skills Right*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2024d). *Miracle or Myth? Assessing the macroeconomic productivity gains from Artificial Intelligence*. Artificial Intelligence Papers November No. 29.
- OECD (2024e). *OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index Key findings and trends*. OECD Business and Finance Policy Papers. Nr 72.
- OECD (2024f). *Pro-competitive industrial policy*. OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 309. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2024g). *The standard and burden of proof in competition law cases*. OECD Roundtables on Competition Policy Papers No. 318.
- OECD (2025a). *The Swedish Equity Market: Institutional Framework and Trends*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2025b). *OECD Economic Surveys: Sweden 2025*. June 2025. Volume 2025/13.
- OECD (2025c). *OECD Environmental Performance Reviews: Sweden 2025*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2025d). R&D tax incentives continue to outpace other forms of government support for R&D in most countries, Statistical release, 2025-04-22.

- Office for National Statistics (2018). *Public service productivity estimates: total public service, UK: 2015*.
- Office of Management and Budget (2019). *Category Management: Making smarter use of common contract solutions and practices*. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. M-19-13.
- Osborne, D. och Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. Basic Books.
- Our World in Data (2025). *Energy use per person vs. GDP per capita, 2023*. Tillgänglig på:
<https://ourworldindata.org/grapher/energy-use-per-person-vs-gdp-per-capita> [2025-08-13].
- Packalen, M. och Bhattacharya, J. (2018). *Does the NIH fund edge science?* NBER Working Paper no. 24860.
- Pagano, M. och Volpin, P. (2006). Shareholder Protection, Stock Market Development, and Politics. *Journal of the European Economic Association*. Årg. 4. Nr 2/3. s. 315–341.
- Palm, C., Almerud, M., Karlsson, N. och Rane, H. (2024). *Regulatoriska sandlådor som policyinstrument*. Rapport Entreprenörskapsforum.
- Parker, M. (2023). How climate change affects potential output. *European Central Bank Economic Bulletin*, Issue 6.
- Pekanov, A. (2024). *The Capital Markets Union – an extra feather to the EMU Are Capital Markets Important for Monetary Policy?* Monetary Dialogue Papers. European Parliament.
- Perotti, E.C. och von Thadden, E.-L. (2006). The Political Economy of Corporate Control and Labor Rents. *Journal of Political Economy*. Årg. 114. Nr 1. s. 145–175.
- Persson, E. (2025). *Vård i vems intresse?* Arena idé.
- Persson, L., Edmark, K., Norbäck, P.-J. och Prawitz, E. (2024). *Konjunkturrådets rapport 2024: Näringslivets produktivitets-utveckling*, SNS.
- PIANOo (2025). *About PIANOo*. Tillgänglig på:
<https://www.pianoo.nl/en/about-pianoo-0> [2025-08-08].

- Pilat, D. (2023). The rise of pro-productivity institutions: A review of analysis and policy recommendations. *Productivity Insights Paper*, No. 015. Manchester: The Productivity Institute.
- Piri, O.-J., Hindström, S., Savonen, J., Friman, S., Rantanen, T., Galkin, D. Sinivouri-Boldt, T., Talka, H., Korhonen, M., Tarvainen, E., Jääskeläinen, J., Saavalainen, M. och Pursimo, J. (2024). *Arviomuistio kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:63.
- Polismyndigheten (2021a). *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2021*.
- Polismyndigheten (2021b). *De organiserade bedrägerierna*.
- Polismyndigheten (2024a). *Den kriminella ekonomin. Introduktion och översikt*.
- Polismyndigheten (2024b). *Brottsvinsterna för bedrägeribrottsligheten 2023*.
- Polismyndigheten (2024c). *Korruption i Sverige – En lägesbild. Årsrapport från Nationella Anti-korruptionsgruppen*.
- Polismyndigheten (2024d). *SIS och HVB-hem. Studie avseende kopplingar till den grovt organiserade brottsligheten*.
- Polismyndigheten (2025). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2024*.
- Polismyndigheten, m.fl. (2023). *Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2023*.
- Porter, M.E. och van der Linde, C. (1995). Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 97–118.
- Prop. 2008/09:29. *Lag om valfritetssystem*.
- Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.
- Prop. 2021/22:25. *Utvidgade regler om lättnad i beskattningen av personaloptioner i vissa fall*.
- Prop. 2021/22:277. *Ett oberoende tvistlösningsförfarande för kollektiva hyrestvister*.
- Prop. 2022/23:97. *Sekretessgenombrott vid utlämnande för teknisk bearbetning eller teknisk lagring av uppgifter*.

- Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024.*
- Prop. 2023/24:105. *Energipolitikens långsiktiga inriktning.*
- Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025.*
- Prop. 2024/25:180. *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse.*
- Prop. 2024/25:8. *Bolag och brott.*
- Prop. 2024/25:99. *Vårändringsbudget för 2025.*
- PRV (2025). *Fler kvinnor driver innovation framåt.* 2025-03-07.
Tillgänglig på: <https://www.prv.se/sv/om-oss/nyheter/fler-kvinnor-driver-innovation-framat/> [2025-08-14].
- PTS (2025). *Mobiltäcknings- och bredbandskartläggningen 2024*, Rapportnummer PTS-ER-2025:7.
- Purdon, M. (2013). Global Warming Gridlock. *Journal of International Law and International Relations*, 9, s. 83–90.
- Ramsberg, J. och Ekelund, M. (2011). Stuprörstänkande gör samhällets kostnader för ohälsa onödigt höga. *Ekonomisk Debatt*. Årg. 39. Nr 5.
- Rangvid, J. (2024). *Effects of borrower-based measures.* Finansinspektionen.
- Regeringskansliet (2022). *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling.* Lagrådsremiss.
Tillgänglig på:
<https://www.regeringen.se/contentassets/16c58fc78c254dd3a40a9998088fb384/en-skyldighet-att-beakta-vissa-samhallsintressen-vid-offentlig-upphandling.pdf> [2025-08-08].
- Regeringskansliet (2023a). *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll.* Pressmeddelande. Tillgänglig på:
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/12/regeringens-klimathandlingsplan--hela-vagen-till-nettonoll/> [2025-08-08].
- Regeringskansliet (2023b). *Regeringsbeslut I 9, 2023-06-22, KN2023/03505, Uppdrag att samordna arbetet på nationell nivå för att stödja nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län.*
- Regeringskansliet (2024). *Kontantutredningen.* Fi2024/00068.

- Regeringskansliet (2025a). *Uppdrag till Finansinspektionen att kartlägga avgiftsuttag på den svenska fondmarknaden*. Fi2025/01139 (delvis).
- Regeringskansliet (2025b). *Sweden's capital markets journey*. 2025-04-03.
- Regeringskansliet (2025c). *Globala målen och Agenda 2030*. Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/globala-mal-for-hallbar-utveckling/> [2025-08-08].
- Regeringskansliet (2025d). *Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar*. Fi2025/00078.
- Regeringskansliet (2025e). Att forska ska vara ett attraktivt karriärsval – nya uppdrag för att främja excellens. Pressmeddelande. Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/04/att-forska-ska-vara-ett-attraktivt-karriarsval--nya-uppdrag-for-att-framja-excellens> [2025-08-14].
- Regeringskansliet (2025f). *Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i valfrihetssystem*. Fi2025/01465.
- Region Stockholm (2025). *Region Stockholms avtal*. Tillgänglig på: <https://www.regionstockholm.se/om-region-stockholm/inkop-och-upphandling/aktuellt-inom-upphandling-och-avtal/region-stockholms-avtal/> [2025-08-08].
- Rehnberg, C. (2019). *Vem vårdar bäst? En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv*. ESO 2018:8.
- Reinhardt, B. (2022). *Fund organizations, not projects: Diversifying America's innovation ecosystem with a portfolio of independent research organizations*. The Institute for Progress.
- Rekathati, F. och Lenas, E. (2025). Risk för svenskt självsmål inom AI. *Svenska Dagbladet*, 2025-03-23.
- Riksbanken (2021). *Towards a better functioning corporate bond market*. Riksbank study. Nr 3.
- Riksbanken (2023). *Matchningen på den svenska arbetsmarknaden*. Ekonomiska kommentarer nr 7, 2023.

- Riksbanken (2024a). *Den svenska finansmarknaden 2024*.
- Riksbanken (2024b). *Betalningsrapport 2024*.
- Riksbanken (2024c). *Finansiell stabilitet 2024:2*.
- Riksrevisionen (2014). *Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?* RiR 2014:22.
- Riksrevisionen (2016). *Statliga stöd till innovation och företagande*. RiR 2016:22.
- Riksrevisionen (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR: 2017:30.
- Riksrevisionen (2019). *Det kommunala utjämnningssystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*. RiR 2019:29.
- Riksrevisionen (2020). *Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet, granskningsrapport*. RiR 2020:30.
- Riksrevisionen (2021). *Administrationn i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring*. RiR 2021:3.
- Riksrevisionen (2022). *Statens finansiering av kommunerna – fördelning av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag*. RiR 2022:1.
- Riksrevisionen (2023a). *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter*. RiR 2023:6.
- Riksrevisionen (2023b). *Statens åtgärder för utveckling av elsystemet – reaktiva och bristfälligt underbyggda*. RiR 2023:15.
- Riksrevisionen (2023c). *Läkemedelsföreskrivningen – statens styrning och tillsyn*. RiR 2023:23.
- Riksrevisionen (2023d). *Svart på vitt – rotavdragets kostnader och effekter*. RiR 2023:26.
- Riksrevisionen (2024a). *Bostadsbidragets måluppfyllelse – trångboddhet och absolut fattigdom*. RiR 2024:15.
- Riksrevisionen (2024b). *Industriklivet – planering, genomförande och uppföljning*. RiR 2024:17.
- Riksrevisionen (2025a). *Generella statsbidrag som stabiliseringspolitiskt instrument*. RiR 2025:19.
- Riksrevisionen (2025b). *Tillfälliga anstånd med inbetalning av skatt*. RiR 2025:1.

- Ritchie, H. Rosado, P. och Roser, M. (2020). *Energy Production and Consumption*. Tillgänglig på: <https://ourworldindata.org/energy-production-consumption> [2025-08-13].
- RKA (2024). *Effektivitet i hälso- och sjukvården – tema kvalitet*. Rådet för främjande av kommunala analyser.
- Rodriguez, S. G. (2025). The innovation menagerie: New institutional structures are expanding horizons for early-stage research. *Cell*, Vol. 187. Nr 1.
- Rodrik, D. (2014). Green industrial policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 30(3), 469–491.
- Rosenthal, S.S. och Strange, W.C. (2020). How Close Is Close? The Spatial Reach of Agglomeration Economies. *Journal of Economic Perspectives*. Årg. 34. Nr 3. s. 27–49.
- Rostami, A. och Mondani, H. (2024). *Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet*. Stockholms handelskammare.
- Rostami, A., Sundell, K., Mondani, H., Sturup, J., Mellberg, J., Bring, J., Leander, L. och Jonsson, A.K. (2025). *Insatser, åtgärder och metoder för att förebygga brottslighet kopplad till kriminella nätverk: Evidens, behov och förmåga*. Vetenskapsrådet.
- Rothstein, B. (2024). *En förstärkt hälso- och sjukvård? Konsekvenser avseende demokrati, legitimitet och ansvarsutkrävande*. Rapport till sekretariatet för Vårdansvarskommittén.
- Rothstein, B. och Holmberg, S. (2022). *Social tillit i höglärlan*. SOM-institutets temaserie 2022.
- Rubin, G. M. (2006). Janelia Farm: An experiment in scientific culture. *Cell*, Vol. 125.
- Ryoo, J. och Rosen, S. (2004). The Engineering Labor Market. *Journal of Political Economy*. Årg. 112. s. 110–140.
- Saco (2015). *En föräldraförsäkring i tre lika delar*.
- Sandberg, S. (2018). *Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018*. Underlagsrapport till Kommunitredningen (SOU 2020:8).
- Sandström, C. (2022). *Den industripolitiska återvändsgränsen 2.0 – Det statliga riskkapitalet ett växande svart hål*. Skattebetalarna.

- SCB (1997). *Bostadshushåll (FoB75-90) efter region, hustyp, hushållsstorlek, lägenhetstyp, byggnadsperiod och trångboddhet 1975–1990*. Tillgänglig på: https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0205/FoB7590BostadsH1/ [2024-05-30].
- SCB (2018). *Sveriges ekonomi – statistiskt perspektiv nr 3 2018*.
- SCB (2021). *Löneskillnader i ett internationellt perspektiv, Statistik från OECD om lön i relation till utbildningsnivå*. A40BR2105 2021:5.
- SCB (2023a). *Personalutbildning i företagen 2020*. Temarapport 2023:14.
- SCB (2023b). *Vuxnas deltagande i lärande 2022*. Temarapport 2023:12.
- SCB (2024a). *Arbetskraftsundersökningen (AKU)*.
- SCB (2024b). *Finansiärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen*. Tillgänglig på: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finansier-for-den-kommunala-sektorn/finansiarer-och-utforare-inom-varden-skolan-och-omsorgen/> [2025-08-08].
- SCB (2024c). *Näringslivets användning av AI*.
- SCB (2025a). *Arbetskraftsundersökningen (AKU)*.
- SCB (2025b). *Forskning och utveckling i företagssektorn 2023*.
- SCB (2025c). *Demografisk försörjningskvot efter region. År 2000–2024*. Statistikdatabasen [2025-07-29].
- SCB (2025d). *Ökad betydelse för utrikeshandeln med tjänster*. Fördjupning. SCB, uppdaterad 2025-03-14.
- SCB (2025e). *Folkökning efter region, civilstånd, ålder, kön och år*. Statistikdatabasen [2025-06-24].
- SCB (2025f). *Hälsoränskaper 2023*. Statistikdatabasen [2025-08-08].
- SCB (2025g). *Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter hustyp, upplåtelseform och lägenhetstyp. År 1991 – 2024*. [2025-06-24].

- SCB (2025h). *Nästan 5,3 miljoner bostäder i landet*. Statistiknyhet från SCB 2025-04-24 8.00. Tillgänglig på: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-bebyggelse-och-mark/bostader-och-boende/bostadsbestand/pong/statistiknyhet/bostadsbestandet-31-december-2024/> [2025-08-15].
- SCB (2025i). *Genomsnittlig bostadsarea per person efter region, bushållstyp, boendeform och år*. [2025-06-24].
- SCB (2025j). *Andel personer efter boendeform, kön, ålder och år*. [2025-06-24].
- Selin, H. (2021). *3:12-reglernas roll i skattesystemet. Igår, idag och i framtiden*. Forskningsrapport. SNS Förlag.
- Shapiro, C. och Yurukoglu, A. (2024). *Trends in competition in the United States: What does the evidence show?* NBER Working Paper 32762.
- Shrank, W. H., Rogstad, T. L. och Parekh, N. (2019). Waste in the US Health Care System: Estimated Costs and Potential for Savings. *JAMA*, 322(15), 1501–1509.
- Simeonova, E., Currie, J., Nilsson, P. och Walker, R. (2021). Congestion pricing, air pollution, and children's health. *Journal of Human Resources*, 56(4), 971–996.
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99–118.
- Sjölén, Markus (2024). *Ont krut förstås inte så lätt: mellanmänsklig tillit i en tid av skjutningar och sprängningar*. I *Inferno* av Andersson, U., Rönnerstrand, B. och Carlander, A. (Red.).
- Skatteverket (2011). *Om RUT och ROT och VITT och SVART*.
- Skatteverket (2023). *Skattefelsrapport 2022*.
- Skolinspektionen (2019). *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad: Huvudmännens uppföljning av kvalitet*.
- Skolinspektionen (2025). *Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i kommunal vuxenutbildning – med fokus på utbildning som utförs på entreprenad*.
- Skolverket (2018). *Från gymnasieskola till högskola – en registerstudie. Rapport 466*.
- Skolverket (2024a). *Artificiell intelligens i undervisningen*.

- Skolverket (2024b). *Elevers trygghet och studiero. En fördjupning av resultat i PISA 2022*. Rapport 2024:7.
- Skolverket (2025a). *Antalet elever och skolenheter inkl. fritidshem*. [2025-05-02].
- Skolverket (2025b). *Kommuners användning av kommunal vuxenutbildning på entreprenad*. Rapport 2025:7.
- SKR (2021). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan*.
- SKR (2023). *Hemställan om åtgärder för att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård samt tandvård*.
- SKR (2024). *Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2023–2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen*.
- SKR (2025a). *Personalen i välfärden 2025*.
- SKR (2025b). *Ekonomirapporten maj 2025*.
- SKR (2025c). *Fakta om administratörer och administration*.
Tillgänglig på:
<https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/uppfoljninganalys/personalstatistik/personalenisiffror/faktaomadministratorerochadministration.78571.html> [2025-08-08].
- SKR (2025d). *Kostnader för inhyrd personal i hälso- och sjukvården*.
Tillgänglig på:
<https://skr.se/skr/halsasjukvard/utvecklingavverksamhet/kompetensforsorjning/bemanningstrendinhyrdpersonal.11422.html> [2025-08-04].
- Smith, A. S., Nilsson, J. E., Ridderstedt, I. och Johansson, O. (2023). Efficiency measurement in the tendering of road surface renewal contracts. *Journal of Productivity Analysis*, 60(2), 189–202.
- Smith, S. D. och Newhouse, J. P. (2022). Health care spending growth has slowed: will the bend in the curve continue? NBER Working Papers 30782.
- SNS (2024). *Hur kommer EU:s nya klimattullar att fungera?* [Seminarium]. 2024-11-25.
- Socialdepartementet (2017). *Barnets och ungdomens reform: Förslag för en hållbar framtid*. Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården.

- Socialstyrelsen (2012). *Valfrihet ur ett befolknings- och patientperspektiv*. Slutredovisning.
- Socialstyrelsen (2023). *Vård som inte bör göras. Följsamhet till nationella riktlinjer*.
- Socialstyrelsen (2024a). *Nationella planeringsstödet 2024, Delrapport 1: Nationell översikt över tillgång och efterfrågan på legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal*.
- Socialstyrelsen (2024b). *Nationella planeringsstödet 2024, Delrapport 2: Resurs- och kapacitetskarta för hälso- och sjukvårdens personalförsörjning*.
- Socialstyrelsen (2024c). *Statistik om dödsorsaker år 2023*.
- SOM-institutet (2025). *Svenska trender 1986–2024*. SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Sonnsjö, H. (2024). *Snabbare effekt – elnätsbolagens förändrade roll i energiomställningen*. SNS Analys 107.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.
- SOU 1991:28. *Konkurrensen i Sverige – en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher*. Rapport till Konkurrenskommittén.
- SOU 1991:59. *Konkurrens för ökad välfärd*. Huvudbetänkande av Konkurrenskommittén.
- SOU 1991:82. *Drivkrafter för produktivitet och välbstånd*. Produktivitetsdelegationens betänkande.
- SOU 1992:94. *Skola för bildning: Huvudbetänkande*.
- SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommissionens förslag*. Betänkande av Ekonomikommissionen.
- SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommissionens förslag*. Betänkande av Ekonomikommissionen.
- SOU 1996:158. *Calmforsrapporten*. Betänkande av EMU-utredningen.
- SOU 2000:33. *Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering*.
- SOU 2002:18. *Personlig integritet i arbetslivet*.
- SOU 2002:52. *Beskattning av småföretagare*.
- SOU 2005:95. *Nyttiggörande av högscoleuppfindingar*.
- SOU 2008:105. *Långtidsutredningen 2008*.

- SOU 2008:15. *LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem*.
Betänkande av Frittvalutredningen.
- SOU 2011:59. *Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet*.
- SOU 2012:6. *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*.
- SOU 2012:88. *Att hyra, från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler*.
- SOU 2013:12. *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen.
- SOU 2014:8. *Översyn av statsskuldspolitiken*.
- SOU 2015:104. *Långtidsutredningen 2015*. Huvudbetänkande.
- SOU 2015:16. *Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar*.
- SOU 2015:48. *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*.
Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015.
- SOU 2016:2. *Effektiv vård*. Slutbetänkande från En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården.
- SOU 2016:23. *Beskattning av incitamentsprogram*.
- SOU 2016:62. *Ökad insyn i välfärden*.
- SOU 2017:101. *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen*.
- SOU 2017:53. *God och nära vård – En gemensam färdplan och målbild*. Delbetänkande av utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård.
- SOU 2017:86. *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*.
- SOU 2017:87. *Finansiering, subvention och prissättning av läkemedel – en balansakt*. Delbetänkande av Läkemedelsutredningen.
- SOU 2018:39. *God och nära vård – en primärvårdsreform*.
Delbetänkande av utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård.
- SOU 2018:44. *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål*. Betänkande av Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler.

- SOU 2018:55. *Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv.*
- SOU 2019:29. *God och nära vård – Vård i samverkan.* Delbetänkande av utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård.
- SOU 2019:3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad.* Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.
- SOU 2019:36. *Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsbasead och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor.*
- SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan.* Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.
- SOU 2019:42. *Digifyiskt vårdval.*
- SOU 2019:65. *Långtidsutredningen 2019.*
- SOU 2019:68. *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat.*
- SOU 2020:19. *God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem.* Delbetänkande av utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård.
- SOU 2020:30. *En moderniserad arbetsrätt.*
- SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*
- SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet.*
- SOU 2020:59. *Innovation som drivkraft – från forskning till nytta.*
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*
- SOU 2021:50. *Fri hyressättning vid nyproduktion.*
- SOU 2021:58. *Läge och kvalitet i hyressättningen.*
- SOU 2021:71. *Riksintressen i hälso- och sjukvården.*
- SOU 2021:75. *En god kommunal hushållning.*
- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin.*
- SOU 2022:65. *En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk.*
- SOU 2023:16. *Staten och betalningarna.*

- SOU 2023:34. *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag.* Betänkande av Utredningen om bolaget som brottsverktyg.
- SOU 2023:43. *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter.* Betänkande av Leverantörskontrollutredningen.
- SOU 2023:59. *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation.* Slutbetänkande av Forskningsfinansieringsutredningen.
- SOU 2023:64. *Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät.*
- SOU 2023:69. *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen.*
- SOU 2023:76. *Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning.*
- SOU 2023:82. *Ökad kontroll över tandvårdssektorn.*
- SOU 2023:96. *En reform för datadelning.*
- SOU 2024:15. *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.*
- SOU 2024:22. *En ny organisation för förvaltning av EU-medel.* Betänkande av Utredningen om hantering av EU-medel.
- SOU 2024:28. *Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet.*
- SOU 2024:29. *Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Delbetänkande av Produktivitetskommissionen.*
- SOU 2024:33. *Delad hälsodata – dubbel nytta.*
- SOU 2024:38. *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner.*
- SOU 2024:43. *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning.*
- SOU 2024:50. *Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn.* Slutbetänkande av Utjämningskommittén 2022.
- SOU 2024:57. *Ett nytt regelverk för hälsodataregister.*
- SOU 2024:6. *Steg mot stärkt kapacitet.*
- SOU 2024:63. *Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.*
- SOU 2024:63. *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter.* Delbetänkande av Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.

- SOU 2024:71. *Reglering av hushållens skulder.*
- SOU 2024:72. *Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård.*
- SOU 2024:84. *Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv.*
- SOU 2024:89. *Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem.*
- SOU 2025:12. *AI-kommissionens Färdplan för Sverige.*
- SOU 2025:13. *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag.* Betänkande av Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering.
- SOU 2025:14. *En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem.*
- SOU 2025:19. *Kunskap för alla.*
- SOU 2025:20. *Kommunal anslutning till utbetalningsmyndighetens verksamhet.*
- SOU 2025:22. *Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet.* Betänkande av Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader.
- SOU 2025:3. *Skatteincitament för forskning och utveckling – En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna.*
- SOU 2025:43. *Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer.* Delbetänkande av Utredningen om läkemedelsförskrivning.
- SOU 2025:44. *Förbättrat stöd i skolan.*
- SOU 2025:45. *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor.* Slutbetänkande av Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.
- SOU 2025:60. *En starkare fondmarknad.*
- SOU 2025:62. *Ansvar för hälso- och sjukvården.* Betänkande av Vårdansvarskommittén.
- SOU 2025:65. *En mer flexibel hyresmarknad.*
- SOU 2025:75. *Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning.*
- SOU 2015:93. *Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt.*

- Spinnewijn, J. (2015). Unemployed but optimistic: optimal insurance design with biased beliefs. *Journal of the European Economic Association*, 13 (1), 130–167.
- Spiro, D. (2020). *Är tillväxt bra för klimatet?* Ekonomistas. Tillgänglig på: <https://ekonomistas.se/2020/03/11/ar-tillvaxt-bra-for-klimatet/> [2025-08-08].
- Stampfer, M. (2019). *An unprecedented increase: A short inquiry into causes why in one of the richest university settings of the world everybody is unhappy*. Formas.
- Statskontoret (2019a). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.
- Statskontoret (2019b). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. Rapport 2019:2.
- Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2022:9.
- Statskontoret (2023a). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2023:7.
- Statskontoret (2023b). *Nya utmaningar och gamla problem. Om korruption i kommuner och regioner*. Rapport 2023:13.
- Statskontoret (2024). *Enklare att överblicka riktade statsbidrag*. Rapport 2024:9.
- Statskontoret (2025). *Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner*. Rapport 2025:7.
- Stenberg, A. (2016). *Att välja utbildning – betydelse för individ och samhälle. Studievägledning, gymnasieskola, vuxenutbildning*. SNS Förlag.
- Stern, N. (2007). *The economics of climate change: the Stern review*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiftelsen Allbright (2024). *Allbrightrapporten 2024: Kvinnorna spurtar mot målet*.
- Stiftelsen Allbright (2025). *Andelen VD-kvinnor*. Tillgänglig på: <https://www.allbright.se/allbright-statistik#graf-vd> [2025-08-14].
- Stiglitz, J., Sen, A. och Fitoussi, J-P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.

- Stockholms Handelskammare (2022). *Bostadsmarknaden lägger krokben för företagens rekryteringar*.
- Strand, M., Wedlin, L. och Schön, T.B. (2025). *Rättsliga hinder mot samverkan? Juridik och ledningsfrågor vid doktorandsamverkan*. Forskningsrapport, SNS Förlag.
- Sundén, D. (2023). *Forskning om offentlig upphandling*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2023:6.
- SVCA (2024). *Investing in Sweden: Private Equity Activity 2023. Fundraising, Investments and Divestments*.
- SvD (2024). Anders Ynnerman leder Wallenbergs historiska AI-satsning. *Svenska Dagbladet*, 2024-12-24.
- Svenska Bankföreningen (2024). *Nya förutsättningar för redovisningskonsulter i syfte att begränsa möjliggörande av ekonomisk brottslighet*. Hemställen till regeringen.
- Svenska kraftnät (2024). *Årsredovisning 2023*.
- Svenska kraftnät (2025). *Aktivering av effektreserven fram till vintern 2025*. Tillgänglig på:
<https://www.svk.se/aktorsportalen/bidra-med-reserver/om-olika-reserver/effektereserv/hantering-av-effektereserven-vintern-2020-2025/> [2025-08-08].
- Svenskt Näringsliv (2023a). *Vrid upp volymen – fler i arbetsmarknadsutbildningar som leder till jobb*.
- Svenskt Näringsliv (2023b). *Brottslighetens kostnader 2023*.
- Svenskt Näringsliv (2023c). *Digital innovation and digital innovation processes – IPR aspects on how to harness innovation*.
- Svenskt näringsliv (2024a). *Tjugo år efter omröstningen – Har argumenten för euron stärkts eller försvagats?*
- Svenskt näringsliv (2024b). *Fördelarna med EU-medlemskap för svenska företags handel*.
- Svenskt Näringsliv (2024c). *Kompetens var god dröj – rekryteringsenkäten 2023/2024*.
- Svensson, L. EO. (2020). Macroprudential policy and household debt: What is wrong with Swedish macroprudential policy. *Nordic Economic Policy Review*, s. 111–167.

- Svensson, L. EO. (2023). *Are Swedish House Prices Too High? Why the Price-to-Income Ratio Is a Misleading Indicator*. NBER Working Paper. Nr 31862. DOI: 10.3386/w31862.
- Svensson, R. (2012). *Immateriella rättigheter och ekonomiska incitament – En kortfattad översikt av kunskapsläget*. Rapport för Innovation för tillväxt. Stockholm: Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA).
- Svensson, R. (2013). *Effekter av ökade offentliga satsningar på FoU. I Tillväxt- och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning – En litteraturoversikt (63–113)*. Specialstudie nr 37. Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Svensson, R. (2023). *Konkurrens och styrning i den statliga forskningsfinansieringen*. SNS Förslag. Stockholm.
- Svensson, R. (2024). *R&D Tax Incentives as an Alternative to Targeted R&D Subsidies*. I Henrekson, M., Sandström, C. och Stenkula, M. (red.), *Moonshots and the New Industrial Policy (289–307)*. Cham: Springer.
- Svensson, S., Johansson, D. och Ossowicki, M. (2018). *Personlig assistans: Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet*. Socialdepartementet. S2018/00301/FST.
- Sveréus, S., Kjellsson, G., och Rehnberg, C. (2018). Socioeconomic distribution of GP visits following patient choice reform and differences in reimbursement models: Evidence from Sweden. *Health policy*, 122(9), 949–956.
- Sveréus, S., Petzold, M. och Rehnberg, C. (2024). Change in avoidable hospitalizations for low-income elders following quasi-market reform in primary care – Evidence from a natural experiment in Sweden. *Social Science & Medicine*, Vol. 346.
- Sveriges ingenjörer (2023). *Löneökningar för ingenjörer 2022 – att byta jobb lönar sig*.
- Sveriges ingenjörer (2025a). *Doktorandkrisen – ett hot mot svenskt välstånd*.
- Sveriges ingenjörer (2025b). *50 000 AI-utbildade ingenjörer? En rapport om efterfrågan på utbildning och kompetensutveckling i AI-boomens spår*.
- Sveriges Offentliga Inköpare (2024). *Medlemsenkäten för Sveriges offentliga inköpare 2024*.

- Sweco Sverige AB. (2023). *Fem år med Industriklivet – Del 1: Utvärdering*. Slutrapport 2023-03-29.
- Sørensen, P. B. (2010). *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*. ESO-rapport 2010:4.
- Tangerås, T., Holmberg, P. och Le Coq, C. (2025). *Investeringar i elproduktion för en hållbar energiomställning*. SNS Konjunkturråd.
- TCO (2021). *Från jämställda par till ojämställda föräldrar – Vad säger forskningen om varför kvinnor och män fördelar föräldraledigheten som de gör?*
- TCO (2024). *Föräldraförsäkringen fyller 50 – En motor för ökad jämställdhet även kommande år? Rapport 2024*.
- Teknikföretagen (2024). Innovationsprogrammen – därför behövs de, *Magasin t*, 24 april 2024.
- Thedéén, E. (2021). Obligationsmarknaden måste ha högre likviditet. *Dagens Industri*, 2021-06-09.
- Thingwalla (2025). *Thingwalla – din digitala följeslagare*. Tillgänglig på: <https://www.thingwalla.eu/> [2025-08-08].
- Tidningen Näringslivet (2025). Elkrisen: Industritopparna i uppror – ”Många har helt enkelt gett upp”. *Tidningen Näringslivet*, 2024-09-27.
- Tillväxtanalys (2009). *Entreprenörskap och innovationer*. Rapport 2009:11.
- Tillväxtanalys (2011). *Merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur i kommuner och landsting*. PM 2011:08.
- Tillväxtanalys (2015). *Tillväxt genom stöd. Tillväxtfakta 2025*.
- Tillväxtanalys (2017a). *Näringslivsdynamik, städer och agglomerationsekonomier – forskningsöversikt och agenda*. PM 2017:08.
- Tillväxtanalys (2017b). *Patent och immaterialrätt i svenskt näringsliv*. Rapport 2017:04.
- Tillväxtanalys (2018a). *Den globala jakten på kompetens – statens roll*. Rapport 2018:03.
- Tillväxtanalys (2018b). *Statens roll vid grön omställning genom aktiv industripolitik*. PM 2018:10.
- Tillväxtanalys (2019). *Tänk tydligt tidigt! – så kan statliga riskkapitalinvesteringar förbättras*. Rapport 2019:01.

- Tillväxtanalys (2020a). *Utländska uppköp – en genväg till högre produktivitet och expansion i mindre företag*. PM 2020:06.
- Tillväxtanalys (2020b). *Tredje generationens näringspolitiska program*. PM 2020:12.
- Tillväxtanalys (2020c). *Direkta och indirekta sysselsättningseffekter av ROT-reformen*. PM 2020:02.
- Tillväxtanalys (2020d). *Effekter av direktinvesteringar på svenskt näringsliv*. Rapport 2020:03.
- Tillväxtanalys (2022). *Beredskap för förändrade kompetensbehov – möjligheter och hinder för kompetensomställning*. Rapport 2022:01.
- Tillväxtanalys (2023a). *Företagsstöd under pandemin – lärdomar inför framtida kriser*. PM 2023:01.
- Tillväxtanalys (2023b). *Ang. betänkandet En ny lag om stöd vid korttidsarbete (SOU 2022:65)*. Remissvar Fi2022/03407.
- Tillväxtanalys (2023c). *Snabb innovation – långsam anpassning av regelverket*. Rapport 2023:16.
- Tillväxtanalys (2023d). *Förslag till förbättrade förutsättningar för en evidensbaserad näringspolitik*. Rapport 2023:08.
- Tillväxtanalys (2023e). *Evaluation of the tax incentive for private investors in Sweden*. WP 2023:01.
- Tillväxtanalys (2023f). *Tillfälligt höjt tak för rotavdraget*. Remissvar. 2023/112.
- Tillväxtanalys (2024a). *Klimatomställningen och industrin*. Rapport 2024:10.
- Tillväxtanalys (2024b). *Analys- och utvärderingsplan 2024–2026*. PM 2024:03.
- Tillväxtanalys (2024c). *Stålindustrins val av teknikspår – statens roll*. Rapport 2024:09.
- Tillväxtanalys (2024d). *Indirect effects of R&D subsidies: labour mobility as a channel for knowledge spillovers*. WP 2024:02.
- Tillväxtanalys (2024e). *The Role of Environmental Policy and Public Innovation Subsidies in Promoting Green Patenting in Sweden*. WP 2024:03.
- Tillväxtanalys (2024f). *Arbetskrafts- och kompetensbrist – En kunskapsöversikt*. Rapport 2024:01.

- Tillväxtanalys (2025a). *Risikkapitalstatistik 2023 – Venture Capital*. Statistik 2025:1.
- Tillväxtanalys (2025b). *Kan högre löner motverka ingenjörbristen? En empirisk analys av hur regionala skillnader i relativlöner påverkar civilingenjörers yrkesval*. Rapport 2025:06.
- Tillväxtanalys (2025c). *Hur kan Sverige bedriva en framgångsrik innovationspolitik? – En metodrapport om att jämföra resultat från politiska insatser*. Rapport 2025:04.
- Tillväxtanalys (2025d). *Ett effektivt och ändamålsenligt företagsfrämjande*. Delredovisning av regeringsuppdrag KN2024/01306. PM 2025:01.
- Tillväxtanalys (2025e). *Kartläggning av det statligt finansierade företagsfrämjandet*. Delredovisning av regeringsuppdrag KN2024/01306. PM 2025:05.
- Tillväxtverket (2015). *Kartläggning av det företagsfrämjande systemet i Sverige*. Rapport 0601.
- Tillväxtverket (2023a). *Företagens villkor och verklighet. Huvudrapport*. Rapport 0454.
- Tillväxtverket (2023b). *Kvinnors företagande – tre decennier av framsteg och utmaningar*. Rapport 0460.
- Trafikanalys (2022). *Fordon i län och kommun*.
- Trägårdh, L., Wallman Lundåsen, S., Wollebæk, D. och Svedberg, L. (2013). *Den svala svenska tilliten*. Stockholm: SNS.
- Tukiainen, J. och Halonen, K.-M. (2020). *Competition and litigation in Swedish public procurement*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2020:1.
- Tåhlin, M. (2019). *Polariseringsmyten – Försvinner verkligen de medelkvalificerade jobben?* Arena Idé.
- U.S. Department of Commerce (2025). *Program Overview*. Tillgänglig på: <https://www.dataprivacyframework.gov/Program-Overview> [2025-08-08].
- Uddén Sonnegård, E. (2024). *Anställningsskydd och produktivitet – forskningsrapport till Produktivitetskommissionen*. Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.

- af Ugglas, B. (2021). *Hur påverkas patientsäkerheten av överbelastade akutmottagningar och vårdplatsbrist?* SNS Analys 76.
- UK Government (2020). *Busting bureaucracy: empowering frontline staff by reducing excess bureaucracy in the health and care system in England*. Tillgänglig på:
<https://www.gov.uk/government/calls-for-evidence/reducing-bureaucracy-in-the-health-and-social-care-system-call-for-evidence/outcome/busting-bureaucracy-empowering-frontline-staff-by-reducing-excess-bureaucracy-in-the-health-and-care-system-in-england> [2025-08-08].
- UKÄ (2023a). *Jämställdhet i statistiken*. Tillgänglig på:
<https://www.uka.se/sa-fungerar-hogskolan/om-jamstalldhet-i-hogskolan?tab=tab-9461174c5e184895ab6f22080> [2025-08-08].
- UKÄ (2023b). *Modell för uppföljning och utvärdering av innovationskontoren vid universitet och högskolor – redovisning av ett regeringsuppdrag*.
- UKÄ (2024a). *Meritvärdet av samverkan – Tematisk utvärdering av samverkan med det omgivande samhället*. Rapport 2024:26.
- UKÄ (2024b). *Halvtidsutvärdering av strategin för svenskt deltagande i Horisont Europa*. Rapport 2024:22.
- UKÄ (2024c). *Artificiell intelligens och högskolans utbildningsutbud. Redovisning av ett regeringsuppdrag*.
- UKA (2024d). *Tematisk utvärdering av samverkan med det omgivande samhället – Nationell bild, Universitetskanslersämbetet*, rapport 2024:28.
- Upphandlingsmyndigheten (2023). *Nationella upphandlingsrapporten 2023*. Rapport 2023:1.
- Upphandlingsmyndigheten (2024). *Annonserade valfrihetssystem i Sverige 2024*. Tillgänglig på:
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/annonserade-valfrihetssystem-2024/> [2025-08-08].
- Upphandlingsmyndighetens (2019). *Förberedande studie om vissa inköpsvärden*.
- Vetenskapsrådet (2022). *Företagen som finansierar och utförare i det svenska forskningssystemet*.

- Vetenskapsrådet (2023). *Forskningsbarometern 2023. Svensk forskning i internationell jämförelse*.
- Veugelers, R. och Wang, J. (2019). Scientific novelty and technological impact. *Research Policy*. Vol. 48. s. 1362–1372.
- Veugelers, R., Wang, J. och Stephan, P. (2022). *Do funding agencies select and enable risky research: Evidence from ERC using novelty as a proxy of risk taking*. NBER Working Paper No. 30320.
- Victor, D.G. (2011). *Global warming gridlock: creating more effective strategies for protecting the planet*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Videnord, J. (2023). *Trade, Innovation, and Gender*. Uppsala: Uppsala University.
- Vinnova (2024). *Statistik över svenska life science-företag. Årlig rapportering av regeringsuppdraget N2021/02243. Rapport 2024:12*.
- Vlachos, J. (2019). *Trust-based evaluation in a market-oriented school system*. I Dahlstedt, M. och Fejes, A. (red). *Neoliberalism and market forces in education: Lessons from Sweden*. Routledge. London och New York.
- Vlachos, J. (2021). Lärdomar från privatiseringsexperimentet? *Ekonomisk Debatt*, 5/2021.
- Vlachos, J. (2024). *Ordnings- eller översättningsproblem i PISA-enkäter*. Ekonomistas, 2024-06-18. Tillgänglig på: <https://ekonomistas.se/2024/06/18/ordnings-eller-oversattningsproblem-i-pisa-enkater/> [2025-08-08].
- Vård- och omsorgsanalys (2021a). *I skuggan av covid-19. Förändringar i befolkningens vårdkonsumtion till följd av pandemin under 2020*. Rapport 2021:6.
- Vård- och omsorgsanalys (2021b). *En lag som kräver omtag*. Rapport 2021:10.
- Vård- och omsorgsanalys (2022a). *Nationell uppföljning av hälso- och sjukvården 2022. Indikatorer på kvalitet, jämlikhet och effektivitet*. PM 2022:3.
- Vård- och omsorgsanalys (2023a). *Vården ur primärvårdsläkarnas perspektiv*. Rapport 2023:1.

- Vård- och omsorgsanalys (2023b). *Ordnat för omställning?*
Rapport 2023:2.
- Vård- och omsorgsanalys (2024a). *Analysplan 2024*.
- Vård- och omsorgsanalys (2024b). *Redo för framtiden?*
Rapport 2024:1.
- Vård- och omsorgsanalys (2024c). *Vården ur befolkningens perspektiv*. International Health Policy Survey 2023. PM 2024:3.
- Vård- och omsorgsanalys (2025). *Omtag för omställning*.
Rapport 2025:1.
- Vårdanalys (2012). *Effekter av valfrihet inom hälso- och sjukvård – en kartläggning av kunskapsläget*. Rapport 2012:2.
- Vårdanalys (2014a). *VIP i vården – om utmaningar i vården av personer med kronisk sjukdom*. Rapport 2014:2.
- Vårdanalys (2017). *En primär angelägenhet – Kunskapsunderlag för en stärkt primärvård med patienten i centrum*. Rapport 2017:3.
- Vårdfokus (2021). Minska administrationen och lägg pengarna på vårdnära arbete. *Vårdfokus*, 2021-11-03.
- Vårdföretagarna (2025). *Privat vårdfakta*. Tillgänglig på:
<https://www.vardforetagarna.se/privat-vardfakta/oversikt/>
[2025-08-08].
- Världsbanken (2025). *Maternal mortality ratio (modeled estimate, per 100,000 live births)*. Tillgänglig på:
<https://genderdata.worldbank.org/en/indicator/sh-sta-mmrt>
[2025-08-08].
- Waldenström, D. (2017). *Vem kan leda SCB in i framtiden?*
Ekonomistas, 2017-05-29. Tillgänglig på:
<https://ekonomistas.se/2017/05/29/vem-kan-leda-scb-in-i-framtiden/> [2025-08-14].
- Waldenström, D. (2025). Slopa statliga inkomstskatten! I M. Bergstrand (red.), *Experternas guide till skattegalaxen: tolv röster om behovet av en skattereform*. Eddy.se ab.
- Waldenström, D. och Lundberg, J. (2024). Så kan den statliga inkomstskatten avskaffas. *Dagens Nyheter*, 2024-11-11.
- Waldenström, D., Bastani, S. och Hansson, Å. (2018). *Konjunkturrådets rapport 2018. Kapitalbeskattnings förutsättningar*. SNS Förlag. Stockholm.

- Wang, J., Veugelers, R. och Stephan, P. (2017). Bias against novelty in science: A cautionary tale for users of bibliometric indicators. *Research Policy*. Vol. 46.
- Watney, C. (2025). *Launching X-labs for transformative science funding*. I Yu, K., Ruiz, S., Griswold, C., Bellafiore, R., Bodach, M., Ball, A., Watney, C. och Krein, J. (red). The techo-industrial policy playbook. The Foundation for American Innovation, American Compass, The Institute for Progress, NAIA Foundation.
- Weche, J. P. och Wambach, A. (2018). *The fall and rise of market power in Europe*. ZEW Discussion Paper No. 18–003.
- Wennberg, K. och Broström, A. (2024). *Investeringar i kunskap som drivkraft för produktivitet – reformer för forskning och innovation*. Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Wennberg, K. och Sandström, C. (Eds.). (2022). *Questioning the Entrepreneurial State: Status-quo, Pitfalls, and the Need for Credible Innovation Policy*. Cham: Springer.
- Wernberg, J. (2025). *Från IT till AI – Digitalisering, artificiell intelligens och strukturomvandling i svensk ekonomi*. Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.
- Wiklund, S. (2025). *Socialt kapital – En PM om tillitens betydelse för produktivitet*. Promemoria till Produktivitetskommissionen.
- Winblad, U., Mankell, A. och Olsson, F. (2017). Privatisering av välfärdstjänster: Hur garanteras kvalitet i vård och omsorg? *Statsvetenskaplig tidsskrift*, Vol. 117. Nr 4.
- World Economic Forum (2012). *Rethinking Financial Innovation Reducing Negative Outcomes While Retaining The Benefits*.
- Wu, C. (2020). How Does Gun Violence Affect Americans' Trust in Each Other? *Social Science Research*. 2020–09. Vol. 91, p. 102449.
- Wu, L., Wang, D. och Evans, J. A. (2019). Large teams develop and small teams disrupt science and technology. *Nature*. Vol. 566. Nr 7744. s. 1416–1436.
- Åstebro, T. (2023). *Förebilders roll för att motverka konsstereotypa utbildnings- och karriärval*. Kunskapsunderlagsrapport till Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö.

- Örstadius, K. (2022). Fakta i frågan: Ökar boendesegregationen? *Dagens Nyheter*, 2022-08-22.
- Örstadius, K. (2024). Fakta i frågan: Gör bankerna övervinster? *Dagens Nyheter*, 2024-12-03.
- Östh, J., Andersson, E. och Malmberg, B. (2013). School choice and increasing performance difference: A counterfactual approach. *Urban studies*. Vol. 50. Nr 2.
- Östling, R. (2017). *Lär av det norska undantaget*. Ekonomistas, 2017-09-20. Tillgänglig på:
<https://ekonomistas.se/2017/09/20/lar-av-det-norska-undantaget/> [2025-08-08].

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)

Underlagsrapporter

Rapporterna finns publicerade på www.sou.gov.se

Alvendal, K. (2024). *Ineffektivt stadsbyggande – erfarenheter av nuvarande lagar, regler och arbetssätt i praktiken.*

Andersson, F.N.G., Algers, J., Bauer, F., Nilsson, L.J. och Åhman, M. (2024). *Grön industripolitik – behov, möjligheter och risker.*

Braunerhjelm, P. och Lappi, E. (2024). *Entreprenörskap – den bortglömda produktivitetsfaktorn.*

Broström, A. och Wennberg, K. (2024). *Investeringar i kunskap som drivkraft för produktivitet – reformer för forskning och innovation.*

Caesar, I. och Ekholm, A. (2025). *Förlamad förvaltning – om digitaliseringsmisslyckandet och dess lösning.*

Ekholm, K., Färnstrand Damsgaard, E. och Åkerman, A. (2025). *Näringslivets anpassning till svängningar i kronkursen.*

Ferbe, A. (2024). *Förhindrar parternas kollektiva avtal produktivitet i byggsektorn.*

Grafström, J. (2025). *Vertikal industripolitik – principer, praktik och potential.*

Hermansson, C. och Song, H.S. (2024). *Forskningsrapport: produktiviteten i bygg- och anläggningssektorn – orsaker, åtgärder och konsekvenser.*

Ivarsson Westerberg, A. (2024). *Administration i offentlig sektor.*

Jeppson, H. (2024). *Expertrapport: arbetslivskriminalitet – ett hot mot god produktivitetstillväxt.*

Kastberg Weichselberger, G. (2024). *Kvasimarknader – erfarenheter från tillämpning av valfrihetssystem och upphandling.*

Lappi, E., Norbäck, P.-J. och Persson, L. (2024). *Produktivitet och produktivitetsutveckling i Sverige.*

Norbäck, P.-J. och Persson, L. (2025). *Institutionell- och strukturomvandlingsmotiverad produktivitet.*

Uddén-Sonnegård, E. (2024). *Anställningsskydd och produktivitet.*

Wiklund, S. (2025). *PM: socialt kapital – praktikantrapport.*

Wernberg, J. (2025). *Från IT till AI – digitalisering, artificiell intelligens och strukturomvandling i svensk ekonomi.*

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välbefindandet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser.
Ju.
81. En ny organisation av ekobrotts-
bekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på lands-
bygden – Juridiska personers förvärv
av jordbruksmark och en effektiv
tillämpning av glesbygdsbestämmel-
serna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan
– förutsättningar för framtidens utveck-
lingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalför-
sörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot
korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning
av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning.
Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med
skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente
– bland annat ett testamentsregister
i offentlig regi och ett stärkt skydd
för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt
skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring.
Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning
och utveckling. En översyn av
FoU-avdraget och expertskatte-
reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler
för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre
myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-
myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid
försäljning av begagnade varor
och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och
brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd
i folkbokföringen. [90]
- Fler möjligheter till ökat välbstånd. [96]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-
försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-
verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad
cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörj-
ningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap.
[1]
- Några frågor om grundläggande
fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar.
[16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus.
[23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-
tillstånd och vissa anpassningar till
miniminivån enligt EU:s migrations-
och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel
för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd
vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare
kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan
myndigheter – några anslutande
frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]
 Säkerhetspolisens behandling
 av personuppgifter. [49]
 Ökad insyn i politiska processer. [52]
 Ett skärpt regelverk om utvisning
 på grund av brott. [54]
 Stärkt skydd för domstolarnas
 och domarnas oberoende. [56]
 Polisiär beredskap i fred, kris och krig.
 [57]
 Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat
 våld och förtryck. [59]
 En mer flexibel hyresmarknad. [65]
 En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]
 Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]
 En ny organisation av ekobrotts-
 bekämpningen. [81]
 Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]
 Straffrättsliga åtgärder mot korruption
 och tjänstefel. [87]
 Nya regler om arv och testamente
 – bland annat ett testamentsregister
 i offentlig regi och ett stärkt skydd
 för efterlevande sambor. [91]
 Skärpta villkor för anhöriginvandring. [95]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare
 tillståndsprövning och ändamålsenliga
 avgifter. [7]
 En skärpt miljöstraffrätt och
 ett effektivt sanktionssystem. [14]
 Miljömålsberedningens förslag om en
 strategi för hur Sverige ska leva upp
 till EU:s åtaganden inom biologisk
 mångfald respektive nettoupptag av
 växthusgaser från markanvändnings-
 sektorn (LULUCF). [21]
 Förbättrad konkurrens i offentlig och
 privat verksamhet. [22]
 Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
 framtida elförsörjning? [47]
 Bättre förutsättningar för
 klimatanpassning. [51]
 Nya samverkansformer, modern bygg-
 nads- och reparationsberedskap – för
 ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av
 mark och vatten. [88]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett star-
 kare filmland. [24]
 En kulturkanon för Sverige. [92]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan
 – och andra åtgärder för trygghet
 i byggd miljö. [5]
 Anpassning av svensk rätt till EU:s
 avskogningsförordning. [17]
 Vissa förändringar av jaktlagstiftningen.
 [32]
 En ny nationell myndighet
 för viltförvaltning. [50]
 En stärkt hästnäring – för företagande,
 jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa.
 [58]
 En ny kontrollorganisation i livsmedels-
 kedjan – för ökad effektivitet, lik-
 värdighet och konkurrenskraft. [64]
 Arlanda – en viktig port för det svenska
 välståndet. Åtgärder som stärker
 konkurrenskraften för Arlanda
 flygplats. [67]
 Effektivare samverkan för djur- och folk-
 hälsa. [69]
 Sysselsättning och boende på landsbygden
 – Juridiska personers förvärv av jord-
 bruksmark och en effektiv tillämpning
 av glesbygdsbestämmelserna. [82]
 Ökad tydlighet, stärkt samverkan
 – förutsättningar för framtidens
 utvecklingspolitik. [85]
 En moderniserad fiskelagstiftning.
 Volym 1 och 2. [89]
 En robust skogspolitik för aktivt
 skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
 – för en god, säker och tillgänglig
 abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.

En reglering för socialtjänsten
och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. [61]

Ansaret för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso-
och sjukvårdens och tandvårdens
behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läke-
medelslista – en del i en ny nationell
infrastruktur för datadelning.
Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och läraryrkenas
attraktivitet. [26]

En socionombildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]