Regionstyrelsen

Tid: 2026-01-27 kl. 13:00

Plats: Rosensalen, Rosenlunds vårdcentrum

1	Upprop och val av protokollsjusterare	
2	Fastställande av dagordning	
3	Delegationsbeslut 2026 Regionstyrelsen	2026/2
4	Övriga anmälningsärenden 2026 Regionstyrelsen	2026/31
5	Kurser och konferenser	

Information

6	Aktuell information	
7	Intern kontroll - Månadsrapport 2025 Regionstyrelsen	2025/16
8	Verksamhetsområdenas verksamhetsplaner 2026 Regionstyrelsen	2025/11
9	Uppföljning av intern kontrollplan 2025 Regionstyrelsen	2024/4313
10	Enligt årshjul: Rapport från Personaldelegationen	
11	Enligt årshjul: Rapport från Upphandlingsdelegationen	
12	Enligt årshjul: Internationellt arbete	
13	Kompetensförsörjning	
14	Enligt årshjul: Webbplatser och sociala medier	
15	Årsplanering Regionstyrelsen 2026	
16	Frågor	
17	Rapport till och från andra mötesforum	

Beslutsärenden för regionfullmäktige

18	Regional utvecklingsstrategi 2026-2035	2024/3984
19	Regionalt trafikförsörjningsprogram 2026-2040	2025/860
20	Revidering av tandvårdstaxa Folktandvården 2026 Region Jönköpings län	2025/8
21	Motion - Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030	2025/606
22	Motion - Personliga biljettzoner	2025/1219
23	Operationssalar för ren kirurgi Länssjukhuset Ryhov	2025/4450

Regionstyrelsen

Tid: 2026-01-27 kl. 13:00

Beslutsärenden för regionstyrelsen

24	Remiss - Produktivitetskommissionens betänkanden Goda möjligheter till ökat välstånd och Fler möjligheter till ökat välstånd	2025/3579
25	Remiss - Europeiska kommissionens förslag till ett nytt genomföranderamverk	2025/3607
26	Avsiktsförklaring att delta i förnyad upphandling av hyrbemanning inom hälso- och sjukvården	2025/3754
27	Intern kontrollplan 2026 Regionstyrelsen	2025/4327
28	Delegationsordning för Regionstyrelsen	2025/4494
29	Tillägg till hyresavtal paviljonger Norrahammars vårdcentral	2025/4451
30	Hyresavtal Hälsan Vårdcentrum	2025/4513

Övrigt

31	Övriga frågor	

Kallade

Ordinarie ledamöter	*Ersättare*
Rachel De Basso (S) ordförande	Aneth Amundson (S)
Tommie Ekered (M) 1:a v ordf.	Henrik Tvarnö (S)
Stina Sinclair (KD) 2:a v ordf.	Ann-Kristin Göransson (S)
Thomas Gustafsson (S)	Håkan Sandgren (S)
Nena Stamenkovic (S)	Gottlieb Granberg (M)
Per Svenberg (S)	Kristina Carlo (M)
Henrik Sporrong Esbjörnsson (M)	Alex Johansson (M)
Kerstin Hammar (M)	Pontus Lundgren (VD)
Martin Nedergaard-Hansen (VD)	Sara Wallby (VD)
Linnéa Götesson (VD)	Anders Gustafsson (SD)
Håkan Karlsson Nyborg (SD)	Ulf Svensson (SD)
Hampus Bergh (SD)	Monica Samuelsson (KD)
Joseph Tornell (KD)	Irene Oskarsson (KD)
Per Eriksson (C)	Emilie Walfridsson (C)
Jimmy Ekström (L)	Marie Fransson (L)

Adjungerad
Mikael Ekvall (V)

Regionstyrelsen

Tid: 2026-01-27 kl. 13:00

Övriga
Jane Ydman, regiondirektör
Elin Carlholt, kommunikationsdirektör
Karin Hermansson, regional utvecklingsdirektör
Maria Berghem, ekonomidirektör
Mats Bojestig, hälso- och sjukvårdsdirektör
Siw Kullberg, kanslidirektör
Urban Funck, HR-direktör
Nathalie Bijelic Eriksson, sektionschef

Delegeringsbeslut

Utskriftsdatum: 2026-01-20 **Utskriven av:** Nathalie Bijelic Eriksson

Diarieenhet:	Region Jönköpings län
Beslutsfattare:	Alla
Riktning:	Alla
Kategori:	Alla
Beslutsinstans:	Regionstyrelsen
Sammanträdesdatum:	2026-01-27
Sekretess:	Visas ej

Id	Beskrivning	Paragraf
Datum	Avsändare/Mottagare	Beslutsfattare
Ärendenummer	Ärendemening	Kategori
		Ansvarig
357588	Delegationsbeslut Dricksvattenverk Riddersberg	RS 4.5.2 §2/2025
2025-09-24		Miriam Markusson Berg
RJL 2025/3165	Dricksvattenverk Riddersberg	RS 4.5.2
		Lars Edvinsson
2025.20491	Beslut taget i enlighet med vidaredelegation från regiondirektör gällande förordnande tf verksamhetschef rehabiliteringsmedicinska kliniken 2025-12-22--2 samt 2026-01-02	RS 4.2.2 §52/2025
2025-12-16	Regionstyrelsen	Jane Ydman
RJL 2024/3325	Delegationsbeslut förordnanden inom Psykiatri, rehabilitering och diagnostik 2025	RS 4.2.2
		Pernilla Svensson
2025.20570	Beslut taget i enlighet med vidaredelegation från regiondirektör gällande förordnande av chefsöverläkare inom BUP 2025-11-28--2026-12-31	RS 4.2.2 §53/2025
2025-12-16	Regionstyrelsen	Jane Ydman
RJL 2024/3325	Delegationsbeslut förordnanden inom Psykiatri, rehabilitering och diagnostik 2025	RS 4.2.2
		Pernilla Svensson
2025.20571	Beslut taget i enlighet med vidaredelegation från regiondirektör gällande förordnande tf chefsöverläkare BUP 2025-12-19--28	RS 4.2.2 §54/2025
2025-12-16	Regionstyrelsen	Jane Ydman
RJL 2024/3325	Delegationsbeslut förordnanden inom Psykiatri, rehabilitering och diagnostik 2025	RS 4.2.2
		Pernilla Svensson
2025.20592	Beslut taget i enlighet med vidaredelegation från regiondirektör gällande förordnande tf verksamhetschef rehabiliteringscentrum 2025-12-29--30	RS 4.2.2 §55/2025
2025-12-17	Regionstyrelsen	Jane Ydman
RJL 2024/3325	Delegationsbeslut förordnanden inom Psykiatri, rehabilitering och diagnostik 2025	RS 4.2.2
		Pernilla Svensson

2025.20595	Delegationsbeslut Tillskapande av hårdgjord yta utanför akutmottagningen i Värnamo	RS 4.5.2 §1/2025
2025-12-17		Miriam Markusson Berg
RJL 2025/4449	Tillskapande av hårdgjord yta utanför akutmottagningen Värnamo	RS 4.5.2
		Lars Edvinsson
2025.20689	Beslut bevarande- och gallringsutredning av system Marsch	RS 4.7.2 §12/2025
2025-12-18	Regionstyrelsen	Erik Carlsson
RJL 2025/3876	Bevarande- och gallringsutredning av systemet Marsch	RS 4.7.2
		Erik Carlsson
2025.20691	Beslut att godkänna överlämnande av arkivmaterial, Regionledningskontoret kansli	RS 4.7.4
2025-12-18	Regionstyrelsen	Johan Sandberg
RJL 2025/4435	Beslut att godkänna överlämnande av arkivmaterial från Regionledningskontoret Kansli till arkivmyndigheten	RS 4.7.4
		Johan Sandberg
2025.20801	Beslut taget i enlighet med vidaredelegation från regiondirektör gällande förordnande tf verksamhetschef klinisk fysiologi 2025-12-29--2026-01-02	RS 4.2.2 §56/2025
2025-12-19	Regionstyrelsen	Jane Ydman
RJL 2024/3325	Delegationsbeslut förordnanden inom Psykiatri, rehabilitering och diagnostik 2025	RS 4.2.2
		Pernilla Svensson
2025.20830	Rättegångsfullmakt	RS 4.1.4 §3/2025
2025-12-05	Region Östergötland	Victoria Berglund
RJL 2025/4508	Rättegångsfullmakt	RS 4.1.4
		Victoria Berglund
2025.20854	Beslut taget i enlighet med vidaredelegation från regiondirektör gällande tf verksamhetschef habiliteringscentrum 2025-12-29--30	RS 4.2.2 §57/2025
2025-12-19	Regionstyrelsen	Jane Ydman
RJL 2024/3325	Delegationsbeslut förordnanden inom Psykiatri, rehabilitering och diagnostik 2025	RS 4.2.2
		Pernilla Svensson
2025.21022	Förordnande av t.f verksamhetschef inom verksamhetsområde Medicinsk vård, Region Jönköpings län 2025	RS 4.2.2 §58/2025
2025-12-22	Verksamhetsområde Medicinsk vård	Jane Ydman
RJL 2025/4118	Förordnande av t.f verksamhetschef inom verksamhetsområde Medicinsk vård, Region Jönköpings län 2025	RS 4.2.2
		Cecilia Dahl
2026.4	Beslut taget i enlighet med vidaredelegation från regiondirektör gällande förordnande tf verksamhetschef för röntgen 2025-12-23, 2025-12-30 samt 2026-01-02	RS 4.2.2 §1/2026
2025-12-19	Regionstyrelsen	Jane Ydman
RJL 2024/3325	Delegationsbeslut förordnanden inom Psykiatri, rehabilitering och diagnostik 2025	RS 4.2.2
		Pernilla Svensson

2026.124	Regiondirektörens förteckning över befattningshavare med rätt att teckna Region Jönköpings läns firma i olika ärenden	RS 4.1.2 §2/2026
2025-12-19	Regionstyrelsen	Jane Ydman
RJL 2025/4301	Regiondirektörens förteckning över befattningshavare med rätt att teckna Region Jönköpings läns firma i olika ärenden	RS 4.1.2
		Mattias Olsson
2026.215	Delegationsbeslut område inköp, december 2025	RS 4.4.1 §1/2026
2026-01-08		Carina Mattsson Sandberg
RJL 2025/1768	Delegationsbeslut område inköp 2025	RS 4.4.1
		Rebecka Hagman
2026.247	Beslut taget i enlighet med vidaredelegation från regiondirektör gällande förordnande tf chefsöverläkare BUP 2026-03-26--27	RS 4.2.2 §3/2026
2026-01-09	Regionstyrelsen	Jane Ydman
RJL 2025/3595	Delegationsbeslut förordnanden inom Psykiatri, rehabilitering och diagnostik 2026	RS 4.2.2
		Pernilla Svensson
2026.391	Beslut, bevarande- och gallringsutredning av system MOA	RS 4.7.2 §1/2026
2026-01-16	Regionstyrelsen	Johan Sandberg
RJL 2025/3844	Bevarande- och gallringsutredning av systemet MOA	RS 4.7.2
		Johan Sandberg
2026.419	Beslut taget i enlighet med vidaredelegation från regiondirektör gällande förordnande tf verksamhetschef rehabiliteringscentrum, 2026-02-02--08	RS 4.2.2 §4/2026
2026-01-15	Regionstyrelsen	Jane Ydman
RJL 2025/3595	Delegationsbeslut förordnanden inom Psykiatri, rehabilitering och diagnostik 2026	RS 4.2.2
		Pernilla Svensson
2026.630	Delegationsbeslut tagna av regiondirektör, gäller tf sjukvårdsdirektör Psykiatri, rehabilitering och diagnostik 2026-01-29--30	RS 4.2.2 §5/2026
2026-01-19	Regionstyrelsen	Jane Ydman
RJL 2025/3595	Delegationsbeslut förordnanden inom Psykiatri, rehabilitering och diagnostik 2026	RS 4.2.2
		Pernilla Svensson

Region Jönköpings län

Rapport Övriga anmälningsärenden Regionstyrelsen 2026-01-27

Handling	Dnr + rubrik/innehåll
Inkomna handlingar	
– Regeringsbeslut	• RJL 2026/127 Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende anslag 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård • RJL 2026/28 Reglering för budgetåret 2025 avseende Trafikanalys • RJL 2026/3 Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende anslag 1:5 Bidrag för • Läkemedelsförmånerna • RJL 2026/1 Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende anslag 1:11 Prestationsbundna insatser för att korta vårdköerna • RJL 2025/4535 Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende anslag 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård • RJL 2025/4493 Uppdrag till E-hälsomyndigheten att genomföra en förstudie om nationell hantering av kostnadsreduktioner och undantag inom läkemedelsområdet • RJL 2025/4492 Uppdrag till Kammarkollegiet att betala ut medel i enlighet med ök mellan staten och SKR inom psykisk hälsa och suicid • RJL 2025/4491 Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling • RJL 2025/4489 Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Tillväxtverket • RJL 2025/4478 Regeringsbeslut Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Post- och telestyrelsen • RJL 2025/4468 Regeringsbeslut för budgetåret 2026 avseende Statens kulturråd • RJL 2025/4465 Riktlinjer för statens bidrag till Riksteatern för budgetåret 2025 • RJL 2025/4464 Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Riksantikvarieämbetet • RJL 2025/4359 Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Trafikverket
– Beslut från Sveriges kommuner och regioner (SKR)	• RJL 2026/108 Överenskommelse - Försörjningsberedskap medicintekniska

	produkter 2026 • RJL 2026/107 Överenskommelse - Försörjningsberedskap för läkemedel • RJL 2026/100 Revidering av samverkansreglerna för vård och industri • RJL 2025/4492 Tilläggsöverenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner 2026 – Strategiska insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention •
– Skrivelser från invånare	
– Skrivelser från organisationer	• RJL 2025/3825 Öppet brev till Regionstyrelsens presidium gällande lärlingsutbildning
– Övrigt	• RJL 2026/250 Anteckningar ledningsgruppsmöte Regionsamverkan Sydsverige 2026-01-15 • RJL 2026/224 Eventuella lösningsanspråk med anledning av aktiers övergång AB Transitio • RJL 2026/156 Cirkulär 25:70 Förändringar i avtalsförsäkringarna – Åldershöjningar fr o m 1 januari 2026 i AGS-KL, TFA-KL och Avgiftsbefrielseförsäkringen samt ändrat beräkningssätt för livräntan i TFA-KL • RJL 2025/4547 Extra bolagsstämmoprotokoll Almi Småland och öarna AB 2025-12-17 • RJL 2025/4546 Cirkulär 25:64 - Nya bestämmelser för omställningsstöd • RJL 2025/4506 Cirkulär 25:71 - Kommunala företagens arbetsgivarorganisation – Arbetsgivarpolitik • RJL 2025/4498 Cirkulär 25:69 Beslut gällande Pensionsnämnden förmånsbestämda pensioner enligt PFA och KAP-KL för år 2026 • RJL 2025/896 Mötesanteckningar styrelsemöte Regionsamverkan Sydsverige 2025-12-11 • RJL 2025/657 Verksamhetsplan 2026 AB Transitio
Upprättade handlingar	
– Protokoll	• Protokoll Regionstyrelsens arbetsutskott 2026-01-13 • Protokoll Regionstyrelsen 2025-12-16 • Protokoll Kommunalt forum 2025-12-12 • Protokoll Länspensionärsrådet 2025-12-10 • Protokoll Länsrådet för funktionsnedsättningar 2025-11-27 • Protokoll Upphandlingsdelegationen 2025-11-26

– Svar på skrivelser	• RJL 2025/3825 Svar på öppet brev gällande lärlingsutbildning
– Övrigt	• Rapport över ärenden i Region Jönköpings län 2025-12-09 – 2026-01-19

Handlingar

Utskriftsdatum: 2026-01-08 **Utskriven av:** Monica Sandsvik Svensson

Diarieenhet:	Region Jönköpings län
Datum:	2025-12-01 - 2025-12-31
Riktning:	Alla
Status:	Alla
Handlingstyp:	REMISS
Notering:	
Sekretess:	Visas ej

Id	I/U/K	Beskrivning	Ansvarig
Datum		**Avsändare/Mottagare**	**Avdelning**
Ärendenummer		**Notering**	**Handlingstyp**
		Ärendemening	
2025.19522	I	Remiss- Samråd ny översiktsplan december 2025	Karin Hermansson
2025-12-01		Värnamo kommun	Regionledningskontoret
RJL 2025/4178		Översiktsplan 2040 – Hela Värnamo kommun växer Samrådsperiod: 1 december 2025 – 15 februari 2026. Remiss- Samråd om Värnamo kommuns nya översiktsplan	REMISS
2025.20130	I	Remiss - Begäran om synpunkter på Värnamo kommuns översiktsplan	Karin Hermansson
2025-12-10		Samhällsbyggnadsenheten Länsstyrelsen i Jönköpings län	Regionledningskontoret
RJL 2025/4349		Svar senast: 2026-01-30 Remiss - Synpunkter på Värnamo kommuns nya översiktsplan	REMISS
2025.20193	I	Remiss av Promemoria- Ett skärpt försörjningskrav vid anhöriginvandring	Linda Löfgren
2025-12-12		Justitiedepartementet	Regionledningskontoret
RJL 2025/4364		SOU 2025:95, Ju2025/02715 Svar senast 2026-01-23 Remiss- Ett skärpt försörjningskrav vid anhöriginvandring	REMISS
2025.20625	I	Remiss- Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel	Linda Löfgren
2025-12-17		Regeringskansliet	Regionledningskontoret
RJL 2025/4466		SOU 2025:119 Svar senast 2026-03-17 Remiss- Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel	REMISS
2026.5	I	Remiss - Granskning av förslag till detaljplan för del av fastigheten Signelsö 1:25	Joakim Strid

Handlingar

Utskriftsdatum: 2026-01-08 **Utskriven av:** Monica Sandsvik Svensson

Diarieenhet:	Region Jönköpings län
Datum:	2025-12-01 - 2025-12-31
Riktning:	Alla
Status:	Alla
Handlingstyp:	MOTION
Notering:	
Sekretess:	Visas ej

Id	I/U/K	Beskrivning	Ansvarig
Datum		**Avsändare/Mottagare**	**Avdelning**
Ärendenummer		**Notering**	**Handlingstyp**
		Ärendemening	
2025.20005	I	Motion - höja åldersgränsen för avgiftsfri kollektivtrafik för barn från 7 till 10 år i Jönköpings län	Linda Byman
2025-12-09		Kristdemokraterna	Regionledningskontoret
RJL 2025/4304		Underskriven pdf	MOTION
		Motion - höja åldersgränsen för avgiftsfri kollektivtrafik för barn från 7 till 10 år i Jönköpings län	

§ 25

Kurser och konferenser

Beslut

Regionstyrelsens arbetsutskott beslutar om deltagande vid följande konferenser.

- Konferensen *Lansering av stödmaterial för Datainformerat arbete (DIA)* den 21 januari, digitalt
  - Avstå från deltagande.

- Konferensen *IHI Forum* i Oslo den 9-11 mars samt politikerspår i samband med konferensen
  - Regionstyrelsens arbetsutskott och Nämnd för folkhälsa och sjukvård presidium ges möjlighet att delta.

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen
Nämnd för folkhälsa och sjukvård – presidium

Viktig Information: Detta e-postmeddelande kommer från en avsändare utanför Region Jönköpings län. Klicka aldrig på länkar och öppna aldrig bifogade filer om du är osäker på avsändaren eller innehållet.

Om du misstänker att meddelandet är skadligt, vidarebefordra meddelandet till natfiske@rjl.se

From: SKR Evenemang
Sent: 2025-12-05 09:02:54
To: Region Jönköpings län
Subject: Inbjudan till SKR:s lansering av stödmaterial för Datainformerat arbete (DIA)

Sveriges Kommuner och Regioner

Evenemang från SKR

Lansering av stödmaterial för Datainformerat arbete (DIA)

När tillgången på data och AI växer ökar möjligheten att fatta smartare beslut. Ta del av seminariet om SKR:s stöd för hur ett datainformerat arbetssätt kan stärka kvaliteten i din verksamhet och skapa nya vägar framåt.

Datum: 21 januari 2026.
Tid: Klockan 13:30-14:45.
Plats: Digitalt.
Kostnad: Kostnadsfritt men anmälan krävs.
Sista anmälningsdag: 20 januari 2026.
Målgrupp: Beslutsfattare, förvaltningspersoner, politiker, kvalitetschefer, verksamhetsutvecklare, analytiker och strateger.

För mer information och anmälan: Lansering av stödmaterial för Datainformerat arbete (DIA) | SKR

Innehåll

Under detta seminarium lanserar SKR ett nytt stödmaterial för att underlätta en systematisk och datainformerad arbetsprocess. I takt med att användningen av AI ökar blir det allt viktigare att arbeta strukturerat med data. Seminariet ger en introduktion till materialet och belyser vikten av att använda data på ett ansvarsfullt och metodiskt sätt.

Praktisk information:
Seminariet kommer inte att spelas in.

Välkommen!

Annika Agélii Genlot

Sveriges Kommuner och Regioner

Vid frågor, kontakta SKR:s kontaktcenter:
info@skr.se 08-452 70 00
Läs mer om hur vi behandlar personuppgifter

International Forum Oslo 2026 | IHI & BMJ Group

Från: SKR Evenemang <evenemang@skr.se>
Datum: 18 december 2025 14:02:03 CET
Till: De Basso Rachel <rachel.de.basso@rjl.se>
Ämne: IHI-konferens i Oslo 9-11 mars 2026, nu med politikerspår
Svara till: noreply@skr.se

Viktig Information: Detta e-postmeddelande kommer från en avsändare utanför Region Jönköpings län. Klicka aldrig på länkar och öppna aldrig bifogade filer om du är osäker på avsändaren eller innehållet.

Om du misstänker att meddelandet är skadligt, vidarebefordra meddelandet till natfiske@rjl.se

Sveriges Kommuner och Regioner

IHI-konferens i Oslo 9-11 mars 2026, nu med politikerspår

I våras deltog Sjukvårdsdelegationen på SKR på IHI-konferensen i Utrecht. Det var mycket lärorikt, och därefter skickade vi in ett abstract, *Leading and governing healthcare as a politician - a democratic challenge?,* för att presentera på IHI-konferensen i Oslo 9-11 mars 2026.

Det har glädjande nog medfört att man nu gjort ett helt politikerspår med flera presentationer den 10 mars, som en mötesplats för politiker framför allt i Skandinavien.

Konferensen som helhet ger oss som politiker möjlighet att se goda exempel på hur kvalitet, patientsäkerhet och utveckling av hälso- och sjukvården arbetar världen över. Vi tror också att denna konferens kan stärka insikter och politiska beslut i våra länder.

Vi har fått ett preliminärt ja från Sjukvårdsminister Elisabeth Lann att delta på mingel måndag 9 mars på kvällen och politikerspåret 10 mars.

Politikerspår IHI-konferensen

Måndag 9 mars

- **Efter konferensdagens program:** Politikermingel tillsammans med specialinbjuden gäst, Doug Eby, Alaska.

Tisdag 10 mars

- **Morgon:** Keynote speaker.
- **Förmiddag:** Egen session för politiker med Doug Eby om Nuka system of care.
- **Eftermiddag:** Föreläsningar av politiker från de nordiska länderna. Sverige bidrar med Sjukvårdsdelegationens *Leading and governing healthcare as a politician - a democratic challenge?*

För mer information om konferensen: International Forum on Quality and Safety in Healthcare

Om ni bokar med nedan uppgifter senast 21 januari får ni 25% rabatt på tvådagarspriset:

- **Boka här**
- Välj: *Forum25*
- Använd kod: *Improve25*

Nuka system of care, Alaska, *är ett hälso- och sjukvårdssystem som är stora föregångare till Integrated care/Nära vård. Världens länder följer och både inspireras och fascineras av deras sätt att ta itu med de utmaningar som hälso- och sjukvårdssystem runt om i världen står inför.*

Välkommen!

Anna-Lena Hogerud *Marie Morell*
Ordförande Sjukvårdsdelegationen *Vice ordförande Sjukvårdsdelegationen*

Sveriges Kommuner och Regioner
Läs mer om hur vi behandlar personuppgifter

Viktig Information: Detta e-postmeddelande kommer från en avsändare utanför Region Jönköpings län. Klicka aldrig på länkar och öppna aldrig bifogade filer om du är osäker på avsändaren eller innehållet.

Om du misstänker att meddelandet är skadligt, vidarebefordra meddelandet till natfiske@rjl.se

From: "SKR Evenemang" <evenemang@skr.se>
Sent: 2026-01-13 08:01:14
To: "Region Jönköpings län" <regionen@rjl.se>
Subject: Inbjudan till utbildning Tryggt valår 2026

Sveriges Kommuner och Regioner

Evenemang från SKR

För vidarebefordran till förtroendevalda och tjänstepersoner som arbetar med förtroendevaldas trygghet och säkerhet eller andra som arbetar med stöd till förtroendevalda.

Tryggt valår 2026

Ett seminarium om hur vi tillsammans kan arbeta för en trygg valrörelse under 2026.

Datum: 4 februari 2026.
Tid: Klockan 13.30-15.30.
Plats: Webbsändning.
Kostnad: 500 kr exklusive moms.
Sista anmälningsdag: 3 februari 2026.

För mer information om program och anmälan: Tryggt valår 2026| SKR

Medverkande

- Anders Henriksson, SKR:s ordförande.
- Carolin Törnqvist, Valmyndigheten.
- Anna Frenzel, Brottförebyggande rådet.
- Marie Borg, Polisen.
- Medarbetare från SKR.

Praktisk information:
Seminariet kommer att spelas in och finnas tillgänglig i 14 dagar från att sändningen ägt rum för alla anmälda deltagare.

Välkommen!

Ulrika Stöök, Utvecklingsledare
Avdelningen för Demokrati och ledarskap

Sveriges Kommuner och Regioner

Vid frågor, kontakta SKR:s kontaktcenter:
info@skr.se 08-452 70 00
Läs mer om hur vi behandlar personuppgifter

Tillsammans bygger vi framtidens robusta livsmedelssystem!



Välkommen till en förmiddag den 18 februari där vi tillsammans utforskar vägar mot ett mer robust och resilient livsmedelssystem. Vi bjuder på inspirerande exempel, nationella initiativ och färska resultat från Region Jönköpings läns förstudie.

Program

9:00 start med mingel och kaffe/te
9:30 inledning och insikter från pågående förstudie
9:50 nationell utblick och goda exempel. Föreläsare:

- Sarah Thorsaeus, projektledare Innovationsplattform Mat till alla-Nära och tillsammans
- Anna-Maria Axelsson, ordförande Sveriges Civilförsvarsförbund
- Anna-Karin Quetel, föreståndare Plate - Forskningscentrum för resilienta måltider

10:45-11:00 paus
11:00-12:00 workshop och dialog: bidra till en ny samverkansmodell. Leds av Coompanion i Jönköpings län
12:00 Enklare lunch

Plats och anmälan

Eventet är kostnadsfritt och äger rum i **aulan på Värnamo sjukhus**, Doktorsgatan 5, Värnamo. Anmäl dig senast den 8 februari här.

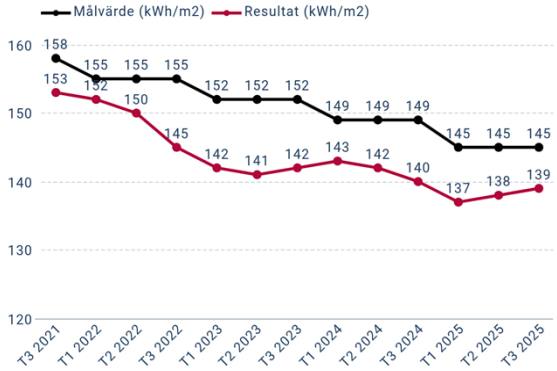
Varmt välkommen!

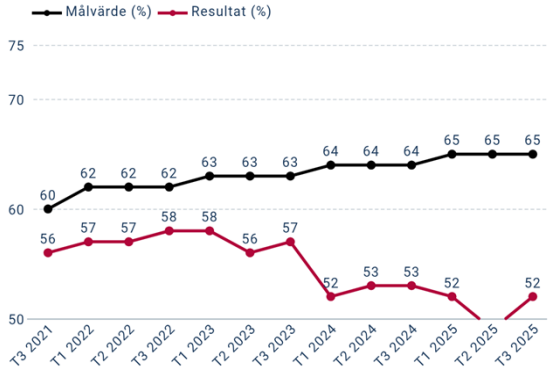
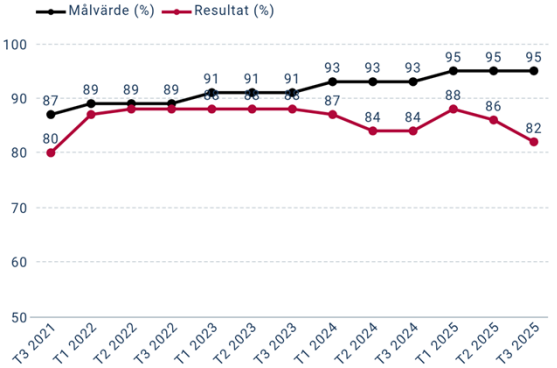
Förmiddagen är en aktivitet inom förstudien ”En samverkansmodell för mer robust och resilient livsmedelssystem” som finansieras av Region Jönköpings län och sker i samverkan med Länsstyrelsen i Jönköpings län, Värnamo kommun, Coompanion Jönköpings län, Jönköping University, Hushållningssällskapet i Jönköping, Stiftelsen Beras International, LRF, Regionens interna verksamheter för måltid, beredskap, säkerhet och naturbruk.

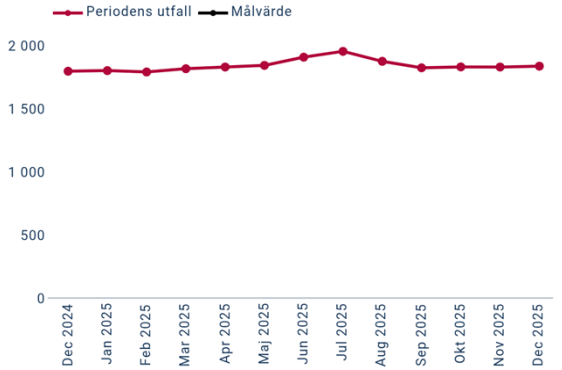
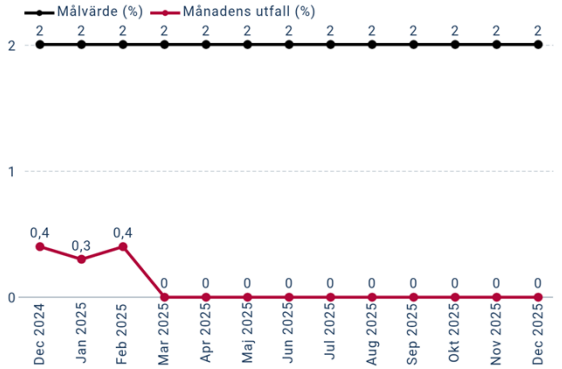
Region Jönköpings län
COOMPANION KOOPERATIV UTVECKLING

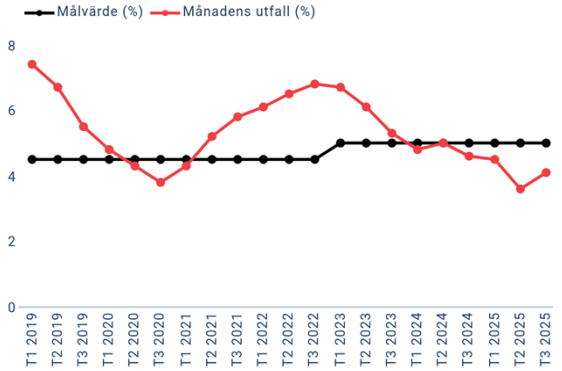
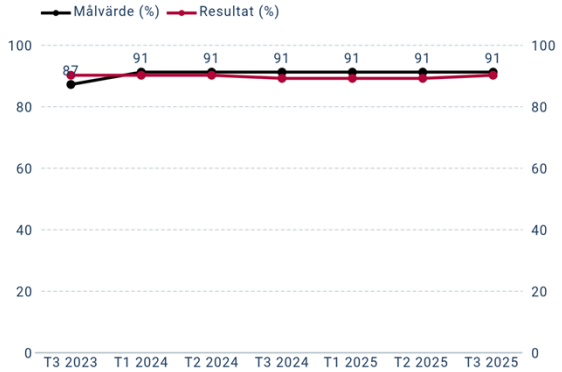
Intern kontroll – månadsrapport regionstyrelsen december 2025

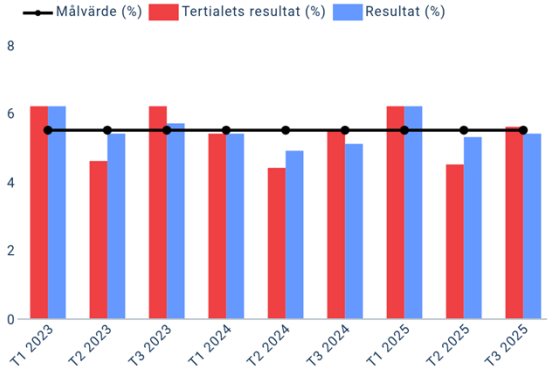
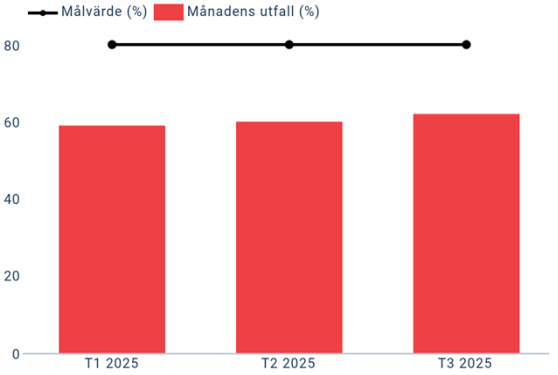
2 2 5 7 av 16 Mätetal

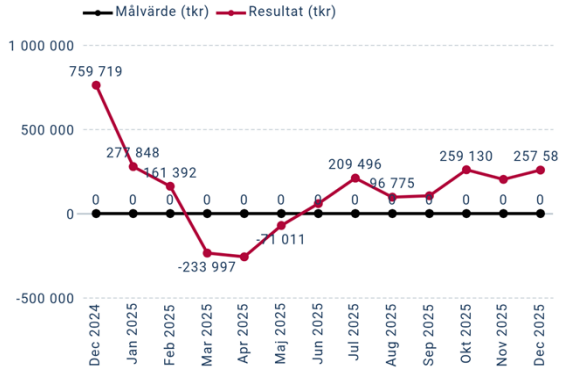
Perspektiv	Mätetal	Resultat	Analys	Diagram
Process och produktion	Köpt energi (kWh/m2)	139 kWh/m2	Energibehovet har minskat under 2025 jämfört med 2024 genom en kombination av ombyggnadsprojekt och driftoptimering. Även en viss ökning av solenergi bidrar till att målet uppnås.	
	Andel förnybart drivmedel - dieseldrivna tåg		Arbete pågår med att ta fram resultat. Kommer att redovisas i årsredovisning.	
	Klimatpåverkan från direkt påverkbara utsläpp		Arbete pågår med att ta fram resultat. Kommer att redovisas i årsredovisning.	
	Klimatpåverkan från prioriterade förbrukningsartiklar (ton koldioxidekvivalenter)		Arbete pågår med att ta fram resultat. Kommer att redovisas i årsredovisning.	

Perspektiv	Mätetal	Resultat	Analys	Diagram
	Andel ekologiska livsmedel	52 %	Andel ekologiska livsmedel ligger under målnivån, förutom Värnamo folkhögskola (65 %) och centralköket i Eksjö (66 %) som uppnår målnivån. Bristande tillgång, restnoteringar och omvärldsfaktorer påverkar negativt. Samtidigt pågår insatser med uppföljning, utbildning och dialog för att förbättra resultatet.	
	Koldioxidutsläpp från tjänsteresor, inklusive egna godstransporter per årsarbetare		Arbete pågår med att ta fram resultat. Kommer att redovisas i årsredovisning.	
	Andel svenskproducerat kött, mejeriprodukter och ägg	82 %	Andelen svenskproducerade kött-, mejeri- och äggprodukter ligger under målnivån men Stora Segerstad naturbrukscentrum och måltidsverksamheten i Värnamo har klarat målnivån. Faktorer som bristande tillgång på exempelvis svenskt nöt- och fläskkött, svårigheter för leverantörer att leverera ersättningsprodukter med rätt krav samt salmonellautbrott hos äggproducenter påverkar resultatet negativt. Insatser som utbildning och leverantörsdialog pågår för att förbättra måluppfyllelsen.	

Perspektiv	Mätetal	Resultat	Analys	Diagram
Medarbetare	Faktiska årsarbetare	1 837	De verksamhetsområden som ligger under regionstyrelsen har för perioden januari till december haft i genomsnitt cirka 40 fler faktiska årsarbetare jämfört med samma period föregående år. En del förklaras av några enheter 2025 gått över till verksamhetsområden som ligger under regionstyrelsen. Andelen faktiska årsarbetare som hör till denna nämnd är cirka 18 % av totala antalet faktiska årsarbetare.	
	Kostnad för bemanningsföretag (hyrkostnad som andel av egna personalkostnader)	0,1 %	Hyrpersonal har inte använts sedan februari. Det verksamhetsområde som tidigare anlitat bemanningsföretag är Verksamhetsstöd och service (1177-telefon), som ligger under regionstyrelsen.	

Perspektiv	Mätetal	Resultat	Analys	Diagram
	Personalomsättning (andel externa avgångar exkl pension) under de senaste 12 månaderna	4,1 %	För de verksamhetsområden som ligger under regionstyrelsen varierar den externa personalomsättningen mellan både områden och yrkesgrupper. Viktigt med fortsatt fokus på att utveckla och behålla personal.	
	Andel heltidsanställda	90 %	Andelen heltidsanställda har legat stabilt och ligger strax under målvärdet. Region Jönköpings län tillämpar heltid som norm vilket innebär att medarbetare som vill ha en heltidsanställning erbjuds det. Nyrekryteringar ska också som utgångspunkt vara på heltid. Utifrån ett jämställdhetsperspektiv är det fortfarande en klart lägre andel av kvinnorna som arbetar heltid. Det är fortsatt viktigt att ha dialog med medarbetare som inte vill ha en heltidsanställning för att bidra till en ökad jämställdhet samt möta kompetensutmaningen i verksamheten.	

Perspektiv	Mätetal	Resultat	Analys	Diagram
	Personalhälsa - Sjukfrånvaro %	5,4 %	Sjukfrånvaron har ökat något jämfört med samma period föregående år. Framför allt har den långa sjukfrånvaron ökat inom vissa verksamheter. Det systematiska arbetsmiljöarbetet är fortsatt viktigt för att skapa goda förutsättningar för hälsofrämjande arbetsplatser, tidiga insatser och en långsiktigt god arbetsmiljö.	
	Arbetstillfredsställelse (HME)		Medarbetarundersökningen rapporteras inte på nämndsnivå men underliggande verksamhetsområden når sina målvärden eller har ett resultat strax under målnivån.	
	Andel chefer med 10-35 medarbetare	62 %	De verksamhetsområden som ligger under regionstyrelsen når inte målet på 80 %. Andel chefer med 10-35 medarbetare är på en något högre nivå jämfört med samma period föregående år. HR-funktionen arbetar med att ta fram fördjupad kunskap om studier och forskning för att kunna stödja omställning och skapa förståelse i de verksamheter där detta är aktuellt.	
Ekonomi	Klimatpåverkan kapitalförvaltning, ton CO2e/mnkr av portföljens innehavs totala omsättning		Arbete pågår med att ta fram resultat. Kommer att redovisas i årsredovisning.	

Perspektiv	Mätetal	Resultat	Analys	Diagram
	Ekonomi i balans	257 586 tkr	Total budgetavvikelse + 258 miljoner kronor. Se nedan för analys.	

Till och med december visar de **verksamhetsområden som ligger under regionstyrelsen** ett överskott på 2 miljoner kronor:

- Regionledningskontoret, -1 miljoner kronor
- IT-centrum, 3 miljoner kronor
- Verksamhetsstöd och service, 0 miljoner kronor

Regionledningskontoret redovisar till och med december en negativ budgetavvikelse på 1 miljoner kronor. Det är en försämring jämfört med tidigare som till stora delar förklaras av vaccinkostnader som uppstod i december. Inom kansliavdelningen finns ett större negativt resultat, vilket främst beror på delar kopplade till arkivverksamheten samt ett generellt underskott inom personalkostnaderna. Folkhälsa har budgetöverskott då vissa tjänster är vakanta.

Överskottet inom IT-centrum förklaras bland annat av försenade PC-utbyten samt att det nya telefoniavtalet innebar lägre kostnader än budgeterat. Samtidigt har behovet av konsulter ökat i samband med arbetet med kontinuitetsplaneringen, men det vägs upp av minskat konsultberoende på längre sikt tack vare rekrytering och god resursplanering.

Inom Verksamhetsstöd och service finns flera positiva budgetavvikelser, men tre områden; måltid, hjälpmedelscentralen och närservice redovisar tillsammans ett underskott på 24 miljoner kronor. Måltidsverksamhetens minus beror på strukturella utmaningar, färre sålda patientportioner i Eksjö och Värnamo samt engångskostnader kopplade till ombyggnationen av produktionsköket i Jönköping. Närservice har utmaningar kopplade till kostnader för sjukskrivningar inom städ, medan hjälpmedelscentralen belastas av ökade kostnader för behandlingshjälpmedel och höga inköpspriser på bland annat rullstolar och elrullstolar till uthyrningen mot kommunerna.

I övrigt förklaras budgetavvikelsen av överskott på totalt cirka 256 miljoner kronor inom **centrala anslag/regionövergripande RS (inklusive RF)**.

Denna budgetavvikelse består bland annat av att RS gemensamt redovisar ett överskott på 128 miljoner kronor, främst på grund av ej utfördelad budget. Även pensioner och arbetsgivaravgifter bidrar med en positiv avvikelse på 75 miljoner kronor, vilket till stor del förklaras av lägre inflation än beräknat. Skatter, utjämning och generella statsbidrag visar sammantaget ett överskott på 70 miljoner kronor. Här ligger skatteintäkterna visserligen lägre än budget, men detta kompenseras av högre generella statsbidrag och utjämning, bland annat genom ett obudgeterat sektorsstöd och ett positivt utfall i utjämningssystemet.

Vidare redovisas ett överskott på 21 miljoner kronor inom kompetensutveckling, då antalet antagna till utbildningsanställningar blev färre än beräknat, och

Perspektiv	Mätetal	Resultat	Analys	Diagram
19 miljoner kronor inom regiongemensam IT-utveckling, där kostnaderna varierar beroende på projektstarter och avslut. Riktade statsbidrag visar också ett positivt resultat på 51 miljoner kronor, främst inom psykisk hälsa, inklusive suicidprevention, till följd av två nya bidrag som inte ingick i den ursprungliga budgeten. På minussidan har pensionsmedelsförvaltningen en avvikelse på -116 miljoner kronor. Region Jönköpings län har inga investeringar inom försvarsindustrin, som haft en stark utveckling under 2025. Därtill har småbolagsaktier utvecklats svagt under året. Likviditetsmedelsförvaltningen visar ett överskott på några miljoner kronor, som i huvudsak avser en utdelning av engångskaraktär från Almi.				

§ 8

Intern kontroll - Månadsrapport 2026 Regionstyrelsen

Diarienummer: RJL 2025/16

Beslut

Vid regionstyrelsens sammanträde den 27 januari redovisas månadsrapport per december 2025 av ekonomidirektör.

Region Jönköpings län

Verksamhetsplan 2026

Regionledningskontoret

Dnr RJL 2025/11
Jane Ydman, regiondirektör
Regionledningskontoret
Region Jönköpings län, Box 1024, 551 11 Jönköping
© Region Jönköpings län, www.rjl.se

Innehållsförteckning

Inledning **4**
Perspektiv och strategiska mål **5**
Ekonomisk ersättning i budget **6**
Medborgare och kund **7**
Strategiska mål: Bästa plats att växa upp, leva, verka och åldras på 7
Process och produktion **9**
Strategiska mål: Enklare vardag för invånare och medarbetare 9
Strategiska mål: Bästa möjliga kvalitet 10
Lärande och förnyelse **13**
Strategiska mål: Bäst på att förbättra och förnya 13
Medarbetare **15**
Strategiska mål: Sveriges bästa offentliga arbetsgivare med Sveriges bästa arbetsplatser 15
Ekonomi **18**
Strategiska mål: God och hållbar hushållning 18

Inledning

Regionledningskontoret består av avdelningarna Folkhälsa och sjukvård, Regional utveckling, Kansli, Kommunikation, HR, Ekonomi, Futurum och Qulturum. Kontoret arbetar både med ledning och verksamhetsstöd. Nettobudgeten för år 2026 uppgår till cirka 644 miljoner kronor, och vid utgången av 2025 beräknas verksamheten omfatta omkring 635 faktiska årsarbetare.

Avdelningarna inom Regionledningskontoret verkar för att skapa goda förutsättningar – både i länet och i den egna organisationen – för att förverkliga visionen ”För ett bra liv i en attraktiv region”. Målet är att Jönköpings län ska vara den bästa platsen att växa upp, leva och åldras på. Arbetet grundas i Region Jönköpings läns värderingar, ledningsstrategier samt inriktningarna god hushållning och kvalitet som strategi.

Region Jönköpings län har en verksamhetsorganisation med en förvaltning. Regionledningskontoret utgörs av politiknära och strategiska resurser, men rymmer även verksamhetsnära delar som är kopplade till respektive avdelning. De verksamhetsnära delarna arbetar huvudsakligen med utveckling och stöd till verksamheten.

Regionledningskontoret bereder och lägger förslag till regionstyrelsen, de tre nämnderna samt övriga politiska organ. Det ansvarar för regionövergripande ledning, stöd och uppföljning, där politiska mål och beslut omsätts i operativ verksamhet, samt för samordning och stöd i övergripande frågor. Arbetet utgår främst från budget med verksamhetsplan och flerårsplan, där styrdokument som den *Regionala utvecklingsstrategin* och *strategi för att möta framtidens behov av hälso- och sjukvård* anger inriktningen för planperiodens prioriteringar. Den egna verksamheten baseras på Balanced Scorecards fem perspektiv.

Denna verksamhetsplan innehåller regiongemensamma uppdrag och aktiviteter utifrån den regionövergripande rollen samt Regionledningskontorets egna mål och aktiviteter inom till exempel förbättringsarbete, HR, hållbar utveckling och ekonomi. Denna verksamhetsplan svarar mot uppdrag i regionstyrelsen.

Varje avdelning inom Regionledningskontoret har tagit fram egna aktiviteter som stödjer de övergripande uppdragen. Dessa ingår i respektive avdelnings verksamhetsplan.

Perspektiv och strategiska mål

Perspektiv	Strategiska mål
Medborgare och kund	Bästa plats att växa upp, leva, verka och åldras på
Process och produktion	Enklare vardag för invånare och medarbetare
	Bästa möjliga kvalitet
	Långsiktigt hållbar och innovativ tillväxtregion
Lärande och förnyelse	Bäst på att förbättra och förnya
Medarbetare	Sveriges bästa offentliga arbetsgivare med Sveriges bästa arbetsplatser
Ekonomi	God och hållbar hushållning

Ekonomisk ersättning i budget

Ekonomisk ersättning mnkr			
Budget 2026	644,3		
Investeringar ospec	2,25		
Investeringar spec			
ID	**Verksamhet**	**Benämning**	**Beviljat belopp**

Medborgare och kund

Strategiska mål: Bästa plats att växa upp, leva, verka och åldras på

Framgångsfaktorer: God och jämlik hälsa

Uppdrag: Driva på det strategiska arbetet kring jämlik hälsa och jämlika uppväxtvillkor i länet.

Region Jönköpings län ska bidra till att Jönköpings län är bästa platsen att växa upp, leva, verka och åldras på. Detta görs med fördel genom samverkan och samarbete med länets kommuner och samhällsaktörer.

Aktiviteter	Beskrivning
Under 2026 genomförs ett inledande arbete med att samla in och sammanställa data samt kunskapsunderlag om länets invånare. Arbetet ska utgöra underlag för regionens ledningsgrupps närvärlds- och omvärldsanalys i januari samt för regionfullmäktiges rapport Läget i länet i februari.	Stärk systematiken i hur vi tar reda på mer om Esther/invånaren och utifrån den kunskapen utvecklar systemets arbetssätt. Detta gäller både regionens ordinarie ansvar och det vi behöver göra tillsammans med andra aktörer, särskilt kommunerna. Ledningssystemet för samverkan och Toppledarprogrammet är viktiga verktyg i detta på tjänstemannanivå, medan exempelvis Kommunalt Forum är en central arena på politisk nivå. Inom RD stab pågår samtidigt en översyn av arbetssätten för genomförandet av Hållbarhetsprogrammet, där detta uppdrag har en naturlig koppling till programmets innehåll.

Uppdrag: Analysera gapen utifrån den reviderade CEMR- deklarationen.

Den europeiska deklarationen för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå (CEMR-deklarationen) är ett verktyg för kommuner och regioner att integrera jämställdhetsperspektivet i all verksamhet.

Deklarationen som antogs 2006, uppdaterades i december 2022 framför allt med nio nya artiklar inom sakområden som tidigare täcktes otillräckligt eller inte alls.

Aktiviteter	Beskrivning
En handlingsplan baserad på CEMR-deklarationen tas fram och implementeras i verksamheten.	Den europeiska deklarationen för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå (CEMR-deklarationen) är ett verktyg för kommuner och regioner att integrera jämställdhetsperspektivet i all verksamhet. Handlingsplanen ska innehålla aktiviteter som innebär att all verksamhet inom Region Jönköpings län är jämnställdhetsintegrerad. Aktiviteterna utgår ifrån följande: Vad är det som ska åstadkommas? Hur vet vi att vi nått dit? Hur ser det ut nu? Vad gör vi för att förbättra dem? När har vi nått det som ska åstadkommas?

Aktiviteter	Beskrivning
	Regionen deltar i SKR-projektet "Modellkoncept för jämställdhet". Under projekttiden är det viktigt att det interna och externa ansvaret för Region Jönköpings läns jämställdhetsarbete tydliggörs.

Uppdrag: Öka kunskap och medvetenhet om jämlikhet och social hållbarhet.

Region Jönköpings läns välfärdstjänster ska vara tillgängliga för alla, ingen invånare ska lämnas utanför.

Aktiviteter	Beskrivning
Genomföra kompetensutveckling för Region Jönköpings läns förtroendevalda, medarbetare och chefer.	Region Jönköpings läns välfärdstjänster ska vara tillgängliga för alla, ingen diskriminering ska förekomma.

Uppdrag: Erbjuda utbildning om rättigheter och möjligheter till inflytande.

Utveckla arbetet med de fem nationella minoriteternas rättigheter, inklusive uppdraget som finskt förvaltningsområde.

Aktiviteter	Beskrivning
Samordna utbildning om rättigheter och möjligheter till inflytande.	Utveckla arbetet med de fem nationella minoriteternas rättigheter, inklusive uppdraget som finskt förvaltningsområde.

Uppdrag: Ge möjlighet till praktik och erbjuda arbetstillfällen med låg tröskel.

Ge länsinvånare som står långt ifrån arbete idag möjlighet att bidra med sin kompetens. Detta är en del av arbetet med rätt använd kompetens (RAK).

Aktiviteter	Beskrivning
Hitta arbetssätt för att stödja verksamheter som erbjuder praktik/arbetstillfälle.	Detta för att ge länsinvånare som står långt från arbete idag möjlighet att bidra med sin kompetens.

Uppdrag: Under 2025 undersöks behovet av samordnad språkutbildning i länet. Utifrån detta ska en eventuell handlingsplan tas fram.

Det pågår arbete med att undersöka behovet av samordnad språkutbildning för sjukvårdspersonal inom kommuner och Region Jönköpings län i syfte att öka integrationen. Språket är nyckeln in till arbetsmarknaden.

Aktiviteter	Beskrivning
Ingen ny aktivitet planeras 2026 avseende samordnad språkutbildning, då behovsanalysen genomförts och uppdraget slutförts 2025.	Under 2025 genomfördes uppdraget att kartlägga behovet av samordnad språkutbildning i länet. Analysen visar att kommunerna redan bedriver ett strukturerat arbete, bland annat genom VO-College och kompletterande språkinsatser. För Region Jönköpings län bedöms inget behov av språkutbildning för icke-legitimerad personal. Uppdraget anses därför slutfört och inga särskilda aktiviteter planeras för 2026, utöver ordinarie bevakning av området.

Process och produktion

Strategiska mål: Enklare vardag för invånare och medarbetare

Framgångsfaktorer: Utveckling av arbetssätt och digitala tjänster

Uppdrag: Erbjuda digitala tjänster som en del av verksamheternas ordinarie utbud.

Erbjuda digitala tjänster som gör att invånarna på ett enkelt sätt kan nå och använda våra tjänster på liknande sätt som andra tjänster i samhället.

Aktiviteter	Beskrivning
Utveckla digitala tjänster som en del av ordinarie utbud.	Varje avdelning inom Regionledningskontoret beskriver de arbeten som pågår för att utveckla digitala tjänster.

Uppdrag: Fasa ut mindre värdeskapande arbetssätt och aktiviteter.

Att aktivt arbeta med att fasa ut mindre värdeskapande arbetssätt och aktiviteter i Region Jönköping läns verksamheter.

Aktiviteter	Beskrivning
Genomföra förbättringsuppdraget, "förenkla chefers administration"	Ett gemensamt förbättringsuppdrag för övergripande stöd- och ledningsprocesser, med syftet att frigöra tid för chefer att stödja medarbetare och utveckla verksamheten. Målet är att förenklad administrationen för chefer, med fokus på administration som skapas av övergripande stöd- och ledningsprocesser. Checklista vid uppföljning •Vilka ansträngningar har gjorts för att förenkla administrationen och hur har de fallit ut? Om möjligt, ange tid i sparade minuter. •Hur har de fyra principerna använts? Samverkan med steget före och steget efter? •Hur har användare involverats i utformningen av arbetssätt? Inkl. upphandling och förbättring av IT-system?

Uppdrag: Utforska och införa AI-baserade lösningar.

Undersöka och utveckla tillämpningen. Syftet är att minska manuella och administrativa uppgifter samt att frigöra tid till kärnverksamhet, stärka verksamhetseffektiviteten och öka tillgängligheten för invånare och medarbetare.

Aktiviteter	Beskrivning
Stärka Region Jönköpings läns förmåga att använda AI genom utvecklat regelverk, stödmaterial, utbildning och utredning av AI-sandbox.	Under 2026 genomförs ett riktat arbete för att skapa trygga och effektiva förutsättningar för AI-användning inom RJL. Den strategiska kompetensgruppen för AI leder arbetet, som omfattar: - Uppdaterat och förtydligat regelverk för AI-tjänster (Q1) - Stödramverk och praktiskt stöd för ”det ska vara lätt

Aktiviteter	Beskrivning
	att göra rätt” (Q2) - Grundkurs i AI-regelverk och arbetssätt för medarbetare och chefer (Q1) - Utredning av förutsättningar för en AI-sandbox-miljö (Q1)

Uppdrag: Stärka digital kompetens och förståelse för AI i verksamheterna.

Särskilt fokus läggs på hur digitalisering och AI kan tillämpas i det dagliga arbetet. Syftet är att öka delaktigheten i utvecklingen, förbättra implementering av nya lösningar och skapa ökad trygghet i användningen av digitala verktyg.

Aktiviteter	Beskrivning
Stärka digital kompetens och AI-förståelse genom utvecklade arbetssätt, utbildningar och lärformer inom Region Jönköpings län.	Under 2026 genomförs insatser för att öka medarbetares förmåga och trygghet i att använda digitala verktyg och AI i det dagliga arbetet. Arbetet inkluderar: - Strategisk översyn av arbetssätt, roller, system och kompetenser för att stärka RJL:s datahantering och tillgänglighet. Programorganisation för data governance klar Q1, genomförande pågår under 2026. - Framtagande av grundkurs i AI-regelverk och arbetssätt (Q1). - Vidareutveckling av den digitala arbetsplatsen för att möjliggöra effektivt digitalt arbetssätt (2026). - Skapande av lättsamma lärformer, såsom "digi-café" och forumtrådar, för att stimulera vardagsnära digitalt lärande (Q2). - Fortsatt kompetenshöjning av verksamhetsutvecklare inom digitala verktyg som en del av RJL:s förbättringsmetodik (löpande).

Strategiska mål: Bästa möjliga kvalitet

Framgångsfaktorer: Säker verksamhet

Uppdrag: Utveckla och förstärka arbetet för att motverka välfärdsbrott.

SKR definierar välfärdsbrottslighet som:
”När en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning.”
Utifrån ett uppdrag från regionstyrelsen 2023, pågår under 2025 kartläggning och inventering av det arbete som redan görs. Detta arbete utvecklas under 2026.

Aktiviteter	Beskrivning
Arbetsgruppen för arbete mot välfärdsbrott ska genomföra insatser för att förebygga och upptäcka välfärdsbrott.	Exempel på insatser (utifrån en påverkansanalys) är följande: - Stärkt samverkan och kommunikation (skapa en gemensam arbetsgrupp mot välfärdsbrott inom RJL, skapa samverkansforum med kommunerna i länet, polis och Skatteverket) - Ökad kunskap och kompetens (skapa APT-material, informationskampanj på intranätet)

Aktiviteter	Beskrivning
	- Omvärldsbevakning och analys (delta i SKR:s nätverk och andra forum/utbildningar, genomföra dataanalyser för att identifiera mönster och avvikelser) - Systematiskt arbetssätt och rutiner (kartlägga nuvarande rutiner och processer och justera där det finns förbättringar att göra, göra riskanalyser och internkontrollmoment) - Kultur och ledarskap (informera om visselblåsarfunktionen, kommunicera "nolltolerans" gällande välfärdsbrott)

Framgångsfaktorer: Ändamålsenliga, resurseffektiva och hållbara processer

Mätetal	Periodicitet	Målvärde 2026
Koldioxidutsläpp från tjänsteresor, inklusive egna godstransporter per årsarbetare	År	0,444 ton koldioxid/årsarbetare

Framgångsfaktorer: Utveckla förmågan att dra nytta av de resurser som EU och staten erbjuder

Uppdrag: Integrera EU-frågor i ordinarie planerings-, lednings- och uppföljningsarbete.

Region Jönköpings län ska se EU-frågor och EU-finansiering som en integrerad del (den fjärde nivån) i Region Jönköping läns arbete.

Aktiviteter	Beskrivning
Genom delägarskapet i Småland Blekinge Halland South Sweden (SBHSS) med kontor i Bryssel samt medlemskapet Assembly of European Regions (AER) stärker Region Jönköpings län sitt arbete på europeisk nivå genom omvärldsbevakning, erfarenhetsutbyte, partnerskap och påverkansarbete.	Region Jönköpings län samverkar med andra regioner och lärosäten inom Småland Blekinge Halland South Sweden (SBHSS). Det gemensamma arbetet utgår från en årligen framtagen verksamhetsplan. Det gemensamma arbetet utgår från årligen framtagen verksamhetsplan. Fokus är på samverkan och påverkansarbete. Medlemskapet i AER ger möjlighet till erfarenhetsutbyte med regioner både inom EU och europeiska regioner som inte är medlemmar i unionen.
I genomförandet av den nya regionala säkerställa möjligheten att det regionala utvecklingsarbetet bidrar till ett hållbart EU och drar nytta av de resurser som EU erbjuder. Det europeiska perspektivet ska förstärka insatser kopplat till strategin.	Den nya regionala utvecklingsstrategin har som en viktig aspekt det internationella perspektivet. För ett framgångsrikt regionalt utvecklingsarbete har det europeiska perspektivet integrerats i strategin. Koppling till den regionala utvecklingsstrategin är en förutsättning för projekt som beviljas finansiering inom EU: regional fond och EU:s regionalfond. Den reviderade strategin förväntas tillsammans med andra regionala utvecklingsstrategier i Småland och Öarna utgöra grunden för utformning av program och handlingsplaner för EU:s programperiod 2028-2034.
Genom värdskapet för Europa Direkt Jönköpings län bidrar Region Jönköpings län till att öka kunskapen om EU, dess politik och prioriteringar. Inom ramen	Aktiviteten syftar till att synliggöra hur EU påverkar lokala och regionala frågor samt att främja en lokal

Aktiviteter	Beskrivning
för verksamheten arrangerar Europa Direkt olika insatser, såsom evenemang, workshops och föreläsningar, som tydliggör sambandet mellan EU-frågor och regional utveckling.	dialog om EU-frågor som är relevanta för Jönköpings län.

Uppdrag: Aktivt bedriva påverkansarbete gentemot staten och EU.

För att stärka länets möjligheter till hållbar tillväxt och långsiktig konkurrenskraft bedrivs ett aktivt påverkansarbete gentemot såväl staten som EU. Genom dialog och gemensamma initiativ med länets kommuner och aktörer verkar Region Jönköpings län för att lyfta fram strategiskt viktiga frågor kopplade till kompetensförsörjning, infrastruktur och näringslivsutveckling.

Aktiviteter	Beskrivning
Framtagande av positionspapper och ställningstaganden samt deltagande i forum och arrangemang av seminarier.	Positionspapper och ställningstaganden inom strategiskt viktiga påverkansområden tas fram i samverkan med andra regioner inom t.ex. Regionsamverkan Sydsverige (RSS), Småland Blekinge Halland South Sweden (SBHSS) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Aktivt deltagande i forum på nationell och europeisk nivå kompletteras vid behov t.ex. genom att arrangera seminarier, bjuda in till samtal och ta fram debattartiklar. I Mötesplats Jönköpings län i Almedalen läggs särskild vikt vid att lyfta fram påverkansfrågor i en nationell kontext.

Lärande och förnyelse

Strategiska mål: Bäst på att förbättra och förnya

Framgångsfaktorer: Professionell kunskap

Uppdrag: Utveckla verksamhets- och ledarutvecklingsprogram för att inkludera deltagare från länets kommuner.

Erbjuda kompetensutveckling för Region Jönköpings län och kommuner i samverkan, praktisk träning och teoretisk bas.

Aktiviteter	Beskrivning
Organisera och vidareutveckla gemensamma lärsystem för ledarskap och verksamhetsutveckling i samverkan med länets kommuner.	Under 2026 vidareutvecklas gemensamma lärsystem och utbildningar för ledarskap med kommunerna. Programmen ska integrera teori, praktik och verksamhetsutveckling.

Uppdrag: Aktivt driva på för att Högskolan i Jönköping ska bli ett universitet.

Aktivt bedriva påverkansarbete gentemot staten för att Högskolan i Jönköping ska erhålla universitetsstatus.

Aktiviteter	Beskrivning
Strategiskt arbete för stärkt högskoleutveckling i Jönköpings län	Aktiviteten omfattar ett samlat strategiskt arbete för att stärka högskolans utvecklingsförutsättningar i regionen. Arbetet bedrivs genom intresse- och påverkansinsatser, kunskapsunderlag, kommunikation, mobilisering samt strukturerad uppföljning. Intresse- och påverkansarbete Genomföra dialoger med regering, myndigheter och nationella aktörer för att tydliggöra Region Jönköpings läns position och driva frågan framåt. Underlag och analyser Ta fram regionala konsekvensanalyser, kartlägga relevanta finansieringsmöjligheter och analysera gapet mot universitetskriterierna som underlag för fortsatt arbete. Kommunikation och opinionsbyggande Genomföra riktade kommunikationsinsatser och sprida gemensamma budskap till kommuner, näringsliv och andra regionala aktörer för att stärka engagemang och kunskap. Mobilisering av näringsliv och samhälle Involvera näringsliv och offentliga aktörer i utvecklingsprojekt och forskningssamarbeten som sammantaget stärker högskolans långsiktiga förutsättningar. Uppföljning Ta fram en årlig handlingsplan, följa upp genomförda

Aktiviteter	Beskrivning
	aktiviteter och rapportera resultat till berörda politiska organ.

Framgångsfaktorer: Forskning

Uppdrag: Identifiera, kartlägga, samordna och stödja strategiska forskningsområden och kunskapsunderlag i arbetet med nära vård.

En viktig och prioriterad uppgift för Jönköping Academy och Region Jönköpings läns egen FoU-enhet Futurum de kommande åren är att identifiera, kartlägga, samordna och stödja strategiska forskningsområden och kunskapsunderlag i arbetet med omställningen till nära vård. Stödja professur på Jönköping Academy.

Aktiviteter	Beskrivning
Öka antalet forskningsprojekt och forskare inom nära vård-området.	Samverka med Sydöstrasjukvårdsregionen angående forskarskola nära vård. Samverka med Jönköpings Academy. Stödja inrättande av forskningssjuksköterskor i primärvård. Stödja forskning inom nära vård. Utveckla universitetssjukvård-enhet (USV) primärvård.

Medarbetare

Strategiska mål: Sveriges bästa offentliga arbetsgivare med Sveriges bästa arbetsplatser

Framgångsfaktorer: Rätt kompetens och bemanning

För att kunna möta invånarnas behov nu och i framtiden behöver vi ha medarbetare med rätt kompetens på rätt plats. Det handlar om att attrahera nya medarbetare, hitta lösningar för bemanning utifrån invånarnas behov, vara en attraktiv arbetsplats där medarbetarna trivs och utvecklas samt avveckla kompetens som inte längre behövs. En stabil bemanning och bättre användning av våra egna resurser gör att vi på sikt kan bli oberoende av hyrpersonal.

Uppdrag: Strategisk kompetensplanering.

Kompetensplanering är Region Jönköpings läns gemensamma arbetssätt för att ta reda på om de resurser som finns möter invånarnas behov idag och i framtiden. Med utgångspunkt i analysen arbetar chefer och verksamheter på olika nivåer i organisationen med aktiviteter och åtgärder för att möta kompetensbehovet på lång och kort sikt.

Mätetal	Periodicitet	Målvärde 2026
Personalomsättning (andel externa avgångar exkl pension) under de senaste 12 månaderna	Tertial	5 %

Aktiviteter	Beskrivning
Utveckling av arbetssätt och stöd till chefer i kompetensplanering	Fortsatt utveckla de regiongemensamma arbetssätten för att stödja verksamheterna i arbetet med kompetensplanering och de åtgärder som identifieras, jobbas med och följs upp i verksamhetsplan.
Utveckling av mer regiongemensamma arbetssätt för schema och bemanning.	Arbeta för att skapa förutsättningar för ett mer regiongemensamt arbetssätt för schema och bemanningsfrågor i Region Jönköpings län. Bland annat genom en utvecklad bemanningshandbok och stödmaterial för verksamheten att kunna definiera ett faktiskt behov av personal utifrån verksamhet och budget.

Uppdrag: Kompetensutveckling hela arbetslivet.

Att alla medarbetare ges möjlighet till relevant och kontinuerlig kompetensutveckling är centralt för att förbättra och på bästa sätt bedriva verksamhet för de vi är till för. Chefen ska, tillsammans med sina medarbetare, på ett individuellt och metodiskt sätt arbeta med kompetensutveckling utifrån de behov som framkommer i verksamhetens kompetensplan, samt utifrån den enskildes och yrkesgruppernas olika förutsättningar.

Aktiviteter	Beskrivning
Regiongemensam utveckling och stöd för kompetensutveckling	Centralt finansiera platser för utbildningsanställningar för specialistutbildning av sjuksköterskor samt genom schablonersättning stödja vissa andra utbildningar, t ex master och magister. Utveckla och förvalta regiongemensamma kompetensmodeller för olika yrkesgrupper.

Uppdrag: Delade tjänster mellan region och kommun.

För att säkra kompetensförsörjningen i länet och möta den demografiska utmaningen med en åldrande befolkning, kommer Region Jönköpings län, ta ett initiativ att tillsammans med kommuner i länet pröva delade anställningar mellan region och kommun. Syftet är att ta till vara kompetens, underlätta rekrytering och utveckla samverkan mellan offentliga arbetsgivare.

Aktiviteter	Beskrivning
Utreda förutsättningar för delade tjänster	Utreda förutsättningar för delade tjänster mellan region och kommuner. Utifrån utredning och de möjligheter som framkommer skapa ett stöd/rutin för verksamheter där det är aktuellt med denna typ av samverkan.

Uppdrag: Attrahera senior kompetens till arbetsplatser med bristsituation.

Det tidigare beslutet som togs 2019 om att erbjuda pensionerade sjuksköterskor 30 procent högre lön, breddas nu till att omfatta fler vårdprofessioner inom verksamheter med personalbrist.

Aktiviteter	Beskrivning
Översyn av beslut om ökad ersättning vid arbete efter pension	Se över och vid behov justera nuvarande beslut kopplade till höjd ersättning för medarbetare som arbetar efter pension att vid behov även inkludera andra yrkesgrupper med personalbrist.

Framgångsfaktorer: En god arbetsmiljö och hälsa

Attraktiva arbetsplatser med arbetsglädje, trygghet och en god arbetsmiljö är viktigt för att kunna attrahera och behålla medarbetare. Genom att aktivt arbeta med arbetsmiljön ger chefen sina medarbetare de bästa förutsättningarna för att må bra, utvecklas, prestera bra och trivas på jobbet. Med ett gott arbetsklimat, goda arbetsvillkor och förutsättningar för personlig och professionell utveckling skapar vi hälsofrämjande arbetsplatser och ett hållbart arbetsliv för våra medarbetare.

Uppdrag: Ett systematiskt arbetsmiljöarbete med utgångspunkt i friskfaktorerna.

De åtta friskfaktorerna är Region Jönköping läns gemensamma arbetssätt för hur vi systematiskt skapar en god arbetsmiljö och hälsa. Friskfaktorerna sammanfattar de förutsättningar som forskning visar behöver finnas på en arbetsplats för att medarbetarna ska må bra, utvecklas, prestera bra och trivas.

Arbetet med friskfaktorerna sker på alla nivåer i organisationen: arbetsplats, klinik/område, verksamhetsområde, övergripande nivå. Friskfaktorerna ska bli en integrerad del av det dagliga arbetet för att förbättra arbetsmiljön. Mål och mätetal, som resultat från undersökningar om arbetsmiljön, sjukfrånvaro och personalomsättning, ska följas upp regelbundet. Arbetet ska ses som en långsiktig process där hela organisationen strävar åt samma håll.

Mätetal	Periodicitet	Målvärde 2026
Andel heltidsanställda	Tertial	91 %
Personalhälsa - Sjukfrånvaro %	Tertial	5,5 %

Aktiviteter	Beskrivning
Skapa förutsättningar för ett naturligt arbetssätt kopplat till friskfaktorer	Skapa förutsättningar och stöd för att kunna jobba med friskfaktorerna ur ett mer organisatoriskt perspektiv samt fortsätta arbetet med att

Aktiviteter	Beskrivning
	friskfaktorerna och arbetsmiljöperspektivet ska bli en integrerad del i det dagliga arbetet.

Uppdrag: Kontinuerligt arbeta för en välfungerande samverkansstruktur på central och lokal nivå.

Region Jönköpings län ska kontinuerligt arbeta för att samverkansstrukturen fungerar väl på både central och lokal nivå, i syfte att stärka delaktighet och främja ett hållbart arbetsliv.

Aktiviteter	Beskrivning
Arbeta för en välfungerande samverkansstruktur	Arbeta för att samverkansstrukturen fungerar väl både på central och lokal nivå, i syfte att stärka delaktighet och främja ett hållbart arbetsliv. Initialt påbörjas arbetet med dialog i centrala samverkansgruppen.

Framgångsfaktorer: Främjar kreativitet och delaktighet

Delaktiga och engagerade medarbetare är en förutsättning för att utveckla och förbättra verksamheten. Cheferna ska ha förutsättningar att vara tillgängliga, tydliggöra mål, inspirera och visa vägen. Det skapar en kultur som främjar jämlikhet, kreativitet, innovation och ständiga förbättringar. Då får vi arbetsplatser med engagerade medarbetare som trivs, är stolta över sitt arbete och delaktiga i utvecklingen.

Mätetal	Periodicitet	Målvärde 2026
Arbetstillfredsställelse (HME)	År	82 %
Andel chefer med färre än 35 medarbetare	Tertial	100 %

Uppdrag: Arbeta vidare med chefers förutsättningar för ett hållbart chef- och ledarskap.

Region Jönköpings län behöver chefer med rätt förutsättningar att kunna leda och styra verksamhet och medarbetare på ett ändamålsenligt sätt. För att chefer i organisationen ska kunna leda sina medarbetare med ett nära, tillitsfullt ledarskap, som medför att vara tillgänglig och skapa förutsättningar för medarbetarna i deras uppdrag, kan inte antalet medarbetare per chef vara för stort. Rätt form av stöd ska också finnas tillgängligt i syfte att frigöra tid till chefsuppdraget. Genom att skapa förutsättningar för ett nära och tillitsfullt ledarskap så byggs också en kultur som kommer präglas av jämlikhet, kreativitet, innovation och ständiga förbättringar.

Aktiviteter	Beskrivning
Fortsatt arbeta med stödprocesserna kring chefen	Utveckla, förtydliga och förenkla de processer, systemstöd och arbetsuppgifter som är kopplade till chefskapet. Utveckla de regiongemensamma stödprocesser och utbildningar som finns för att skapa ännu bättre förutsättningar för ett hållbart chef- och ledarskap.

Ekonomi

Strategiska mål: God och hållbar hushållning

Framgångsfaktorer: Kostnadseffektiv verksamhet

Mätetal	Periodicitet	Målvärde 2026
Ekonomi i balans	Månad	0 tkr
Prognos	Tertial	0 tkr

Aktiviteter	Beskrivning
Handlingsplan för ekonomi i balans	Verksamheter som redan har balans ska redogöra för vilka strategier och arbetssätt som används för att långsiktigt bibehålla en hållbar ekonomi. Verksamheter med ekonomisk obalans ska beskriva hur de arbetar för att nå en ekonomi i balans, på både kort och längre sikt. Fokus ska ligga på konkreta åtgärder, deras förväntade effekter och tidplan för när dessa effekter uppnås. Beskrivningen ska vara framåtblickande och lösningsinriktad. Åtgärder och effekter: Redogör för planerade eller genomförda åtgärder för att nå ekonomi i balans, till exempel förändrade arbetssätt, effektiviseringar, digitalisering, intäktsökande insatser eller bemanningsoptimering utifrån verksamhetens behov. Ange den beräknade ekonomiska effekten för varje åtgärd, både i kronor och per år. Tidplan och långsiktighet: Beskriv när respektive åtgärd beräknas ge ekonomisk effekt – både under innevarande år och kommande år – samt hur åtgärderna bidrar till en långsiktigt hållbar ekonomi.

Uppdrag: Utveckla en mer hållbar kapitalförvaltning jämfört med jämförbara index.

Vår kapitalförvaltning ska vara hållbar och bidra till minskat fossilberoende. Den befintliga uppföljningsmetoden ska ses över och lämpliga alternativ till uppföljning ska utvärderas.

Mätetal	Periodicitet	Målvärde 2026
Klimatpåverkan kapitalförvaltning, ton CO2e/mnkr av portföljens innehavs totala omsättning	År	3,9
VO Koldioxidintensiteten (ton koldioxidekvivalenter*/mnkr)	År	Saknas

Uppdrag: Se över att resurserna har en jämlik fördelning utifrån länsinvånarnas behov av vård.

Budgeten kan justeras utifrån förändrade behov och införandet av nya arbetssätt.

Aktiviteter	Beskrivning
Översyn och utvärdering av ekonomiska styrmodeller	Arbeta med KPS och KPP för resursfördelning. Se över styrmodeller av köp-sälj. Se över köpt och såld vård. Ekonomifunktionen ska göra en översyn av ersättningsformerna till verksamhetsområdena och ta fram förslag till eventuella förändringar.

Uppdrag: Genomgång av våra vårdlokaler utanför sjukhusområdena.

I steg ett genomförs en kartläggning och förslag till åtgärder. I nästa steg planeras och genomförs arbetet utifrån föreslagna åtgärder.

Aktiviteter	Beskrivning
Etablera gemensamt koncept för nya och samordnade lokaler.	Etablera ett gemensamt koncept för nya och samordnade lokaler, med Mullsjö som pilot. Konceptet ska utgå från Esthers behov och främja samarbete över verksamhetsgränser, smartare lokalnyttjande och nya arbetssätt, särskilt inom digitalisering. Lokalerna ska vara flexibla och anpassningsbara för framtida utveckling Konceptet ska utgöra grund för en långsiktig investeringsplan för att prioritera renovering, om- eller nybyggnation?

Uppdrag: Fortsatt arbete med att integrera lämpliga helägda bolag inom Region Jönköpings läns verksamheter.

Det pågår ett arbete med att se över Region Jönköpings läns helägda bolag i syfte att undersöka vilka delar som är lämpliga att integrera inom regionens verksamheter. Detta innebär en översyn av resurser och verksamheter för att maximera synergierna och förbättra tjänsterna som erbjuds till både invånare och besökare.

Aktiviteter	Beskrivning
Fortsätta arbetet för att se vilka av Region Jönköpings läns helägda bolag som kan avvecklas och integreras i ordinarie verksamhet, samt när det tidsmässigt är optimalt.	Ta fram en analys om och när de kan integreras.

§ 9

Verksamhetsområdenas verksamhetsplaner 2026 Regionstyrelsen

Diarienummer: RJL 2025/11

Beslut

Vid regionstyrelsens sammanträde den 27 januari kommer verksamhetsplan för 2026 avseende Regionledningskontoret att delges för kännedom.

§ 10

Uppföljning av intern kontrollplan 2025 Regionstyrelsen

Diarienummer: RJL 2024/4313

Beslut

Vid regionstyrelsens sammanträde den 27 januari kommer uppföljning av intern kontrollplan 2025 ges av verksamhetscontroller.

§ 13

Enligt årshjul: Rapport från Personaldelegationen

Beslut

Vid regionstyrelsens sammanträde den 27 januari ges information från Personaldelegationen av ordförande i delegationen enligt årshjul.

§ 213

Enligt årshjul: Rapport från Personaldelegationen

Beslut

Vid regionstyrelsens sammanträde den 16 december ges information från Personaldelegationen av ordförande i delegationen enligt årshjul.

---

§ 14

Enligt årshjul: Rapport från Upphandlingsdelegationen

Beslut

Vid regionstyrelsens sammanträde den 27 januari ges information från Upphandlingsdelegationen av ordförande i delegationen enligt årshjul.

§ 214

Enligt årshjul: Rapport från Upphandlingsdelegationen

Beslut

Vid regionstyrelsens sammanträde den 16 december ges information från Upphandlingsdelegationen av ordförande i delegationen enligt årshjul.

---

§ 11

Kompetensförsörjning

Beslut

Vid regionstyrelsens sammanträde den 27 januari ges information om Kompetensrådet i Jönköpings län.

§ 212

Kompetensförsörjning

Beslut

Vid regionstyrelsens sammanträde den 16 december ges information om Kompetensrådet i Jönköpings län.

---

§ 16

Årsplanering Regionstyrelsen 2026

Beslut

Förslag till årsplanering för regionstyrelsen år 2026 presenteras. Ett antal justeringar görs med anledning av dagens planering.

Årsplanering för regionstyrelsen år 2026 delges vid sammanträdet den 27 januari.

§ 6

Rapport till och från andra mötesforum

Beslut

Ordförande rapporterar från möte med regiondirektör, landshövding och länsråd den 12 januari om beredskapsarbete och förändrad struktur för styrningen av F-samverkan.

Regionstyrelsens arbetsutskott lägger informationen till handlingarna.

§ 5

Regional utvecklingsstrategi 2026-2035

Diarienummer: RJL 2024/3984

Beslut

Presidiet föreslår nämnden

- Fastställa Regional Utvecklingsstrategi 2026–2035.

Sammanfattning

Enligt Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar ska en region utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och i förordning (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete framgår också att strategin ska ses över åtminstone en gång mellan varje val till region- och kommunfullmäktige.
Under 2025 har ett arbete med att revidera den Regionala utvecklingsstrategin för Jönköpings län 2020–2035 genomförts, i enlighet med beslut i Regionstyrelsen i augusti 2024 (dnr :2024/1800). Arbetet har genomförts i samverkan och dialog med länets 13 kommuner, Länsstyrelsen Jönköpings län, Högskolan i Jönköping, representanter för näringsliv och civilsamhälle samt myndigheter.
Förslaget till regional utvecklingsstrategi utgår från två ledstjärnor, invånarfokus och hållbar utveckling. Strategin delas in i sex fokusområden: attraktivitet, kompetens, innovation, infrastruktur, hälsa och välmående samt trygghet och säkerhet.

Förslag till beslut

Kerstin Hammar (M) och Per Eriksson (C) yrkar bifall till förslaget om att fastställa Regional Utvecklingsstrategi för 2026–2035.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2025-12-19
- Regional Utvecklingsstrategi 2026–2035

Beslutet skickas till

Nämnd för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet

---

§ 10

Regional utvecklingsstrategi 2026-2035

Diarienummer: RJL 2024/3984

Beslut

Presidiet föreslår Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö att föreslå regionfullmäktige att

- fastställa Regional Utvecklingsstrategi 2026–2035.

Sammanfattning

Enligt Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar ska en region utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och i förordning (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete framgår också att strategin ska ses över åtminstone en gång mellan varje val till region- och kommunfullmäktige. Under 2025 har ett arbete med att revidera den Regionala utvecklingsstrategin för Jönköpings län 2020–2035 genomförts i samverkan och dialog med länets 13 kommuner, Länsstyrelsen Jönköpings län, Högskolan i Jönköping, representanter för näringsliv och civilsamhälle samt myndigheter. Förslag till regional utvecklingsstrategi utgår från två ledstjärnor, invånarfokus och hållbar utveckling. Strategin delas in i sex fokusområden: attraktivitet, kompetens, innovation, infrastruktur, hälsa och välmående samt trygghet och säkerhet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Regional Utvecklingsstrategi 2026–2035

Beslutet skickas till

Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö

Regionledningskontoret

Regionfullmäktige

Regional utvecklingsstrategi 2026–2035

Förslag till beslut

Nämnden för trafik, infrastruktur och miljö samt Nämnden för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet föreslår att Regionfullmäktige

- Fastställa Regional Utvecklingsstrategi 2026–2035.

Sammanfattning

Enligt Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar ska en region utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och i förordning (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete framgår också att strategin ska ses över åtminstone en gång mellan varje val till region- och kommunfullmäktige.
Under 2025 har ett arbete med att revidera den Regionala utvecklingsstrategin för Jönköpings län 2020–2035 genomförts, i enlighet med beslut i Regionstyrelsen i augusti 2024 (dnr :2024/1800). Arbetet har genomförts i samverkan och dialog med länets 13 kommuner, Länsstyrelsen Jönköpings län, Högskolan i Jönköping, representanter för näringsliv och civilsamhälle samt myndigheter.
Förslaget till regional utvecklingsstrategi utgår från två ledstjärnor, invånarfokus och hållbar utveckling. Strategin delas in i sex fokusområden: attraktivitet, kompetens, innovation, infrastruktur, hälsa och välmående samt trygghet och säkerhet.

Ärendebeskrivning

I augusti 2024 gav Regionstyrelsen i uppdrag till Regionledningskontoret att revidera den regionala utvecklingsstrategin 2020–2035(dnr 2024/1800).

Uppdrag

I lagen om regionalt utvecklingsarbete (2010:630) och förordning om regionalt utvecklingsarbete (2017:583) ger staten regionerna i uppdrag att leda, driva och samordna det regionala utvecklingsarbetet.
Region Jönköpings län ska arbeta fram och fastställa en strategi för utveckling i länet samt samordna insatser för genomförandet. I den regionala utvecklingsstrategin konkretiseras internationella och nationella strategier samt styrdokument i ett regionalt perspektiv. Strategin ska fungera som en vägvisare för andra strategiska dokument på lokal och regional nivå. Den ska bidra till sektorsövergripande samverkan mellan län och mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå.
Strategin ligger till grund för beslut om utvecklingsinsatser i länet samt finansiering med regionala utvecklingsmedel samt finansiering från EU:s

strukturfonder. Region Jönköpings län ska följa upp, utvärdera och redovisa resultatet av arbetet till regeringen varje år. Enligt lagen ska den regionala utvecklingsstrategin ses över och uppdateras en gång per mandatperiod.

Processen
Under perioden januari till april 2025 genomfördes en dialogprocess med besök i länets 13 kommuner för att gemensamt diskutera länets och respektive kommuns utmaningar och styrkor.
Inför kommundialogerna gjordes filmade intervjuer med kommuninvånare för att höra deras tankar om platsen och hur det är att leva där. I samband med dialogerna presenterades ett statistikpaket omfattande bland annat hälsa, utbildning, näringsliv, arbetsmarknad och trygghet.
Vid dialogtillfällena deltog politiker och tjänstepersoner från Region Jönköpings län samt respektive kommun. Deltog gjorde även representanter från Länsstyrelsen Jönköpings län samt Högskolan i Jönköping, näringsliv och civilsamhälle.
Dialoger har även genomförts med nätverk, aktörer samt berörda myndigheter och länets riksdagsledamöter.
Med utgångspunkt i kunskapsunderlag om länet och befintlig regional utvecklingsstrategi har resultaten från dialogerna bearbetats till ett förslag för reviderad strategi under perioden 2026–2035.
Förslaget till strategi har skickats på remiss och denna har besvarats av 58 instanser. En parlamentarisk grupp har följt arbetet med strategin och föreslagit ändringar och inriktning. I den parlamentariska gruppen har representanter från samtliga politiska partier i regionfullmäktige ingått och gruppen har träffats tre gånger.
Parallellt med revideringsarbetet har en utredning av nätverk och ledningsstrukturer i länet genomförts. I anslutning till utredningen har arbetsområden med benämningar och grupperingar tagits fram. Dessa arbetsområden återfinns i den regionala utvecklingsstrategin som fokusområden.

Utformning
Förslaget till regional utvecklingsstrategi 2026–2035 utgår från länets förutsättningar, de styrkor, utmaningar och potential som har identifierats gemensamt. Förslaget bygger på två ledstjärnor, invånarfokus samt hållbar utveckling. Ledstjärnorna ska genomsyra arbetet med genomförandet för att säkerställa en långsiktigt hållbar utveckling som sätter invånaren i centrum.

Den regionala utvecklingsstrategin delas in i sex fokusområden, Attraktivitet, Kompetens, Innovation, Infrastruktur, Hälsa och välmående samt Trygghet och säkerhet. Fokusområdena är tätt sammankopplade och beroende av varandra, där varje område har utpekade prioriteringar. I revideringsuppdraget från Regionstyrelsen ingick att tydligt integrera Folkhälsoperspektivet som en del arbetet, och detta har omhändertagits i processen och bland annat lett fram till fokusområdet Hälsa och välmående.

Avslutningsvis beskriver strategin att genomförandet ska ske i ordinarie samverkansstrukturer. Dialog och samverkan med strategin som plattform leder till synergier, möjligheter att hantera målkonflikter och dra lärdomar för det fortsatta arbetet. Arbetet ska följas upp och återrapporteras kontinuerligt till Region Jönköpings läns politiker och tjänstepersoner, till ledande politiker och tjänstepersoner i länets kommuner samt till Tillväxtverket och Regeringskansliet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Regional Utvecklingsstrategi 2026–2035

Beslutet skickas till

Regionledningskontoret
Regional utveckling
Folkhälsa och sjukvård
Länstrafiken

Jane Ydman
Regiondirektör

Karin Hermansson
Regional Utvecklingsdirektör



REGIONAL UTVECKLINGSSTRATEGI 2026-2035

FÖR ETT BRA LIV
I EN ATTRAKTIV REGION

REGION JÖNKÖPINGS LÄN

Allt hänger ihop

Människor väljer att leva där det finns jobb, utbildning, en god livsmiljö, kultur och möjlighet att kunna pendla till arbete, skola och fritidsaktiviteter.

Där människor finns behövs bland annat hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, utbildning och kultur. Företagen behöver välutbildade medarbetare och en bra infrastruktur.



INNEHÅLL

Tillsammans för ett bra liv för alla	4-5
Inledning	6-7
Framtidsvision 2035	8-9
Ledstjärnor	10-15
Sex fokusområden	16-17
Platsen och invånarna	18-23
Attraktivitet	26-27
Kompetens	28-29
Innovation	30-31
Infrastruktur	32-33
Hälsa och välmående	34-35
Trygghet och säkerhet	36-37
Ett län i samverkan	40-43
Uppföljning	44-45
Begreppsförklaring	48-49

Tillsammans för ett bra liv för alla

Jönköpings län präglas av invånare som skapar starka lokalsamhällen, ett engagerat civilsamhälle, ett starkt näringsliv och stor innovationskraft. Här finns en tradition av samverkan, där föreningsliv, företag och offentliga aktörer tillsammans skapar trygghet, delaktighet och livskvalitet och där invånarna upplever att det är nära till beslutsfattare och mellan människor.

Samtidigt står vi inför gemensamma utmaningar. Färre behöver försörja fler och vi behöver matcha arbetskraften mot arbetsmarknadens behov. Svensk hälso- och sjukvård har gjort stora framsteg med bättre teknik och behandlingar, men utvecklingen kräver nu en omställning till mer hälsofrämjande, förebyggande och proaktiv vård. Den psykiska ohälsan ökar och tillsammans måste vi vidta åtgärder. Kollektivtrafiken är en viktig del i många invånares vardag för att ta sig till jobb och fritidsaktiviteter, men inom länet skiljer sig invånarnas tillgång till kollektivtrafik åt.

Inom länet finns en tydlig vilja att växa – med fler invånare, starkare samhällen och mer hållbara livsmiljöer. Det finns en gemensam insikt: att framtidens samhällen formas genom långsiktighet, tillit och samverkan över gränser och med starkt fokus på hållbarhet i alla delar, miljömässig, social och ekonomisk– för ett bra liv idag och för kommande generationer.

Region Jönköpings läns fyra strategiska dokument – Strategi för att möta framtidens behov av hälso- och sjukvård, Regional utvecklingsstrategi, Trafikförsörjningsprogrammet och Hållbarhetsprogrammet utgör tillsammans en väg framåt, förankrad i lokal kunskap och gemensamma ambitioner.

Vår utgångspunkt är tydlig: framtiden bygger vi bäst – tillsammans.

Tillsammans för ett bra liv för alla är en gemensam ambition i Jönköpings län – förankrad i lokal kunskap och samverkan mellan Region Jönköpings län, länets 13 kommuner, Jönköping University, Länsstyrelsen, samt civilsamhälle, näringsliv och invånare.



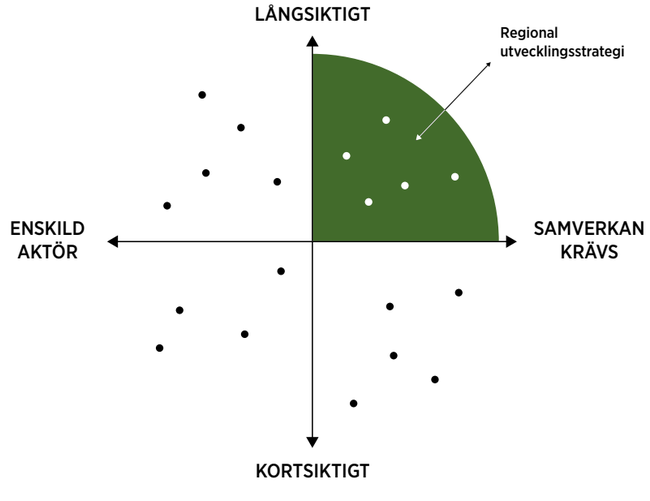
RUS är styrande för regionen, vägledande för kommuner och myndigheter, inspirerande för civilsamhälle, näringsliv och samverkansparter.

Regionala utvecklingsstrategin - den gemensamma vägen framåt

Det regionala utvecklingsarbetet tar sin utgångspunkt i länets förutsättningar, dess styrkor, dess utmaningar och dess potential för att fortsatt vara ett län där människor vill bo, leva och verka och där invånarna har en god hälsa och ett bra liv.

Den regionala utvecklingsstrategin - RUS ska fungera som en vägvisare för andra strategiska dokument på lokal och regional nivå. Det innebär att andra strategier kan hä mta kraft och vägledning i den regionala utvecklingsstrategins övergripande formuleringar.

Framtagande av den regionala utvecklingsstrategin styrs av lag och förordning som beskriver det regionala utvecklingsansvaret. Där framgår att en region ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling i samverkan, och samordna insatser för genomförande av strategin. (SFS 2024:100)



Figur 1 Det krävs samverkan mellan såväl offentlig verksamhet, näringsliv, utbildningsaktörer och civilsamhälle för att kunna genomföra den regionala utvecklingsstrategin.

Framtidsvision 2035

År 2035 är Jönköpings län en plats där människor lever ett hälsosamt, meningsfullt och tryggt liv. Här samarbetar region, kommuner, civilsamhälle, näringsliv, akademi och statliga myndigheter för att skapa ett hållbart och inkluderande samhälle, i både städer och landsbygder*.

Invånarna har höga förväntningar på digital service, tillgänglighet och sömlösa kontakter med offentlig sektor. Mötesplatser och gemenskap gör att människor känner tillhörighet och meningsfullhet och har kraft att påverka sin hälsa och vardag. Tillsammans och i samskapande förebygger man ohälsa, ensamhet och utanförskap.

Barn och unga ses som en självklar del av samhällsbygget. Deras idéer, engagemang och perspektiv ges utrymme i samhällsplanering, innovation och kultur. Ungas röster hörs, deras nyfikenhet och kreativitet uppmuntras och de är självklara medskapare av framtiden.

Näringslivet är innovativt, hållbart och har stark internationell anknytning och länet har en god förmåga att attrahera nyetableringar och investeringar. En dynamisk arbetsmarknad, ett rikt kulturliv, levande mötesplatser och attraktiva livsmiljöer lockar både nya invånare och besökare.

Utbildning och livslångt lärande finns tillgängligt i alla delar av länet och samverkan med akademin är brett etablerad. Arbetslivet är jämställt och jämlikt, inkluderande och väl anpassat utifrån arbetsgivarnas kompetensbehov.

En välfungerande infrastruktur möjliggör effektiva och hållbara transporter utifrån invånarnas behov. Viktiga knutpunkter i södra Sverige kopplat till järnväg, hamnar och flygplatser är starka. Den digitala tillgängligheten är stabil och energiförsörjningen är fossilfri. Natur och kulturmiljöer nyttjas hållbart med välmående ekosystem och god mark- och vattenanvändning.

Länet står robust vid kriser och förändringar. Genom samverkan och god beredskap fungerar välfärd och infrastruktur även om det oväntade händer. Trygghet och tillit präglar vardagen.





Invånarfokus och hållbar utveckling - ledstjärnor

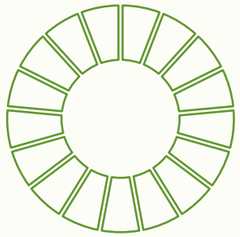
Jönköpings län och dess utveckling utgår från de två ledstjärnorna invånarfokus och hållbar utveckling.



Invånarfokus

Invånarfokus innebär ett arbetssätt präglat av samskapande, där värde och lösningar formas tillsammans med invånarna. Länets invånare ska ha möjlighet att känna sig inkluderade, bidra och ha lika tillgång till samhällets resurser och möjligheter, oavsett bakgrund eller var i länet de bor. Digitalisering, ökad användning av data som strategisk resurs samt artificiell intelligens (AI) förändrar invånarnas vardag kopplat till arbete, utbildning, välfärd och fritid.

Regional utveckling utgår från invånarnas behov och ska skapa förutsättningar för delaktighet, trygghet och livskvalitet i hela länet. Demokrati, inflytande, jämställdhet*, jämlikhet* och tillit är centrala värden i arbetet.



Hållbar utveckling

En hållbar regional utveckling bidrar till och hämtar kraft i Agenda 2030 med dess sjutton hållbarhetsmål. Lokala och regionala insatser bidrar till att Agenda 2030 får genomslag även på nationell och internationell nivå. Detta ska säkerställa att insatser och uppdrag förbättrar livskvaliteten för nuvarande och framtida generationer samtidigt som de skyddar jordens ekosystem.

Ekonomisk hållbarhet handlar om att skapa långsiktig ekonomisk tillväxt utan att skada miljön eller samhället och att använda resurser effektivt för att främja en stabil ekonomi och en hög sysselsättning.

Social hållbarhet fokuserar på rättvisa, jämställdhet, jämlikhet och välfärd för alla, där grundläggande behov som hälsa, utbildning och trygghet tillgodoses.

Miljömässig hållbarhet innebär att skydda naturens resurser och ekosystem genom att minska klimatpåverkan, bevara biologisk mångfald och främja hållbar konsumtion och produktion.

Figur 2 Agenda 2030 innehåller 17 mål som FN:s medlemsländer arbetar med för att åstadkomma en social, miljömässig och ekonomisk hållbar utveckling. Målen är integrerade och odelbara. Inget mål ska nås på bekostnad av något annat. Varje land ska arbeta med målen utifrån sina förutsättningar. Insatser på regional och lokal nivå har stor betydelse för att målen ska kunna nås. En viktig princip för genomförandet är att ingen ska lämnas utanför i utvecklingen.



Figur 3 I munkmodellen visar de miljömässiga hållbarhetsmålen de planetära gränserna för att ekosystemen ska vara i balans. De sociala och de ekonomiska målen pekar på det samhälle som behövs för att människor ska kunna leva och må bra.







Ledstjärnorna i ett lokalt, regionalt, nationellt, europeiskt och globalt perspektiv

Länet påverkas av och delar utmaningar med omvärlden både inom Sverige, i Europa och globalt. Samtidigt som den regionala utvecklingsstrategin ska möta regionala behov och utmaningar på lång sikt ska den fungera som en vägledning för genomförande av nationella och internationella mål på regional nivå. Länets utveckling påverkas av mål på global, europeisk, nationell, regional och lokal nivå. Invånaren finns i och påverkas av alla nivåer.

Internationellt arbete bidrar med bilateralt utbyte och lärande. Agenda 2030 är ett tydligt och omfattande exempel på mål som är beslutade globalt och som påverkar i alla nivåer och som ska vara utgångspunkt i lokal och regional utveckling.

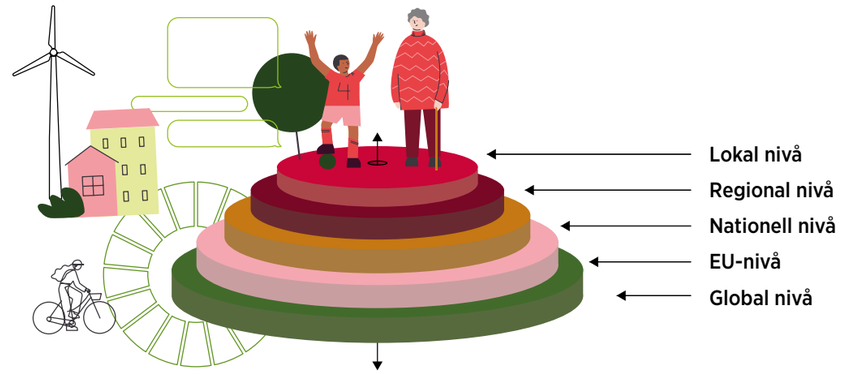
Det finns ett särskilt samband mellan regionalt utvecklingsarbete och EU. Ett av EU:s främsta mål är att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen. EU:s sammanhållningspolitik, arbetet för social inkludering och innovation skapar ramar för regional utveckling. Genom att koppla den regionala utvecklingsstrategin till EU:s mål
stärker Jönköpings län sin attraktionskraft och hållbara utveckling. Samtidigt bidrar detta till att minska regionala skillnader och ojämlikheter. Ett starkt och konkurrenskraftigt Europa är beroende av utveckling i alla europeiska regioner och länets utveckling kan både bidra till och hämta kraft i europeiska mål.

Statliga myndigheters beslut, nationella mål och strategier kan ha direkt påverkan på förutsättningarna i länet. En särskild tydlig koppling finns i "Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet" som identifierar fyra områden vilka ska ligga till grund för regionalt utvecklingsarbete. Det handlar om likvärdiga möjligheter i landet gällande

- Boende, arbete och välfärd
- Kompetensförsörjning och kompetensutveckling
- Innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande
- Tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystem

På den lokala nivån blir utvecklingen verklig i invånarens vardag. Genom kommunernas arbete, näringslivets initiativ och civilsamhällets engagemang skapas de miljöer där människor bor, utvecklas, arbetar och trivs. På den lokala nivån omsätts globala, europeiska, nationella och regionala mål till lokala lösningar och initiativ.

Figur 4 Flernivåstyre med invånaren i centrum



Utveckling med platsens förutsättningar och människans behov i centrum

Den regionala utvecklingsstrategin innehåller förutom de två ledstjärnorna, invånarfokus och hållbar utveckling, sex fokusområden som är tätt sammankopplade och beroende av varandra. Varje område har utpekade prioriteringar.

Attraktivitet

Ett attraktivt län är öppet och inkluderande, jämställt och jämlikt med god omställnings-förmåga*. Här vill människor leva och företag växa, i samhällen där natur, kultur och näringsliv tillsammans skapar livskraft och trivsel.

Infrastruktur

En väl utbyggd infrastruktur ger ett samman-länkat län där människor kan mötas, arbeta och utvecklas. Här finns robust fysisk och digital infrastruktur samt ett hållbart energisystem med hög leveranssäkerhet.

Kompetens

Ett kompetent län lockar, utvecklar och behåller arbetskraft. Här stärks det livslånga lärandet och samspelet mellan utbildning och arbetsliv bidrar till god matchning på arbetsmarknaden

Hälsa och välmående

Ett välmående län präglas av god och jämlik hälsa. Här finns möjlighet till utbildning, arbete, bostad och en meningsfull fritid och människor känner trygghet, tillit och gemenskap.

Innovation

Ett innovativt län präglas av entreprenörskap, samverkan, kreativitet och stark innovations-kraft. Genom forskning och handlingskraft drivs utvecklingen framåt.

Trygghet och säkerhet

Ett tryggt och säkert län har starka samhälls-funktioner, god beredskap och hög motstånds-kraft*. Genom samverkan, tillit och robust infrastruktur skyddas invånare och samhällsviktig service upprätthålls även i kris.



Platsen och invånarna

Jönköpings läns läge, centralt i södra Sverige med närhet till tre huvudstäder och till övriga norra Europa, skapar goda förutsättningar nu och i framtiden. En rikedom av skog och sjöar karaktäriserar länet. Småskaligt odlingslandskap och bevarade kulturmiljöer bidrar till naturupplevelser och ett varierat friluftsliv. Som ett av Sveriges nötdjurstätaste län är betesmarker väl spridda i landskapet. Skog och trä har en speciell betydelse för byggnads- och hantverkstraditionen i länet, vilket kommer till uttryck i såväl möbeldesign som småhusindustri och arkitektur. Länets utbud av muséer, scener och platser för kultur ger invånare och besökare möjligheter till upplevelser och kreativt skapande.

Jönköpings län präglas av ett starkt civilsamhälle vilket bidrar till sammanhållning och socialt engagemang. Folkbildning, idrottsföreningar, kulturföreningar och andra ideella organisationer spelar en viktig roll i att skapa meningsfulla fritidsaktiviteter och stärka den lokala gemenskapen.

Tio av länets 13 kommuner gränsar till ett eller flera av de fem omkringliggande länen, vilket medför att möjligheter och utmaningar delas över gränser. Invånare korsar länsgränser i sitt vardagsliv för att arbeta och för att ta del av service, kultur, utbildning och fritidsaktiviteter. Samverkan behövs över administrativa gränser för att gemensamt skapa möjligheter för invånarna.

Demografi
Jönköpings län står, liksom övriga Europa, inför en demografisk utmaning där antalet äldre ökar i förhållande till yngre och personer i arbetsför ålder.

Enligt prognos förväntas befolkningen i Jönköpings län öka från cirka 370 000 invånare år 2025 till cirka 380 000 (+2,7 %) år 2035. Den största folkmängdsökningen väntas i åldersgruppen 80 år och äldre och den största minskningen i den yngsta gruppen 0-9 år. Jönköpings län har ett negativt inrikes flyttnetto*. Fler personer flyttar från länet än till. Dubbelt så många kvinnor som män flyttar ut. Det finns flera orsaker men vanligast är att kvinnor flyttar för studier eller arbete medan män inte studerar vidare i lika hög utsträckning. Förändringen av befolkningen är ojämn inom länet där Jönköpings kommun och närliggande kommuner väntas fortsätta växa medan övriga kommuner antas fortsätta minska.

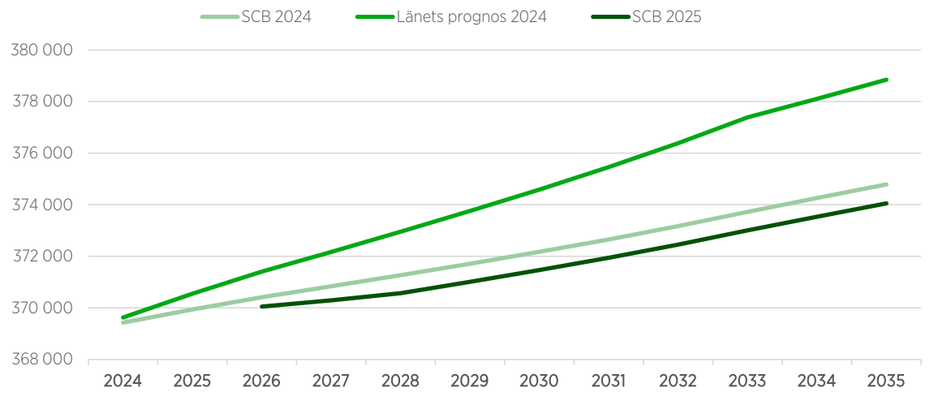
Befolkningsförändringen betyder att skatteunderlaget minskar vilket gör det svårare på sikt för offentlig verksamhet att klara välfärdsuppdraget. Detta blir särskilt märkbart i mindre kommuner. För både privat och offentlig sektor innebär befolkningsförändringen stora utmaningar att rekrytera personal. Denna utveckling skapar behov av förändrade arbetssätt och nyttjande av modern teknik. Fler personer behöver få lättare att komma in på arbetsmarknaden, fler behöver hålla sig friska och ha möjlighet att arbeta längre.

Hälsoläge
Folkhälsan i länet är generellt god och medellivslängden ökar, men samtidigt ökar vissa former av ohälsa. Den psykiska ohälsan, övervikt, ensamhet och systematiska skillnader mellan grupper blir tydligare och hälsoläget är ojämnt fördelad mellan och inom kommuner. Förutsättningarna för hälsa och välbefinnande formas av våra livsvillkor, från barndom till ålderdom, och påverkas starkt av socioekonomiska faktorer. Personer med högre utbildning, högre inkomst och som är födda i Sverige har generellt bättre hälsa. Fysisk aktivitet och tillgång till gröna närmiljöer, psykisk hälsa och goda vanor spelar stor roll för den allmänna hälsan.

Åldersgruppen 80 år eller äldre väntas öka med 29 procent i Jönköpings län fram till 2034. Med en växande andel äldre behövs gemensamt arbete för att stärka välmåendet i hela befolkningen för att skjuta upp åldersrelaterade hälsorisker.

Ohälsosamma matvanor, minskad vardagsrörelse och sömnbesvär ökar risken för livsstilsrelaterad ohälsa. I Jönköpings län är ofrivillig ensamhet en utmaning och psykisk ohälsa står idag för majoriteten av alla längre sjukskrivningar. Hälften av kvinnorna i länet uppger enligt statistik från Folkhälsomyndigheten att de upplever ängslan, oro eller ångest jämfört med en tredjedel av männen. Mer än hälften av invånarna i länet har övervikt eller obesitas, vilket är i nivå med riket i stort. Under de senaste tio åren har andelen män med övervikt eller obesitas legat relativt stabilt medan det för kvinnorna har ökat något.

Figur 3 Befolkningsökning i Jönköpings län 2024-2035



Tabellen visar den väntade befolkningsökningen i Jönköpings län de kommande tio åren baserat på de senaste årens statistik. Statistikmyndigheten SCB gör årligen en prognos av den kommunala folkmängden utifrån statistik från de senaste åren om åldersstruktur, nettoflyttningar, arbetsmarknad, könsfördelning, födelsetal med mera.

Region Jönköpings län gör tillsammans med kommunerna en lokalt anpassad prognos utifrån fler faktorer som påverkar utvecklingen. Exempel på sådana är företagsetableringar, planerat bostadsbyggande eller förbättrad infrastruktur. Som jämförelse hade länet en befolkningstillväxt på 570 personer/år under perioden 1975-1999 och 1 710 personer per år under perioden 2000-2024.

Fakta - Jönköpings län i siffror 2024

Invånare: 370 000 **Hushåll:** cirka 170 000 **Medelålder:** 42 år

Åldersfördelning:
22 % är 65 och äldre
24 % är yngre än 20 år

Könsfördelning:
51 % är män
49 % är kvinnor

Bakgrund:
60 % är födda i länet
26 % har utländsk bakgrund*

Geografisk fördelning:
61 % bor i kommunhuvudorterna
23 % i övriga tätorter
16 % i landsbygder

Arbetsmarknad, utbildning och näringsliv
Förutsättningarna på arbetsmarknaden skiljer sig åt inom länet. Större arbetsmarknadsregioner har i regel en lägre sårbarhet vilket beror på att de ofta har större branschbredd. Jönköpings arbetsmarknadsregion är länets största medan det i andra delar av länet finns områden som har ett relativt begränsat upptagningsområde för sin arbetsmarknad.

I många delar av länet pendlar en stor del av invånarna inom sin kommun eller bor i den tätort där de arbetar. På platser med få arbetstillfällen och där möjligheten till pendling är låg kan det vara svårt att komma in på arbetsmarknaden. Genom att förbättra pendlingsmöjligheterna är det möjligt att skapa större arbetsmarknadsregioner där branschbredden ökar och sårbarheten minskar.

Sysselsättningsgraden i länet är generellt hög men rörligheten på arbetsmarknaden varierar utifrån bland annat geografi och kön. Män i länet pendlar i högre utsträckning än kvinnor och inrikesfödda pendlar i högre utsträckning än utrikesfödda.

Arbetsmarknaden är könssegregerad, kvinnor och män arbetar inom olika branscher och män har i större utsträckning högre positioner. Kvinnor har en lägre medelinkomst än män, vilket påverkar kvinnors sammanlagda livsinkomst och pension negativt. Utöver traditionella utbildnings- och yrkesval kopplat till kön påverkar bland annat etnicitet, ålder och funktionsförmåga den segregerade arbetsmarknaden.

Utbildningsnivån är låg jämfört med riket. Nivån varierar inom länet samt utifrån kön. Jönköpings kommun har högst utbildningsnivå och länets kvinnor har betydligt högre utbildningsnivå än män. Även om stora delar av länet har en högre sysselsättning bland utrikesfödda än rikssnittet finns skillnader i sysselsättning mellan utrikes- och inrikesfödda.

Entreprenörskap är kännetecknande för länet. Nyföretagande, som är en central indikator för att mäta omställningsförmåga, ligger dock under rikssnittet i samtliga kommuner. Detta kan bero på att länet haft en god arbetsmarknad och att arbetskraften valt att ta anställning framför att starta eget.

Jönköpings län har under lång tid haft en hög andel medelstora företag, särskilt inom industrisektorn. Länet är ett av Sveriges mest industriintensiva, med specialisering inom trä-, gummi-, plast-, metall- och maskinindustri samt jord- och skogsbruk. Industrins konkurrenskraft har hittills varit god, även sett till antalet arbetstillfällen. Samtidigt är branschen konjunkturkänslig och beroende av internationella marknader, vilket kan innebära framtida utmaningar, särskilt för kommuner med hög andel tillverkningsindustri. Förändrade handelsmönster, stigande råvarukostnader, en orolig omvärld och regelverk kring arbetskraft är faktorer som påverkar. För att behålla konkurrenskraften krävs nya lösningar baserade på kunskap och innovation, högre teknologinivå samt ökade investeringar i forskning och utveckling (FoU).

Omvärldsförändringar
Det försämrade geopolitiska läget påverkar länet genom förändrade handelsmönster, instabil energitillgång och stigande priser samt ett ökat fokus på beredskap och krishantering. Som medlem i Nato har Sverige nya åtaganden och arbete pågår med att bygga upp det nationella totalförsvaret*. I det nationella arbetet väntas nya och förtydligade uppdrag för offentlig verksamhet inom civilt försvar*.

Andelen demokratier i världen har sjunkit och år 2024 levde 28 procent av världens befolkning i ett demokratiskt statsskick och 72 procent levde i ett autokratiskt styrelseskick vilket är den högsta siffran sedan 1978. Det demokratiska styrelseskicket ska säkra alla människors lika värde, rättigheter, möjlighet att tänka och tycka det man vill och uttrycka sina åsikter. En orolig omvärld ökar risken för påverkansoperationer som hotar eller skadar grundläggande värden för den svenska demokratin.

Att bygga upp lokal beredskap och civilt försvar ställer ökade krav på såväl offentliga aktörer som på näringsliv, civilsamhälle och invånare. För Jönköpings län innebär Sveriges Natomedlemskap förväntningar att med samlad förmåga kunna bidra till värdlandsstöd*. I tider av höjd beredskap ska hälso- och sjukvård och andra välfärdstjänster fungera. Jönköpings läns centrala läge och betydelsen som knutpunkt och logistiknav kan få en särskild betydelse.

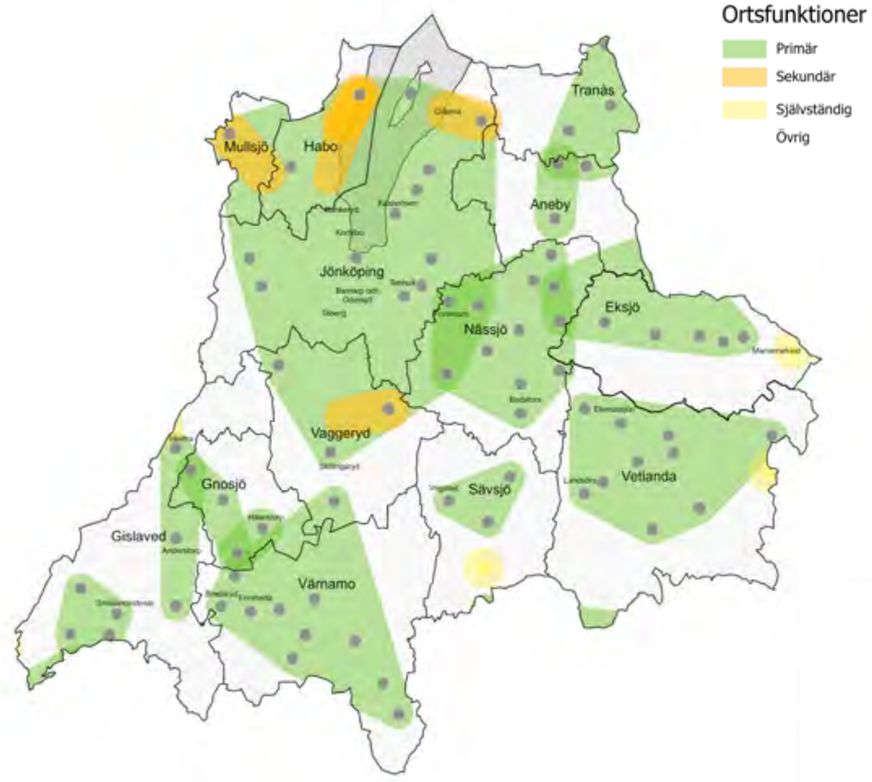
EU fokuserar på att skapa utveckling och konkurrenskraft kombinerat med satsningar på säkerhet och beredskap. Insatser behövs för att motverka desinformation och säkra media- och informationskunnighet hos invånarna för att stärka demokratin. EU:s kommande långtidsbudget väntas visa både innehållsmässiga och finansiella prioriteringar som påverkar länets utvecklingsarbete.

Klimatutmaningarna spänner över alla samhällssektorer och akuta samhällskriser* kommer att öka. I Jönköpings län väntas klimatförändringarna ge mer extrema vädersvängningar med risk för värmeböljor, torka, skyfall och översvämningar. Länets västra delar får ett blötare klimat medan de östra delarna får ett torrare klimat. Klimatförändringarna leder till en försämrad motståndskraft i naturen med minskad biologisk mångfald och svagare ekosystem. Det bidrar till en snabbare spridning av invasiva arter och påverkar växters och djurs levnadsvillkor.

Länets koldioxidbudget* visar att utsläppen behöver minska kraftigt varje år med målet att halvera utsläppen till 2030. Att flera vältrafikerade vägar går genom länet innebär stora möjligheter men även utmaningar. Transportsystemet är starkt beroende av fossila bränslen och är länets största utsläppskälla av växthusgaser. Länets roll som logistiknav och den utspridda lokaliseringen av industriföretag, vars varor behöver transporteras både inom länet, landet och utomlands, innebär hög förekomst av tung trafik. Den tilltagande arbetsmarknadspendlingen bidrar till ökat antal personresor i länet. Jordbruket står för en betydande andel av länets utsläpp medan industrin samt energisektorn står för en relativt liten andel.

Klimatförändringarna påverkar alla men branscher, platser och människor drabbas i olika grad och på olika sätt. Personer som är mest sårbara påverkas först. Hälsokonsekvenser av klimatförändringarna leder till ökad belastning på hälso- och sjukvård samt på andra samhällstjänster såsom omsorg, räddningstjänst och infrastruktur. Länets gröna näringar och livsmedelsproduktion påverkas genom exempelvis ökad risk för skadeinsekter, stormskador, torka och bränder.

Figur 4 Kartan visar de funktionella arbetsmarknader som finns i länet 2025. Markerade orter har över 1 300 invånare



Länets styrkor

- **Strategiskt läge** - Skapar goda förutsättningar för logistik, handel och etablering av nya företag med lokal, regional och nationell betydelse.
- **Rik natur- och kulturmiljö** - Stärker besöksnäring, friluftsliv och platsens attraktionskraft, vilket bidrar till både livskvalitet och ekonomisk utveckling.
- **Industriell utveckling i samspel med ny teknik och forskning** - Traditionell industri och tillverkning kombineras med digitalisering och automatisering vilket ger ökad konkurrens-kraft och innovationsförmåga.
- **Ett starkt civilsamhälle** - Starkt förenings- och kulturliv främjar gemenskap, attraktivitet och social hållbarhet.
- **Stark samverkanskultur** - Samverkan mellan offentliga aktörer, näringsliv, akademi och aktörer i civilsamhället skapar förutsättningar för gemensam utveckling och långsiktig samhällsbyggnad.

Länets utmaningar

- **Demografisk utveckling** - Minskande barnkullar, marginell ökning av personer i arbetsför ålder samt en växande andel äldre påverkar länets framtida behov och resurser.
- **Ojämlika och ojämställda livsvillkor** - Skillnader i förutsättningar på individnivå, samhällsnivå och mellan olika geografiska områden skapar utmaningar för ett inkluderande och rättvist län.
- **Varierad omställningsförmåga** - Förmågan att möta förändringar kopplade till kompetensförsörjning, klimat, energi, digitalisering, teknikutveckling och krisberedskap varierar inom länet.
- **Otillräcklig sammanlänkning** - Bristande kopplingar inom länet och till angränsande regioner försvårar samverkan, mobilitet och gemensam utveckling.





Attraktivitet

Goda förutsättningar för att leva, verka och bo i alla delar av länet är avgörande för ett attraktivt län. Hållbara ekosystem, biologisk mångfald, en välfungerande arbetsmarknad, utbildning, service, infrastruktur och ett rikt kulturliv utgör grunden för en långsiktigt hållbar utveckling. Länets stora natur- och kulturmiljövärden skapar goda förutsättningar för besöksnäringen, och de gröna näringarna bidrar till levande landsbygder och lokal utveckling. Internationellt och nationellt utpekade natur- och kulturområden bidrar till länets attraktivitet.

Ett rikt och tillgängligt kulturliv skapar gemenskap, identitet och möjligheter till delaktighet. Den kulturella infrastrukturen, från mötesplatser och evenemang till föreningsliv och kreativa branscher* stärker både social hållbarhet och lokal utveckling.

Inom länet finns geografiska skillnader, både mellan och inom kommunerna. Faktorer som demografi, tillgång till service och infrastruktur skiljer landsbygder och tätorter åt.

Attraktiviteten i landsbygder och mindre orter präglas av småskalighet, gemenskap och närhet till naturen. Däremot är tillgången till samhällsservice och kollektivtrafik ofta begränsad, vilket påverkar invånarnas möjligheter till vård, utbildning och deltagande i kultur- och fritidsaktiviteter. Urbaniseringen innebär utmaningar där befolkningsminskning och utflyttning, särskilt bland unga kvinnor, påverkar utvecklingen.

För att möta dessa utmaningar krävs samverkan i hela länet, med målet att alla invånare ska ha och känna möjlighet att utvecklas. Det behövs en förändring av normer och attityder kring utbildning, yrkesval, arbetsliv och ledarskap för att främja jämställdhet och jämlikhet.

Ett samhälles attraktionskraft stärks av dess förmåga till omställning, att möta förändringar kopplade till kompetensbehov, klimat, energi, digitalisering, teknikutveckling och beredskap. Omställning handlar om att tänka nytt, agera annorlunda och förändra strukturer, system och beteenden för framtiden. Tekniken ska användas för att stärka kvalitet, kapacitet, tillgänglighet och motståndskraft i samhällsfunktioner och bidra till ett mer hållbart och konkurrenskraftigt län.

Ett attraktivt län är öppet och inkluderande, jämställt och jämlikt med god omställningsförmåga. Här vill människor leva och företag växa, i samhällen där natur, kultur och näringsliv tillsammans skapar livskraft och trivsel.

Prioriteringar

- Jämlika förutsättningar och jämställdhet i samhället med breddade normer och förändrade attityder kring entreprenörskap, ledarskap, utbildning, arbetsliv och anställningsbarhet.
- Attraktiva och hållbara livsmiljöer i både städer och landsbygder.
- Hållbara ekosystem och biologisk mångfald samt hållbart nyttjande av natur- och kulturmiljöer.
- Kulturen som en central kraft i samhällsutvecklingen och kultur- och föreningsliv som präglas av mångfald och inkludering.
- God omställningsförmåga på både individ-, företags- och samhällsnivå.





Kompetens

Genom samverkan finns goda möjligheter att skapa förutsättningar för livslångt lärande i hela länet. En bredd av utbildningsaktörer spelar tillsammans en viktig roll för att tillgängliggöra utbildning och kompetensutveckling. I dag är tillgången till lärande och utbildning ofta lägre utanför de större orterna, vilket försvårar möjligheterna att stärka kompetensnivån för både individer och arbetsgivare. Även tillgången till kollektivtrafik och avstånd till utbildning eller arbetsplatser påverkar möjligheten att ta del av jobb och utbildning, både inom länet och över länsgränser.

För att förbättra matchningen mellan arbetskraft och arbetsmarknadens behov krävs satsningar på utbildning, fortbildning inom arbetslivet samt mötesplatser mellan arbetssökande och arbetsgivare. Svårigheter för utomeuropeiskt födda och särskilt kvinnor, att etablera sig på arbetsmarknaden är en betydande utmaning. Aktivt integrationsarbete med hög etableringsgrad där alla invånares kompetens tillvaratas samt rörlighet på arbetsmarknaden är avgörande. Digital kompetens och förståelse för AI är centrala delar av det livslånga lärandet och en nyckel till arbetslivets omställning.

Arbetslösheten varierar mellan länets kommuner. Arbetsmarknadens förändringar påverkar särskilt personer som saknar relevant utbildning eller arbetslivserfarenhet. Länets relativt låga utbildningsnivå är en utmaning, då den försvårar individers etablering på arbetsmarknaden, anpassning till förändringar eller branschbyte. Många yrken kräver idag högre utbildning, vilket delar av arbetskraften saknar. Både offentlig sektor och näringsliv har därför ett stort behov av kompetensomställning. Utbildningssystemet ska ha förmåga till snabb omställning med flexibla, digitala och korta utbildningsformer som möter arbetsmarknadens behov. Universitetsstatus för Högskolan i Jönköping skulle bidra till kompetensförsörjning samt stärka länets forsknings- och innovationsförmåga.

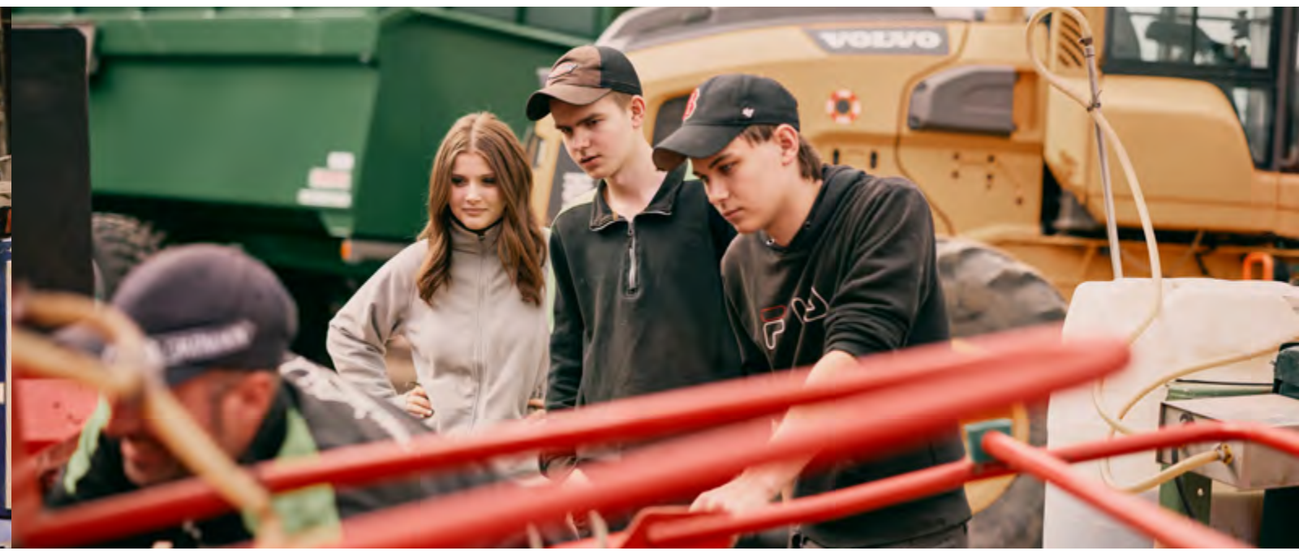
Arbetsmarknaden i länet är tydligt könssegregerad, vilket skapar sårbarhet vid konjunktursvängningar. Traditionella utbildnings- och yrkesval och synen på vem som är anställningsbar kan försvåra kompetensförsörjning. Rätt kompetens är också viktig för att stärka länets förmåga att hantera kriser, klimatomställning, demografiförändringar och teknologiska skiften. Den demografiska utvecklingen, där färre ska försörja fler, innebär ytterligare utmaningar för alla samhällssektorer. För att möta rekryteringsbehoven och stärka individens utvecklingsmöjligheter krävs insatser som säkerställer tillgången till livslångt lärande i hela länet.

Ett kompetent län lockar, utvecklar och behåller arbetskraft. Här stärks det livslånga lärandet och samspelet mellan utbildning och arbetsliv bidrar till god matchning på arbetsmarknaden.

Prioriteringar

- Långsiktigt stärkt kompetensförsörjning och matchning på arbetsmarknaden.
- Höjd formell utbildningsnivå och säkrad kompetensutveckling som möter arbetsmarknadens behov.
- Möjligheter till utbildning och livslångt lärande i hela länet.
- Utökade arbetsmarknadsregioner inom länet och över länsgränser.
- Jämnare könsfördelning inom utbildning och på arbetsmarknaden samt ett inkluderande arbetsliv.
- Samverkan och påverkansarbete för att Högskolan i Jönköping ska bli universitet.





Innovation

Innovation skapar möjligheter att möta omvärldsförändringar och att bygga långsiktig konkurrenskraft. En stark innovationsförmåga stärker både lokal och regional utveckling, där nya idéer och lösningar främjar företagande, service och livskvalitet i människors vardag. Innovationsförmåga gör det möjligt att forma framtidens hållbara samhälle. För Jönköpings län handlar innovation inte bara om stora teknologiska framsteg och att möta globala utmaningar utan även om utveckling i mindre skala, på landsbygder, i företag, i välfärden och i människors vardag.

Samarbetet i EU har fokus på bland annat att stärka Europas konkurrenskraft och innovationsförmåga. Under programperioden 2021-2027 lyfts smart specialisering* fram. Länets arbete med smart specialisering fokuserar på styrkeområden med potential för specialisering och gränsöverskridande arbete. Inför kommande programperiod ser begreppet smart specialisering ut att tonas ned från europeiskt håll. Konkurrenskraft med innovation, specialisering och gränsöverskridande samarbete som verktyg kommer dock att vara fortsatt viktiga delar för att Jönköpings län ska kunna bidra till och dra nytta av Europas utveckling.

Länet har starka branscher inom tillverkning, transport, lager, bygg och handel samt skog- och träförädling. Livsmedelsproduktion och gröna näringar är framträdande och har goda förutsättningar att utvecklas vidare inom ett hållbart och konkurrenskraftigt livsmedelssystem. Innovativa lösningar inom gröna näringar bidrar både till hållbar utveckling, konkurrenskraft och livsmedelsberedskap. Besöksnäringen stärker sin betydelse och antalet övernattande besökare ökar stadigt. Den långvariga traditionen av hantverk och design skapar möjligheter inom kulturella och kreativa branscher. Genom innovation kan länets styrkeområden ytterligare utvecklas och bidra till nya produkter, tjänster och företag.

Länets konkurrenskraft påverkas av strukturella faktorer. Sysselsättningsgraden är hög men branschstrukturen är smalt diversifierad, vilket gör länet känsligt för konjunktursvängningar. För att öka långsiktig konkurrenskraft och minska sårbarhet behövs fler tjänsteföretag och en bredare näringslivsstruktur. Utbildningsnivå och kompetensförsörjning är centralt för att kunna hantera specialisering och snabb förändring. Digitalisering och AI är viktiga drivkrafter för innovation, särskilt inom kunskapsintensiva* och högteknologiska områden, där länet idag är underrepresenterat. Högskolan och annan forsknings- och utvecklingsverksamhet spelar en viktig roll i att utveckla både offentlig sektor och näringsliv och bidra till mer kunskaps- och teknologiinnehåll i produkter och tjänster.

Entreprenörskap och nyföretagande utvecklar länet. Det är viktigt att ha en bred syn på innovation och att tillvarata en mångfald av idéer. Barns och ungas skaparförmåga ger förutsättningar för ett framtida innovativt län. Kreativa och kulturella branscher kombinerar konstnärlig kreativitet med kommersiella och tekniska lösningar vilket är viktigt för både kulturens utveckling och ekonomisk tillväxt. För att möta vår tids, och framtidens, komplexa samhällsutmaningar krävs en breddad syn på innovation och samverkan över sektorsgränser.

Världsläget ökar osäkerheten för näringslivet genom att påverka handel och materialförsörjning. Energitillgång och råvaror kan bli begränsande faktorer. Teknik, digitalisering, AI och klimatomställning skapar både nya möjligheter och krav på anpassningsförmåga. Länet behöver utveckla sina styrkeområden, attrahera nyetableringar och bredda näringslivet.

Ett innovativt län präglas av entreprenörskap, samverkan, kreativitet och stark innovationskraft. Genom forskning och handlingskraft drivs utvecklingen framåt.

Prioriteringar

- Förstärkt samverkan i och mellan sektorer skapar utmaningsdriven innovation, omställning och ökar förmågan att möta samhällsutmaningar.
- Diversifierat och konkurrenskraftigt näringsliv på en nationell och internationell marknad.
- Utvecklad specialisering och höjd innovationsförmåga inom länets redan starka branscher och styrkeområden.
- Högt kunskaps- och teknologinnehåll i produkter och tjänster.
- Gemensam förmåga att attrahera nyetableringar och direktinvesteringar samt öka nyföretagandet.



Infrastruktur

Jönköpings län har nyttjat sitt centrala läge i södra Sverige väl och är idag ett logistiknav. I det längre perspektivet stärks utvecklingen genom förbättrade förbindelser till Sveriges storstadsområden och Öresundsregionen. Detta utökar studie- och boendemöjligheter samt arbetsmarknader i södra Sverige. Att knyta Jönköpings län närmare övriga Europa har stor betydelse för utveckling av befintligt näringsliv och nyetableringar.

Tillgång till god samhällsservice, väl utbyggd digital infrastruktur samt stärkta kommunikationer mellan tätorter och mellan landsbygder och tätorter skapar förutsättningar för hela länets utveckling. Det är därför nödvändigt att stärka tillgängligheten inom länet och över länsgränser. Länets väg- och cykelvägnät behöver vara sammanhållet och hålla en god standard. Idag har flera av järnvägarna i och genom länet kapacitetsbrist och i vissa fall låg standard. Inom länet skiljer sig invånarnas tillgång till kollektivtrafik åt, vilket påverkar både möjligheter till arbetspendling och att ta del av kultur, friluftsliv, idrotts- och andra fritidsaktiviteter. Särskilt barn och unga är beroende av kollektivtrafik för utbildning och sociala aktiviteter.

Länet har i dag en väl utbyggd digital infrastruktur, men kapacitetsbehoven ökar och frågor om säkerhet, rådighet, robusthet och tillförlitlighet blir allt viktigare. En god konnektivitet* är avgörande för att invånare, offentlig- och privat verksamhet ska kunna använda digitala lösningar fullt ut och överallt.

Länets vision att vara ett robust och fossilfritt plusenergilän* förutsätter att mer fossilfri energi produceras än vad som förbrukas. Elbehovet förväntas öka kraftigt i Sverige och Europa som en följd av utfasningen av fossila bränslen samt elektrifieringen av transporter och industrier. Detta ställer krav på elnätet, en ökad elproduktion, energilagring samt ett intensifierat arbete med energieffektivisering.

Länet ingår i två olika elområden vilket skapar varierande förutsättningar för företag. Sveriges olika elprisområden påverkar etableringar vilket i sin tur får konsekvenser för arbetsmarknaden.

En väl utbyggd infrastruktur ger ett sammanlänkat län där människor kan mötas, arbeta och utvecklas. Här finns robust fysisk och digital infrastruktur samt ett hållbart energisystem med hög leveranssäkerhet.

Prioriteringar

- Sammanhållet regionalt arbete inom transportinfrastruktur som knyter ihop länet med övriga Sverige och Europa både i vardag och vid samhällskris.
- Ökad kapacitet på järnvägsnätet med nya stambanor skapar tillgänglighet och tillväxt.
- Förbättrad kollektivtrafik möjliggör hållbara resor inom länet och över länsgränser vilket ökar invånarnas möjligheter att ta del av en större arbetsmarknad, samhällsservice samt kultur- och fritidsaktiviteter.
- Robust och säker digital infrastruktur möter invånares och verksamheters behov och stödjer ett modernt, effektivt och hållbart samhälle.
- Tillförlitlig konnektivitet i hela länet och mot omvärlden gör det möjligt att bo, leva och verka överallt i länet.
- Effektiv och flexibel energianvändning möjliggörs genom ett robust energisystem med hög leveranssäkerhet.





Hälsa och välmående

Alla invånare ska ha samma rättigheter och möjligheter till utbildning, boende, fritid och arbete. Ett meningsfullt socialt sammanhang är avgörande för hälsan och har en positiv påverkan på en rad riskfaktorer, men möjligheterna att delta i sociala sammanhang är inte lika för alla. Barn som växer upp i ekonomiskt utsatta hushåll har sämre förutsättningar för en bra hälsa och skolgång. Bland unga vuxna ökar den psykiska ohälsan, särskilt bland flickor.

Var fjärde invånare i länet upplever ensamhet och isolering. Förekomsten av ensamhet är högre i den yngre och äldre delen av befolkningen, samt bland personer med funktionsnedsättning och hos invånare som står utanför arbetslivet. Genom att stärka delaktighet i sociala sammanhang ökar tilliten och de demokratiska förutsättningarna förbättras för länets invånare.

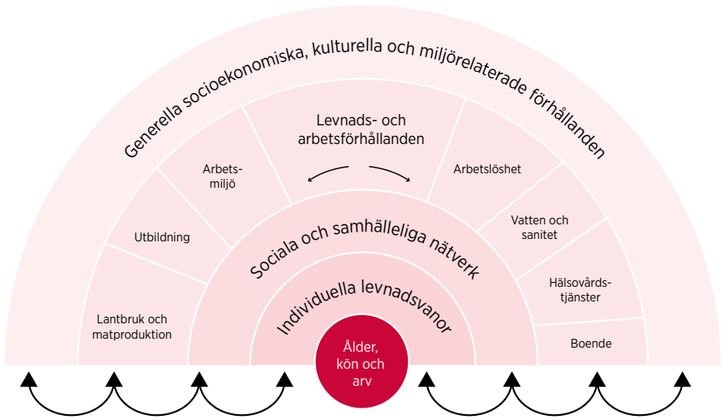
Jönköpings län har ett starkt civilsamhälle vilket bidrar till sammanhållning och socialt engagemang. Folkbildning, idrottsföreningar, kulturföreningar och andra ideella organisationer spelar en viktig roll i att skapa meningsfulla fritidsaktiviteter och stärka den lokala gemenskapen. Den upplevda tryggheten är viktig för social delaktighet.

Kunskap om hur man tar till sig tillförlitlig information är en av förutsättningarna för att kunna bilda egna åsikter och göra sin röst hörd. Med stöd i FN:s barnkonvention har barn och unga särskild rätt till delaktighet och inflytande i alla frågor som rör barnet. Barn och unga har kunskaper, erfarenheter och perspektiv som inte vuxna har och ska därför ses och behandlas med respekt och ska ges möjlighet till inflytande.

Alla invånare ska ha god och likvärdig tillgång till alla samhälls- och välfärdstjänster och utvecklingen av dessa behöver tillgodose en bredd av behov. Produkter, miljöer, tjänster och program ska vara tillgängliga, begripliga och användbara för alla. Det kallas att använda universell design och sätter invånarens bästa i centrum.

Det finns många faktorer som har betydelse för människors hälsa och möjligheter i livet - allt från biologiska faktorer till levnadsvanor, livsvillkor och graden av delaktighet i samhället. De olika faktorerna som påverkar hälsa är sammankopplade, förstärker varandra och samspelar genom hela livet. Dessa faktorer kallas för hälsans bestämningsfaktorer, även om de snarare utgör förutsättningar för hälsa än bestämmer hälsa.

Figur 5 Hälsans bestämningsfaktorer



Dahlgren G, Whitehead M, (1991), modell Hälsans bestämningsfaktorer. Stockholm, Sverige, Insitutet för framtidsstudier.

Ett välmående län präglas av god och jämlik hälsa. Här finns möjlighet till utbildning, arbete, bostad och en meningsfull fritid och människor känner trygghet, tillit och gemenskap.

Prioriteringar

- En förbättrad hälsa hos invånarna och minskade skillnader mellan olika grupper.
- Invånarna har goda möjligheter och kunskaper för att främja sin egen hälsa.
- Möjlighet för alla invånare att, genom inkluderande mötesplatser och meningsfulla sammanhang, känna tillit till samhället, vara delaktiga och ha inflytande över sin egen livssituation.
- Välfärdstjänster är tillgängliga, begripliga och användbara för alla, med utgångspunkt i invånarnas behov.
- Höjd medie- och informationskunnighet* och digital förmåga hos invånarna.



Trygghet och säkerhet

För att skapa trygghet och säkerhet krävs att de samhällsfunktioner som fungerar i vardagen är byggda för att fungera även i tider av kris och höjd beredskap. Skola, vård och omsorg, transporter, livsmedelsförsörjning, el, kommunikation, vatten och avlopp, räddningstjänst och polisverksamhet är några exempel på funktioner som behövs för en trygg och säker vardag. Invånarperspektivet är centralt i detta arbete eftersom kriser ofta drabbar svaga och utsatta grupper hårdast. Alla insatser ska planeras för att ge lika möjligheter och förutsättningar för alla.

Som en del i uppbyggnaden av det nationella totalförsvaret behöver människors motståndskraft och försvarsvilja öka för att kunna hantera samhällskriser eller påverkansoperationer. Med en stark försvarsvilja kan alla invånare bidra genom att stå upp för demokratin, samhällets värderingar och varandra. För att upprätthålla tillit och bevara demokratin behövs arbete mot systemhotande brottslighet, korruption, infiltration och otillbörlig påverkan. Ett starkt civilsamhälle och näringsliv bidrar tillsammans med det offentliga till sammanhållning och trygghet i vardagen.

Höjd självförsörjningsgrad av livsmedel och vatten är viktigt både i vardagen och som en del av beredskapsarbetet. En ökad omställningstakt och stärkt samverkan med omkringliggande län behövs för att främja cirkulär resursanvändning, en hållbar livsmedelsproduktion samt god vattenkvalitet och skydd av länets vattenresurser såsom Vättern och andra sjöar och vattendrag.

Samhällets funktion vilar på en säker hantering av stora mängder information vilket även innebär en stor sårbarhet. Cybersäkerhet, en säker digital infrastruktur och tillgång till reservkraft är grundläggande insatser för att säkra länets utveckling.

Extremväder, kriser eller ytterst krig kan påverka infrastruktur och begränsa transportmöjligheterna för människor, näringsliv, offentlig verksamhet och Försvarsmakten. Att säkra detta är även grundläggande för att länet ska kunna bidra till Sveriges åtagande som medlem i Nato. Långsiktig planering med kringliggande län krävs för att uppnå säker transportinfrastruktur.

Effekterna av klimatförändringarna varierar mellan platser. De drabbar människor olika, sårbara individer drabbas först. Människor har även olika förmåga att skydda sig och dra nytta av åtgärder, vilket beslut och insatser behöver spegla. Anpassningen till klimatförändringarna behöver bygga på en bred samverkan som drar nytta av civilsamhällets kompetens och där invånarna ges möjlighet till deltagande.

Ett tryggt och säkert län har starka samhällsfunktioner, god beredskap och hög motståndskraft. Genom samverkan, tillit och robust infrastruktur skyddas invånare och samhällsviktig service upprätthålls även i kris.

Prioriteringar

- Engagemang och sammanhållning i civilsamhället, näringslivet och offentlig sektor ska tillvaratas och utvecklas för att stärka samhällets motståndskraft.
- Hög självförsörjningsförmåga inom livsmedel, energi, vatten, drivmedel och övriga samhällsviktiga produkter och tjänster.
- Minskad klimatpåverkan och ökad beredskap att hantera klimatförändringar.
- Hållbar mark- och vattenanvändning med cirkulär resursanvändning.
- Utökad förmåga att utföra uppdrag inom totalförsvaret vid höjd beredskap och ytterst krig.
- Hög förmåga att förebygga och hantera angrepp, infiltration, välfärdsbrott, otillbörlig påverkan och säkerhetshot.







Ett län i samverkan

Framtagning och revidering av Regional utvecklingsstrategi för Jönköpings län
Enligt förordning om regionalt utvecklingsarbete ska den som har ansvar för det regionala utvecklingsarbetet utarbeta och fastställa en regional utvecklingsstrategi. Den regionala utvecklingsstrategin ska utarbetas i samverkan med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra statliga myndigheter. Strategin ska förankras väl lokalt och regionalt. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan.

Enligt förordningen ska strategin ses över en gång per mandatperiod. I beslut av regional utvecklingsstrategi i regionfullmäktige 2019 framgår att strategin ska revideras under varje mandatperiod.

Strategin genomgick under 2025 en revidering för att utformas utifrån förändrade förutsättningar, utmaningar och behov. Under 2025 har region och kommuner gemensamt bjudit in till dialoger i samtliga 13 kommuner i Jönköpings län. Politiker och tjänstepersoner deltog tillsammans med representanter från Högskolan i Jönköping, Länsstyrelsen Jönköpings län, näringsliv, barn och unga samt civilsamhälle. Övergripande tema för dessa möten har varit ”Tillsammans för ett bra liv för alla”. Syftet var att identifiera styrkor, utmaningar och framtidsvisioner och att utifrån detta samtala kring gemensamt arbete för att skapa ett bra liv för alla invånare i länet. De insikter som framkommit under dessa dialogmöten har integrerats i revideringen av strategin vilket har förstärkt förankringen i lokala behov och förutsättningar.

Ett stort antal av länets nätverk har varit involverade i revidering av strategin. Kopplat till arbetet har det på politisk nivå funnits en parlamentarisk grupp inom Region Jönköpings län.

Genomförande av strategin
Genomförandekraft för att förverkliga den regionala utvecklingsstrategin skapas inom länet, med omkringliggande regioner samt i nationella och europeiska samverkansforum. Utmaningarna kopplat till regional utveckling är komplexa och behöver hanteras i samverkan över administrativa gränser, över organisationsgränser och över sektorsgränser. För detta krävs system för ledning och genomförande inklusive nätverk för samverkan på både övergripande nivå och utifrån olika sakområden.

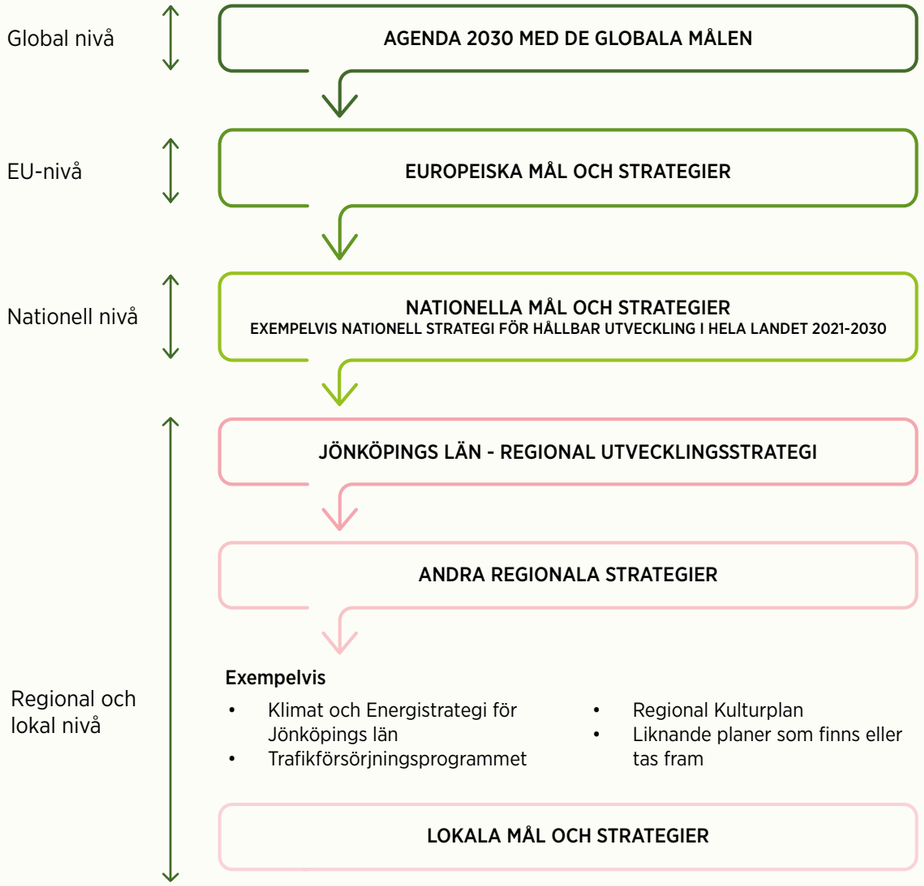
I länet finns ett stort antal nätverk och samverkansforum som på olika sätt bidrar till den regionala utvecklingsstrategins genomförande. Det gäller både på övergripande nivå och utifrån olika sakområden. I dessa nätverk och forum ingår parter med olika ansvar, resurser och kunskaper. Dialog och samverkan med strategin som plattform leder till synergier, möjlighet att hantera målkonflikter och dra lärdomar för det fortsatta arbetet.

I länet finns ett antal områdesstrategier och planer som på olika sätt hämtar kraft i och bidrar till den regionala utvecklingsstrategin. I dessa strategier och planer finns mer detaljer och beskrivningar av insatser inom olika sakområden än vad som ryms i den regionala utvecklingsstrategin. Det finns också mål, strategier och planer på internationell, nationell och lokal nivå. Arbete på olika nivåer är beroende av varandra vad gäller genomförande och måluppfyllelse.

Länet har idag en formell samverkan på politisk nivå där ledande politiker från kommuner och region möts och där gemensam planering och prioriteringar görs utifrån den regionala utvecklingsstrategin. På tjänstepersonssidan samlas ledning från region, kommuner, akademi och länsstyrelse. Dessa forum på ledningsnivå har en avgörande roll för att den regionala utvecklingsstrategin ska bli hela länets strategi med ett genomförande som är effektivt, hållbart och långsiktigt. Den samverkan som finns i det företagsfrämjande systemet* och i andra områdesspecifika frågor spelar också en viktig roll för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. Samverkansforum och nätverk finns med ideella, offentliga och privata aktörer.

Genomförandekraft för den regionala utvecklingsstrategin skapas även genom samverkan över länsgränser. För att kunna påverka nationell och europeisk nivå är samverkan med andra regioner avgörande. Det finns idag en formaliserad samverkan inom Regionsamverkan Sydsverige (RSS) och inom Småland Blekinge Halland South Sweden (SBHSS) med kontor i Bryssel. Utifrån EU:s regionindelning sker även samverkan inom Småland och Öarna (SMÖ). Aktiv medverkan i europeiska nätverk, program och samverkansforum

Figur 6 Det krävs samverkan mellan såväl offentlig verksamhet, näringsliv, utbildningsaktörer och civilsamhälle för att kunna genomföra den regionala utvecklingsstrategin.



lyfter länets intressen, stärker möjligheten att påverka beslut, och tillvaratar finansieringsmöjligheter. På så sätt bidrar Jönköpings län till ett starkare, mer hållbart och konkurrenskraftigt Europa, samtidigt som länets långsiktiga utvecklingskraft stärks.

Finansiering som verktyg

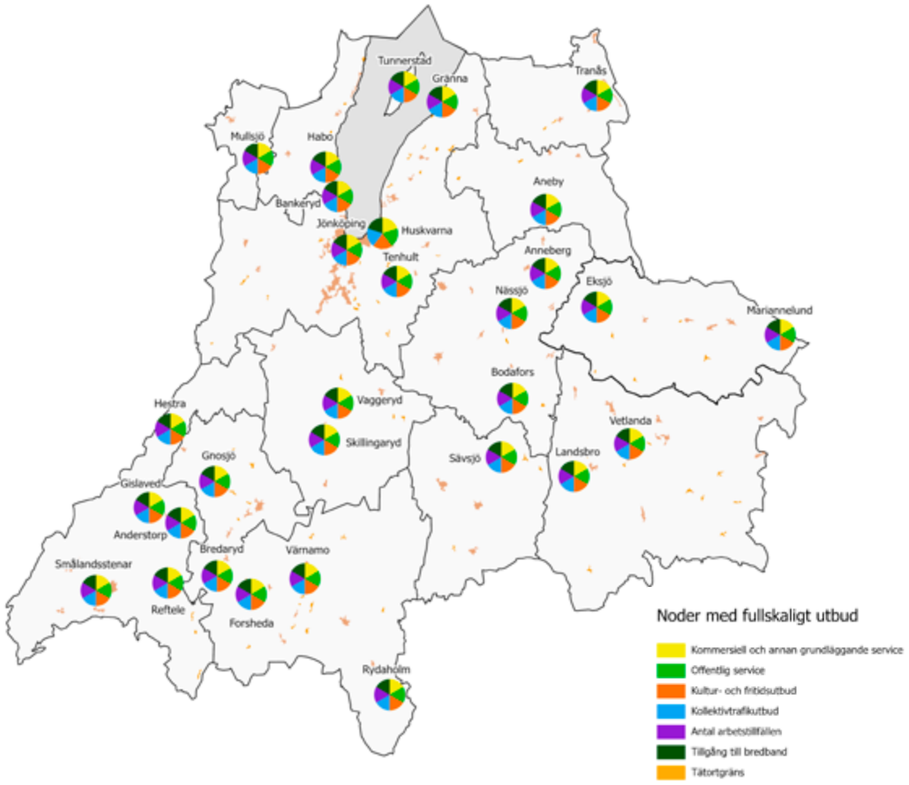
Den regionala utvecklingsstrategin vägleder beslut om finansiering med regionala, nationella och europeiska medel. Region Jönköpings län avsätter regionala utvecklingsmedel, staten tillför utvecklingsmedel till regional nivå och EU bidrar med betydande finansiering. Ett stort antal aktörer bidrar till genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin genom att driva projekt med regional, nationell och europeisk finansiering. Möjligheterna att förverkliga den regionala utvecklingsstrategin bygger på en samlad förmåga att bygga långsiktig samverkan inom strategiskt viktiga områden. Detta ökar på sikt länets möjligheter att söka utvecklingsmedel från nationell och europeisk nivå.

Möjligheterna kring att samverka och samfinansiera projekt stärks genom länets system för ledning och styrning.

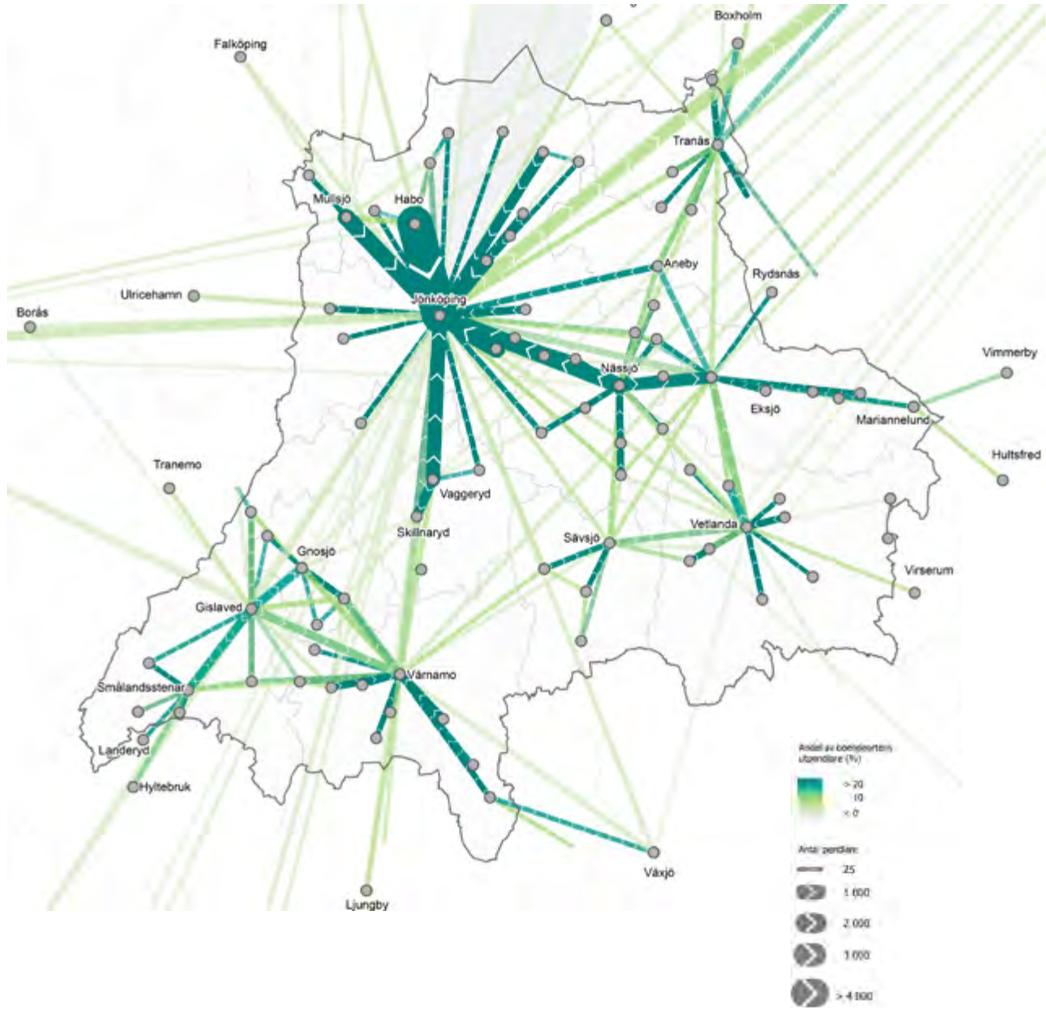
Regional strategisk planering

Länets läge och geografi med skiftande förutsättningar både inom och mellan kommunerna, samt kopplingar till omkringliggande län utgör grunden för genomförandet. Människor är rörliga och lever sina liv på flera platser. Kartor och andra kunskapsunderlag synliggör funktioner, samband och noder i geografin. De kan visa hur länet knyts samman av en mångfald av landsbygder, tätorter och städer. Regional strategisk planering kan ligga till grund för samordning och förbättringar för ökad funktionalitet. Det gemensamma arbetet ska i hög grad främja regionala samband och knyta ihop funktioner som är viktiga i invånarnas vardag.

Figur 7 Visar strategiska noder och var invånarna har tillgång till ett fullskaligt utbud av de sex kvaliteter som utgör grunden i vardagslivet, 2025.



Figur 8 Visar pendlingsmönster i Jönköpings län 2025 och det som kallas funktionella geografier.



Uppföljning

Uppföljning av den regionala utvecklingsstrategin utgår från ledstjärnor, fokusområden och prioriteringar. Arbetet sker på flera nivåer och över tid och ska vara ett stöd i planering och samverkan. Verktyg som statistik, indikatorer, utvärdering och analys används och synliggör hur utvecklingen går. Mätning av samhällsutveckling och effekter av regionala utvecklingsinsatser behöver ställas mot omvärldsförändringar. Nya perspektiv kan tillföras genom jämförelser på nationell och internationell nivå. Övriga regionala strategier som på olika sätt hämtar kraft i och bidrar till den regionala utvecklingsstrategin kan ha uppföljning på mer detaljerad nivå kopplat till respektive sakområde.

De nätverk och samverkansforum som finns i länet bidrar inte bara till genomförande av den regionala utvecklingsstrategin utan även till uppföljning. Länets system för ledning och styrning tar del av och bidrar till uppföljningen som ett led i sin roll att vägleda, möjliggöra och prioritera tillsammans.

Region Jönköpings län ansvarar för att löpande följa upp arbetet med den regionala utvecklingsstrategin. Varje år sker en återrapportering av det regionala utvecklingsarbetet till Tillväxtverket och regeringen. Med kontinuitet sker också återrapportering till regionstyrelse och nämnder i Region Jönköpings län samt till kommuner och aktörer i länet.







Begreppsförklaring

Civilt försvar
Civila aktörer har en central roll i att stödja det militära försvaret och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner, även under kris, höjd beredskap eller ytterst krig. Inom ramen för tre månader ska offentlig verksamhet ha förmågan att klara minst två veckor med egna resurser. Samtidigt ställs krav på att skydda civilbefolkningen, inklusive särskilt sårbara grupper, bland annat enligt folkrättsliga principer. Se vidare under Nationellt Totalförsvar.

Civilsamhälle
Ett samlingsnamn för det organiserade engagemang som sker utanför staten, marknaden och det enskilda hushållet. Här samlas organisationer, nätverk och rörelser som bygger på frivillighet och gemensamma intressen. Civilsamhället består av ideella föreningar, stiftelser, trossamfund, sociala företag med flera.

Flyttnetto
Skillnaden mellan antalet personer som flyttar in och antalet som flyttar ut ur ett område. Ett positivt flyttnetto betyder att fler flyttar in än ut, medan ett negativt flyttnetto innebär att fler flyttar ut än in.

Företagsfrämjande systemet
Helt eller delvis offentligt finansierade aktörer vars uppgift är att stärka förutsättningarna för att starta och driva företag.

Jämställdhet
Flickor och pojkar, kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla områden i livet. Målet för Sveriges jämställdhetspolitik är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Jämlikhet
Alla människor har lika värde och ska behandlas likvärdigt oavsett exempelvis kön, genus, ålder, etnisk eller social bakgrund, funktionsvariation, sexuell läggning eller religiös övertygelse.

Koldioxidbudget
Visar hur mycket och hur snabbt utsläppen av koldioxid behöver minska varje år, för att till exempel ett land eller län ska uppfylla sin del av Parisavtalet. Jönköpings läns koldioxidbudget lanserades 2023.

Konnektivitet
Konnektivitet innefattar både elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster. Utöver uppkoppling till nät inbegriper konnektivitet även överföring av information mellan olika användare, tjänster och utrustning.

Kulturella och kreativa branscher
Verksamheter som bygger på kulturella värden eller konstnärliga och andra kreativa uttryck. Branschernas främsta resurs är individer med kreativ yrkeskunskap och kulturell kompetens. Företag i de kulturella och kreativa branscherna har kulturskapande eller andra kreativa processer som sin affärsidé eller råvara.

Kunskapsintensiv
Verksamhet eller bransch som bygger på hög utbildning och djupgående kunskaper, där de anställdas specialistkunskap är den viktigaste tillgången.

Landsbygder
Begreppet landsbygder används för att visa att det inte finns en enhetlig landsbygd i länet eller Sverige. Platser i landsbygderna har olika förutsättningar, behov och möjligheter.

Medie- och informationskunnighet
Kunskaper som är nödvändiga för att kunna hitta och ta till sig tillförlitlig information gällande exempelvis hälsa, politik, nyheter samt bilda åsikter och göra sin röst hörd.

Motståndskraft
Summan av alla mänskliga initiativ och insatser som nyttiggör samhällets samlade resurser i försvaret av Sverige.

Nationellt totalförsvar
Det kombinerade civila och militära försvaret av Sverige kallas det nationella totalförsvaret. Totalförsvar är all samhällsverksamhet som ska bedrivas i krig. Det inkluderar barnomsorg, pensionsutbetalningar, radioutsändningar, hemtjänst, mobiltelefoni, fjärrvärme, kortbetalningar, sjukvård, mat, smittskydd, trafikövervakning, brandbekämpning, lastbilstransporter mm.

Omställningsförmåga
Förmåga att snabbt kunna anpassa kompetens, arbetssätt, tekniska lösningar, organisationer och samarbeten när förutsättningar förändras - i vardag, i kris och i långsiktigt samhällsbyggande.

Plusenergilän
Jönköpings län har sedan 2010 haft vision om att bli ett plusenergilän, att producera mer energi än vi gör av med. Det kräver ökad fossilfri energiproduktion, minskad energianvändning och att nyttja möjligheter till lagring av energi.

Samhällskris
Samlingsord som innefattar till exempel extraordinär händelse, allvarlig händelse, svår påfrestning, fredstida krissituation eller allvarlig störning. Den kan vara lokal, regional eller nationell.

Smart specialisering (S3)
S3 en komponent i EU:s strategi för tillväxt och sysselsättning. Det innebär att regionerna skapar en strategi för att bli globalt konkurrenskraftiga inom områden där det finns fördelar gentemot andra regioner. Jönköpings läns styrkeområden är smart industri/kunskapsintensiva tillverkningsföretag, e-handel och logistik, skogsnäring och träförädling, besöksnäring samt livsmedel och livsmedelsförädling.

Utländsk bakgrund
Utrikesfödd eller inrikesfödd med två utrikesfödda föräldrar.

Värdlandsstöd
Omfattar alla åtgärder som syftar till att så effektivt som möjligt kunna ta emot eller transitera internationell civil/humanitär hjälp och ge stöd till militära operationer. Värdlandsstöd kan behövas såväl under fredstida kriser och övningar, som under höjd beredskap och krig.

§ 9

Regionalt trafikförsörjningsprogram 2026-2040

Diarienummer: RJL 2025/860

Beslut

Presidiet föreslår Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö att föreslå regionfullmäktige att

- fastställa regionalt trafikförsörjningsprogram för 2026-2040.

Sammanfattning

Regionens trafikförsörjningsprogram utgör det strategiska styrdokument för utvecklingen av den regionala kollektivtrafiken enlig lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Programmet revideras en gång per mandatperiod och anger mål, inriktning och prioriteringar för kollektivtrafikens utveckling under perioden 2026-2040. Nu gällande trafikförsörjningsprogram antogs av regionfullmäktige 2021. Programmet innehåller fem mål med strategier för att nå dessa. Målen för marknadsandel och resande har reviderats jämfört med tidigare version. Förslag till nytt trafikförsörjningsprogram har varit föremål för samråd enligt lag och skickats på remiss. Inkomna synpunkter har beaktats i slutlig version.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2025-12-18
- Regionalt trafikförsörjningsprogram 2026-2040

Beslutet skickas till

Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö

Regionfullmäktige

Regionalt trafikförsörjningsprogram 2026-2040

Förslag till beslut

Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö föreslår regionfullmäktige att

- fastställa regionalt trafikförsörjningsprogram för 2026-2040.

Sammanfattning

Regionens trafikförsörjningsprogram utgör det strategiska styrdokument för utvecklingen av den regionala kollektivtrafiken enlig lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Programmet revideras en gång per mandatperiod och anger mål, inriktning och prioriteringar för kollektivtrafikens utveckling under perioden 2026-2040.

Information i ärendet

Nu gällande trafikförsörjningsprogram antogs av regionfullmäktige 2021. Med anledning av förändrad omvärld med förändrade resmönster efter pandemin samt översyn av regionala styrdokument har en revidering av programmet genomförts. Programmet innehållet fem mål med strategier för att nå dessa. Målen för marknadsandel och resande har reviderats jämfört med tidigare version. Programmet är tänkt att vara ett stöd för den långsiktiga planeringen hos andra samhällsaktörer och myndigheter. Förslaget till nytt trafikförsörjningsprogram har varit föremål för samråd enligt lag och skickats på remiss. Inkomna synpunkter har beaktats i slutlig version.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2025-12-18
- Regionalt trafikförsörjningsprogram 2026-2040

Beslut skickas till

Jönköpings länstrafik
Regionledningskontoret kansli

REGIONLEDNINGSKONTORET

Jane Ydman
Regiondirektör

Fredric Fingal
T.f. trafikdirektör

REGIONALT TRAFIKFÖRSÖRJNINGSPROGRAM 2026-2040



FÖR ETT BRA LIV
I EN ATTRAKTIV REGION

REGION JÖNKÖPINGS LÄN

Allt hänger ihop

Människor väljer att leva där det finns jobb, utbildning, en god livsmiljö, kultur och möjlighet att kunna pendla till arbete, skola och fritidsaktiviteter.

Där människor finns behövs bland annat hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, utbildning och kultur. Företagen behöver välutbildade medarbetare och en bra infrastruktur.



INNEHÅLL

Tillsammans för ett bra liv för alla	4-5
Inledning	6-7
Sammanfattning	8-9
Nuläge och behov	10-13
Vision, mission, position och kärnvärden	16-17
Mål 2040	19
Kollektivtrafikens uppdrag	20-23
Tre olika perspektiv	24-25
Resenärens perspektiv	26-27
Samhällets perspektiv	28-31
Kollektivtrafikens perspektiv	32-35
Strategier och framgångsfaktorer	38-39
Kollektivtrafikutbud och trafikplikt	40-41
Roller och ansvar	42-43
Genomförande och uppföljning	44-45
Fördjupad information	48-49
Begreppsförklaring	50-51

Tillsammans för ett bra liv för alla

Jönköpings län präglas av invånare som skapar starka lokalsamhällen, ett engagerat civilsamhälle, ett starkt näringsliv och stor innovationskraft. Här finns en tradition av samverkan, där föreningsliv, företag och offentliga aktörer tillsammans skapar trygghet, delaktighet och livskvalitet och där invånarna upplever att det är nära till beslutsfattare och mellan människor.

Samtidigt står vi inför gemensamma utmaningar. Färre behöver försörja fler och vi behöver matcha arbetskraften mot arbetsmarknadens behov. Svensk hälso- och sjukvård har gjort stora framsteg med bättre teknik och behandlingar, men utvecklingen kräver nu en omställning till mer hälsofrämjande, förebyggande och proaktiv vård. Den psykiska ohälsan ökar och tillsammans måste vi vidta åtgärder. Kollektivtrafiken* är en viktig del i många invånares vardag för att ta sig till jobb och fritidsaktiviteter, men inom länet skiljer sig invånarnas tillgång till kollektivtrafik åt.

Inom länet finns en tydlig vilja att växa – med fler invånare, starkare samhällen och mer hållbara livsmiljöer. Det finns en gemensam insikt: att framtidens samhällen formas genom långsiktighet, tillit och samverkan över gränser och med starkt fokus på hållbarhet i alla delar, miljömässig, social och ekonomisk – för ett bra liv idag och för kommande generationer.

Region Jönköpings läns fyra strategiska dokument – Strategi för att möta framtidens behov av hälso- och sjukvård, Regional utvecklingsstrategi, Trafikförsörjningsprogrammet och Hållbarhetsprogrammet utgör tillsammans en väg framåt, förankrad i lokal kunskap och gemensamma ambitioner.

Vår utgångspunkt är tydlig: framtiden bygger vi bäst – tillsammans.

Tillsammans för ett bra liv för alla är en gemensam ambition i Jönköpings län – förankrad i lokal kunskap och samverkan mellan Region Jönköpings län, länets 13 kommuner, Jönköping University, Länsstyrelsen, samt civilsamhälle, näringsliv och invånare.



Inledning

Detta är Region Jönköpings läns trafikförsörjningsprogram för perioden 2026–2040, med en utblick mot 2050. Programmet beskriver kollektivtrafikens roll i länets utveckling, vilka behov som finns – och vilka mål Region Jönköpings län vill uppnå.

Programmet har tagits fram enligt kollektivtrafiklagen (2010:1065) och ska fungera som ett vägledande dokument för:

- politiska beslut
- trafik- och samhällsplanering
- investeringar i infrastruktur och fordon.

Det är också ett verktyg för samverkan mellan Region Jönköpings län, länets kommuner, trafikföretag och andra aktörer.

Arbetet har skett i dialog med kommuner, myndigheter, trafikföretag och intresseorganisationer och innehållet är förankrat i länets behov och prioriteringar.

Programmmet innehåller

- En analys av nuläget – befolkning, resvanor, utmaningar och behov.
- Vision och mål för kollektivtrafiken.
- Strategier och åtgärder för att nå målen.
- Beskrivning av allmän trafikplikt*, trafikutbud och kommersiell trafik*.
- Fokus på tillgänglighet, miljö, trygghet och samverkan.
- Hur programmet ska genomföras och följas upp.

Sammanfattning

Välfungerande kollektivtrafik är ett viktigt verktyg för att skapa ett tillgängligt, jämlikt och hållbart samhälle. Genom att fler reser tillsammans skapas en effektivare resursanvändning och en bättre vardag för länets invånare. Kollektivtrafiken kan jämna ut skillnader i inkomst, bakgrund och boendeort. När invånare kan välja att bo och arbeta där de önskar, delta i förenings- och kulturlivet lokalt, regionalt och nationellt ökar länets attraktivitet. Miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet är grunden för arbetet med planering och genomförande av kollektivtrafikförsörjningen i länet.

Trafikförsörjningsprogrammet tar sin utgångspunkt i länets förutsättningar, dess styrkor, utmaningar och potential för att fortsatt vara ett län där människor vill bo, leva och verka. Under vintern och våren 2025 har Region Jönköpings län tillsammans med länets kommuner fört dialog för att gemensamt hitta vägen framåt för länets utveckling. Dessa dialoger är en del i arbetet med det nya trafikförsörjningsprogrammet. Särskilda samråd har genomförts med länets kommuner avseende revidering av trafikförsörjningsprogrammet.

Trafikförsörjningsprogrammet är vägledande för Region Jönköpings län beslut rörande trafikplanering och investeringar. Programmet beskriver behov, mål och strategier för hur kollektivtrafiken ska utvecklas under perioden 2026–2040.

Region Jönköpings län ansvarar för kollektivtrafiken i Jönköpings län. Uppdraget genomförs i egen verksamhet, genom upphandlade aktörer och i samarbete med externa trafikföretag samt med omkringliggande läns kollektivtrafikmyndigheter.

Mål till år 2040

I trafikförsörjningsprogrammet finns fem mål:

- Marknadsandel – strävan finns att kollektivtrafiken ska stå för 20 procent av alla motoriserade resor.
- Antal resor – antalet resor med kollektivtrafiken ska öka till cirka 30 miljoner år 2040.
- Kundnöjdhet – till 2040 ska 70 procent av resenärerna vara nöjda eller mycket nöjda.
- Tillgänglighet* – kollektivtrafiken ska fungera för fler – oavsett funktionsförmåga.
- Miljö – all kollektivtrafik ska drivas med fossilfria drivmedel.

Strategier för att nå målen

Programmet innehåller strategier för att:

- Bygga ut kollektivtrafiken i tätorter, pendlingsstråk och på landsbygden där det är lämpligt.
- Stärka bytespunkter* och bidra till att skapa trygga och tillgängliga hållplatser.
- Använda fossilfria drivmedel, öka energieffektiviteten och därmed minska klimatpåverkan.
- Göra kollektivtrafiken enklare att använda – genom information, digitala tjänster och samordning.
- Samverka med kommuner, närliggande regioner, trafikföretag och andra aktörer i hela länet.



Nuläge och behov

Jönköpings län består av 13 kommuner med varierande demografiska* och geografiska förutsättningar. Utöver residensstaden Jönköping har länet flera mindre städer, omfattande landsbygdsområden och starka pendlingsflöden – både inom länet och över länsgränserna.

I hela länet finns stark arbetsmarknad och näringsliv, engagerade civilsamhällen och kulturliv. Tillgång till god samhällsservice, väl utbyggd digital infrastruktur samt stärkta kommunikationer mellan tätort och landsbygd skapar förutsättningar för hela länets utveckling. Det är därför viktigt att stärka tillgängligheten inom länet och över länsgränser.

Inom länet skiljer sig invånarnas tillgång till kollektivtrafik åt, vilket påverkar möjligheter till arbetspendling och att ta del av kultur, friluftsliv, idrotts- och andra fritidsaktiviteter. Särskilt barn och unga är beroende av kollektivtrafik för utbildning och sociala aktiviteter. I det längre perspektivet stärks utvecklingen genom förbättrade kopplingar till Sveriges storstadsområden och Öresundsregionen. Detta utökar studie-, boende- och arbetsmarknader i södra Sverige.

Demografi

Jönköpings län står, liksom övriga Europa, inför en demografisk utmaning där antalet äldre ökar i förhållande till yngre och personer i arbetsför ålder. För kollektivtrafiken innebär detta nya resmönster bland invånare och förstärkt behov av att knyta samman länet. Kollektivtrafiken möjliggör förbättrad kompetensförsörjning och hållbara persontransporter.

Enligt prognos förväntas befolkning i Jönköpings län öka från dagens cirka 370 000 invånare till cirka



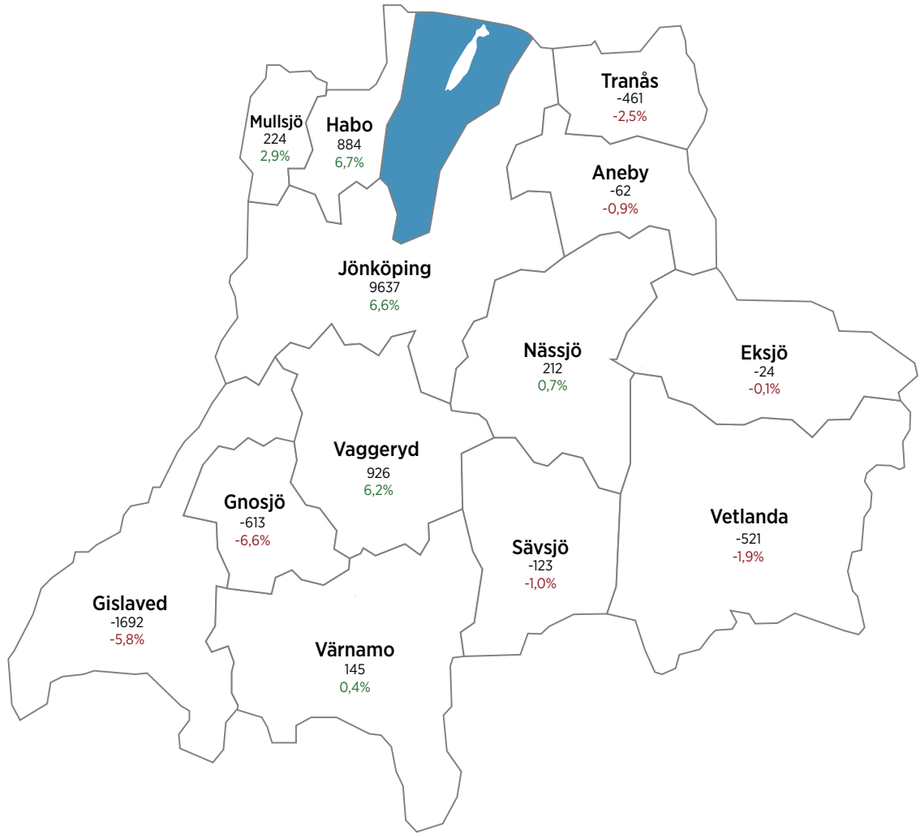
380 000 till år 2033, se figur 1 på sida 11. Den största folkmängdsökningen väntas i åldrarna 80 år och äldre och den största minskningen i den yngsta åldersgruppen 0-9 år.

Förändrat konjunkturläge påverkar invånarnas flyttmönster och barnkullarnas storlek. Invånare i åldersgrupperna 60 år och äldre har inte lika stora förändringar i sina flyttmönster på grund av konjunkturen.

Folkmängdens förändring är ojämn inom länet där Jönköpings kommun och närliggande kommuner väntas fortsätta växa medan övriga kommuner antas fortsätta minska. Totalt flyttar idag fler personer från än till länet.

Inrikes flyttnetto* är mer än dubbelt så stort för kvinnor som för män. Det finns flera orsaker men vanligast är att fler kvinnor flyttar för studier eller arbete och sedan stannar kvar. Variationen är dock stor inom länets kommuner, både vad gäller flyttnetto och könsfördelning.

Figur 1 Prognos för befolkningsförändring 2023-2033 i länets 13 kommuner.



Resvanor och resmönster
Resvaneundersökningar visar att bilresor är det vanligaste färdsättet i länet. Det gäller särskilt på landsbygden och i mindre orter där kollektivtrafiken är mer begränsad. I tätortsnära områden är kollektivtrafikens andel något högre, särskilt bland unga. Fler väljer att kombinera olika färdsätt - till exempel buss, cykel och gång - beroende på resmål. Se figur 2 och 3 på sida 13.

Samtidigt har digitalisering, distansarbete och förändrade levnadsvanor påverkat både efterfrågan på och förväntningarna kring kollektivtrafiken.

Det finns en ambition att en resvaneundersökning ska göras inför varje förnyelse eller revision av trafikförsörjningsprogrammet, minst en gång per mandatperiod.

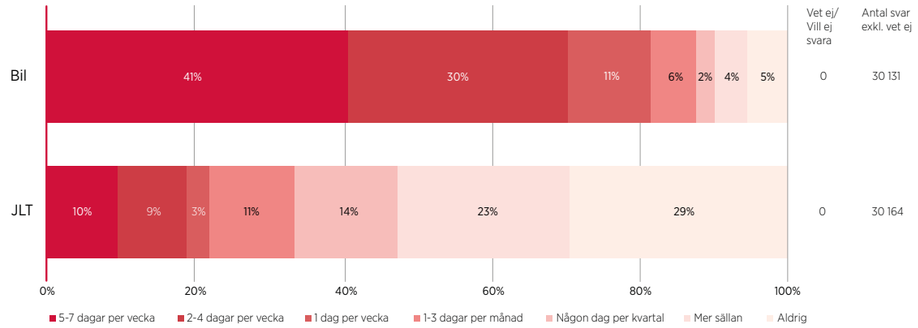
Se fördjupad information sidan 49 - Resvaneundersökning oktober 2024, Region Jönköpings län.

Utökat behov av kollektivtrafik
För att identifiera de styrkor, utmaningar och behov som finns i Jönköpings län har ett omfattande dialogarbete genomförts tillsammans med länets 13 kommuner. Dialogerna har identifierat behov av utökad trafik för att binda samma östra och sydvästra delarna av länet samt en utvecklad samverkan över länsgränser och mellan trafikslag. Det framkom önskemål om tätare utbud i pendlingsstråken och behov av ökad tillgänglighet för personer med funktionsvariationer. Flexibla lösningar på landsbygden och till mindre tätorter efterfrågas samt ett förändrat utbud på kvällar och helger. Detta behöver ske samtidigt som transportsektorn ska minska sin klimatpåverkan.

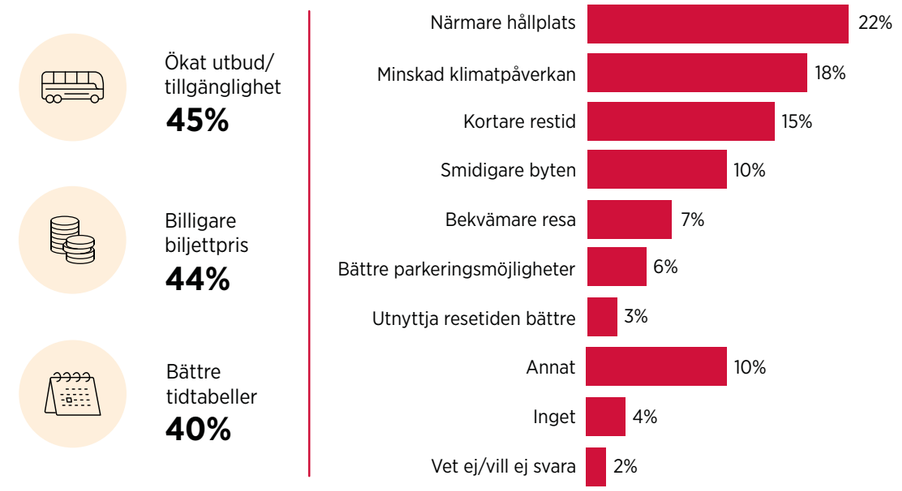
För att möta dessa behov krävs en kollektivtrafik som är anpassad efter olika livssituationer, geografiska förutsättningar och framtidens hållbarhetskrav. Det innebär både utveckling av dagens kollektivtrafik och mod att tänka nytt kring hur resor kan lösas. Att arbeta för bilfria zoner i städer och tätorter samt att främja attraktiva bytespunkter på landsbygden gör att kollektivtrafiken kan öka sin marknadsandel.



Figur 2 Användning av färdmedel - Hur ofta reser du med bil respektive med Jönköpings länstrafik?



Figur 3 Attityder kring att nyttja kollektivtrafiken - vad skulle få dig att nyttja kollektivtrafiken mer jämfört med bil?




Falköping
Nässjö
2b
Västtågen
Tåg 7241
Växjö
Nässjö Alvesta Huskvarna
2b
Krösatågen
Tåg 17619
Skövde
Falköping
2a
Västtågen
Tåg 7244
Ankommande tåg
Train arrivals
Vaggeryd
1
Krösatågen
Tåg 17688
Nässjö
2a
Västtågen
Skövde
Falköping
2b
Västtågen
Växjö
2b
Krösatågen
swarco
MITRON
TRAFIKVERKET
Avgående
Ankommande
Information

Vision, mission, position och kärnvärden

Region Jönköpings läns vision är: *För ett bra liv i en attraktiv region.*
Kollektivtrafiken har en viktig roll i att förverkliga denna vision. Den ska bidra till att människor kan bo, leva och arbeta i hela länet – och samtidigt minska klimatpåverkan från transporterna.

Mission, position och kärnvärden för Jönköpings Länstrafik
Mission – så här gör vi skillnad varje dag
Jönköpings Länstrafik ska leverera pålitliga resealternativ för alla behov, göra det enkelt att resa smart tillsammans, och använda kollektivtrafiken för att utveckla vårt län.

Position – kollektivtrafik som ett alternativ
Kollektivtrafiken ska vara ett attraktivt alternativ till att äga och köra egen bil. Det innebär att kollektivtrafiken ska erbjuda hög kvalitet, punktlighet och god service – oavsett om man reser varje dag eller bara ibland. Genom att vara tillgänglig och pålitlig är kollektivtrafiken en viktig pusselbit i arbetet för en hållbar, sammanhållen och livskraftig region.

Kärnvärden – grunden i allt vi gör och hur vi beter oss
Jönköpings Länstrafiks kärnvärden är utvalda för att samspela och förstärka varandra. De interna värdena fungerar som möjliggörare för de externa. Värdena bildar en stark helhet som bygger långsiktiga relationer - både internt och med resenärer.



Kärnvärden

Jönköpings länstrafiks kärnvärden är utvalda för att samspela och förstärka varandra. De interna värdena beskrivs som möjliggörare för de externa värdena och ska hjälpa Jönköpings länstrafik att leverera på de externa värdena i mötet med människor. När mod visas och nytt tänks internt, ska enkelhet skapas för alla som kommer i kontakt med Jönköpings länstrafik. Med intern flexibilitet och positivitet förväntas det också bli naturligt att inkludering visas utåt. På så sätt ska Jönköpings länstrafiks kärnvärden tillsammans skapa en stark helhet för att bygga långsiktiga relationer – både internt och gentemot organisationens olika målgrupper.

Interna värden

Modiga
- vågar tänka nytt
- tar initiativ.

Flexibla
- användaranpassade
- hittar nya vägar.

Positiva
- lösningsorienterade
- engagemang.

Nytänkande
- utvecklar smarta lösningar
- framtidsinriktade.

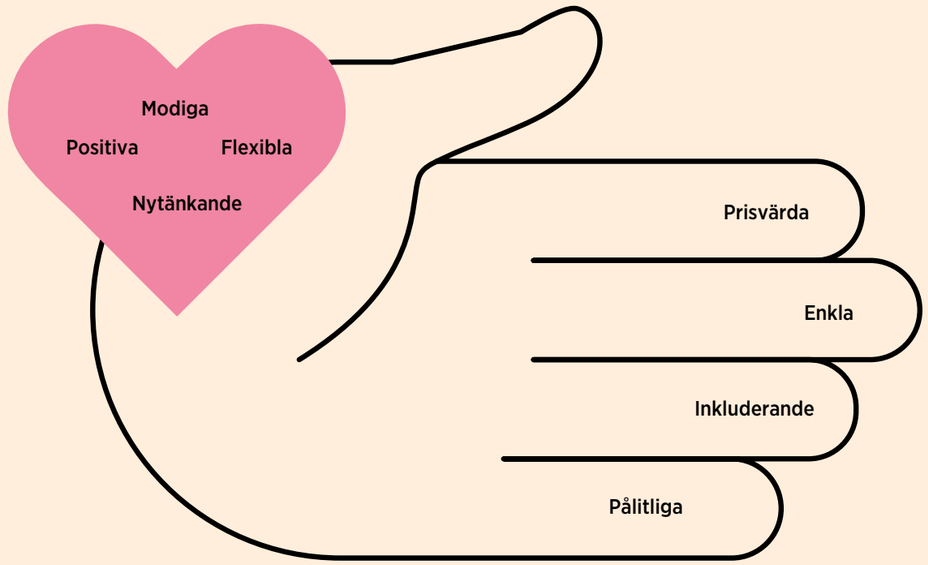
Externa värden

Pålitliga
- skapar trygghet
- grundförutsättning för verksamheten

Inkluderande
- varmt och omhändertagan
- lyhördhet.

Enkla
- lätt att resa
- tydliga lösningar.

Prisvärda
- ekonomiskt tillgängliga
- god service för pengarna.



Mål 2040

I trafikförsörjningsprogrammet finns fem mål för kollektivtrafiken som ska nås senast år 2040. Dessa mål styr hur kollektivtrafiken planeras, utvecklas och följs upp under hela programperioden.

Marknadsandel
Strävan finns att kollektivtrafiken ska stå för 20 procent av alla motoriserade resor. Målet är att öka marknadsandelen i alla kommuner. Bäst förutsättningar att nå en noterbart högre marknadsandel bedöms vara i Jönköpings kommun med sin omfattande stadstrafik och betydande tåg- och regionbusstrafik. Kommuner med stor landsbygd bedöms ha en blygsammare möjlighet till en väsentligt ökad marknadsandel för kollektivtrafiken.

Antal resor
Antalet resor med kollektivtrafiken inom länet ska öka till 30 miljoner år 2040.

Kundnöjdhet
Resenärernas upplevelse av kollektivtrafiken ska vara positiv och stabilt hög. Det gäller hela resan – från planering till genomförande. Till 2040 ska 70 procent av resenärerna vara nöjda eller mycket nöjda.

Tillgänglighet för resenärer med funktionsnedsättning
Kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för fler, oavsett funktionsförmåga. Det innebär att fordon, information och viktiga bytespunkter ska vara anpassade. Även strategiskt belägna hållplatser ska anpassas för god tillgänglighet.

Miljö och hållbart samhälle
Kollektivtrafiken ska bidra till ett hållbart samhälle och till att klimatmålen uppnås – genom minskade utsläpp, fossilfri drift och minskad energianvändning per utförd resa. All kollektivtrafik ska drivas med fossilfria drivmedel och teknikneutrala lösningar som minskar klimatpåverkan. Kollektivtrafiken ska bidra till en effektivare användning av gaturummet i städer.

Se fördjupad information sidan 49 - Redovisning av länstrafikens miljö- och hållbarhetsmål från Region Jönköpings läns hållbarhetsprogram och trafikförsörjningsprogram 2024.



Kollektivtrafikens uppdrag

Kollektivtrafiken ska ge goda möjligheter att ta sig till arbete och utbildning men också vård, service, kultur- och fritidsaktiviteter. Kollektivtrafiken spelar också en viktig roll för att länet ska nå klimatmålen och för att skapa ett jämlikt samhälle där så många som möjligt kan resa hållbart.

Ibland är kollektivtrafik förstahandsvalet, ibland kompletterar det andra sätt att resa. Kollektivtrafik ska vara ett bra alternativ som passar vid olika tillfällen för olika individer. Se figur 4 på sida 21.

Kollektivtrafik som innebär resor i vardagen – till exempel arbets- och skolpendling – kallas enligt kollektivtrafiklagen för vardagsresor. Den omfattar både resor inom länet och till angränsande län.

Taxiförsörjning
Enligt kollektivtrafiklagen har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ett lagstadgat ansvar att verka för en tillfredsställande taxiförsörjning.

Genom Region Jönköpings läns verksamhet kring särskild kollektivtrafik* det vill säga färdtjänst*, sjukresor och närtrafik* finns en viss möjlighet att påverka utbudet av traditionell kommersiell taxiverksamhet.

Region Jönköpings län strävar efter att stimulera möjligheten att kunna upprätthålla kommersiell taxitrafik på så många platser i länet som möjligt.

Kollektivtrafikutbud för vardagsresor
För att människor ska välja kollektivtrafiken som ett alternativ i sin vardag krävs:

- Tillräckligt många avgångar för att passa vardagliga behov.
- Hållplatser på relevanta platser.
- Biljettpriser, biljettutbud och betalningsmöjligheter som är enkla att förstå och använda.
- Fordon som är bekväma och anpassade för dagligt resande.

De flesta vardagsresor är kortare än tio mil och tar under en timme. Resandet varierar över dagen, med flest resor under morgon och sen eftermiddag. Kollektivtrafiken ska vara anpassad efter detta.

Samhällsförändringar som påverkar behovet
Samhället förändras, och kollektivtrafiken behöver utvecklas i takt med samhällets och invånarnas behov.

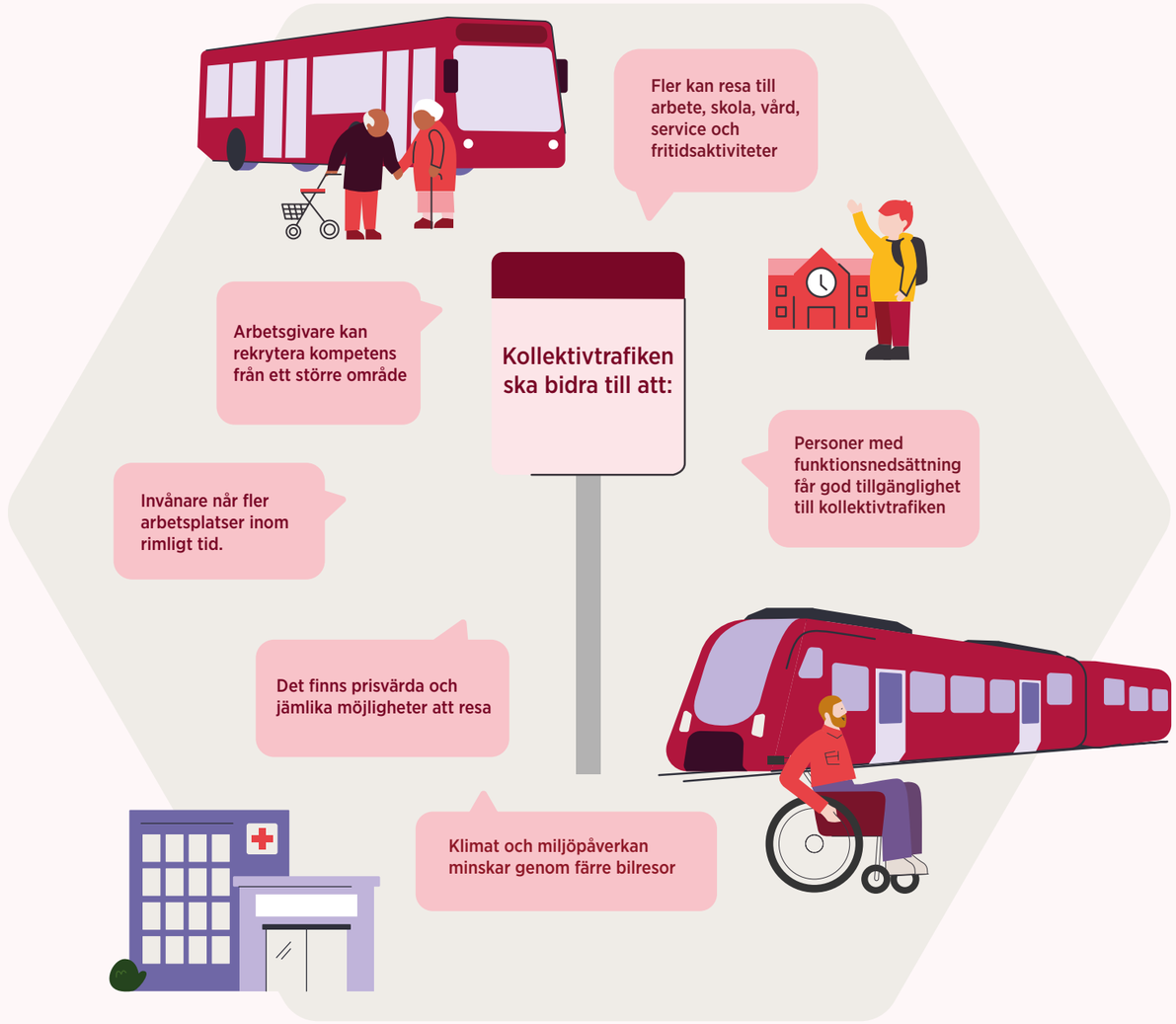
Ett förändrat omvärldsläge ställer större krav på en stark civil beredskap för kriser i fredstid och vid höjd beredskap. Krav på en robust kollektivtrafik som klarar att hantera störningar, behålla funktion och struktur, samt fortsätta att utvecklas kommer att öka från samhällets olika aktörer. Tillsammans med länets kommuner bör ett arbete göras med att peka ut prioriterad kollektivtrafik i händelse av kris eller höjd beredskap.

Trender utöver ovan beskrivna omvärldsläge som påverkar hur kollektivtrafiken bör planeras:

- För att bromsa klimatförändringarna behöver transportsektorn sänka sina utsläpp.
- Fler bor i städer, vilket ökar behovet av tät kollektivtrafik i vissa stråk.
- Digitala tjänster gör det lättare att arbeta eller studera under resan.
- Fler unga väntar med att ta körkort.
- Ett ökat intresse för miljöfrågor gör att fler kommer att välja tåg och buss i samband med fritidsresor och turism.
- Vården specialiseras, vilket kräver fler resor mellan orter.
- Fler studerar på annan ort, vilket skapar nya resmönster.
- Fler vill bo på landsbygden, men kollektivtrafiken där är ofta begränsad.
- Fler har möjlighet till distansarbete.

För att möta dessa behov behövs både fasta linjer och flexibla lösningar. Därför bör bland annat anropsstyrd kollektivtrafik införas, som körs efter behov i områden där resandet är mer utspritt. Detta kan gälla både på landsbygden, i tätorter och städer.

Figur 4 Kollektivtrafikens uppdrag.



Positionspapper för kollektivtrafik
Positionspapper för kollektivtrafik är framtaget på uppdrag av Regionsamverkan i Sydsverige och beskriver en målsättning med starkt reducerade restider företrädesvis med tågsystem som en målbild för år 2040.

I målbilden beskrivs effektiva resmöjligheter (anges i minuters restid mellan tillväxtmotorerna*), i de sex sydsvenska länen, Jönköpings län, Kalmar län, Kronobergs län, Hallands län, Skåne län och Blekinge län.

Se fördjupad information sidan 49 - Kollektivtrafik för ett enat sydsverige, positionspapper kollektivtrafik 2019.

Funktionella områden och regional utveckling
Människors vardag formas inte av kommun- eller regiongränser, utan av var de arbetar, studerar och har sitt sociala liv. Kollektivtrafiken behöver fungera i så kallade funktionella områden – där människor rör sig dagligen, oavsett administrativa gränser. Se figur 5 på sida 23.

I dessa områden är det särskilt viktigt att:

- Information om kollektivtrafik från olika huvudmän visas samlat.
- Resenärer kan se och jämföra hela utbudet.
- Kollektivtrafik planeras utifrån verkliga behov.

Det är också viktigt att Region Jönköpings län via Jönköpings Länstrafik samarbetar med andra kollektivtrafikmyndigheter för att:

- Samordna tidtabeller och trafikupplägg.
- Förenkla biljettutbud och betalningsmöjligheter.
- Skapa bra kollektivtrafik till större städer i andra regioner.

Se fördjupad information sidan 49 - Funktionella områden och regionala trafikstråk.

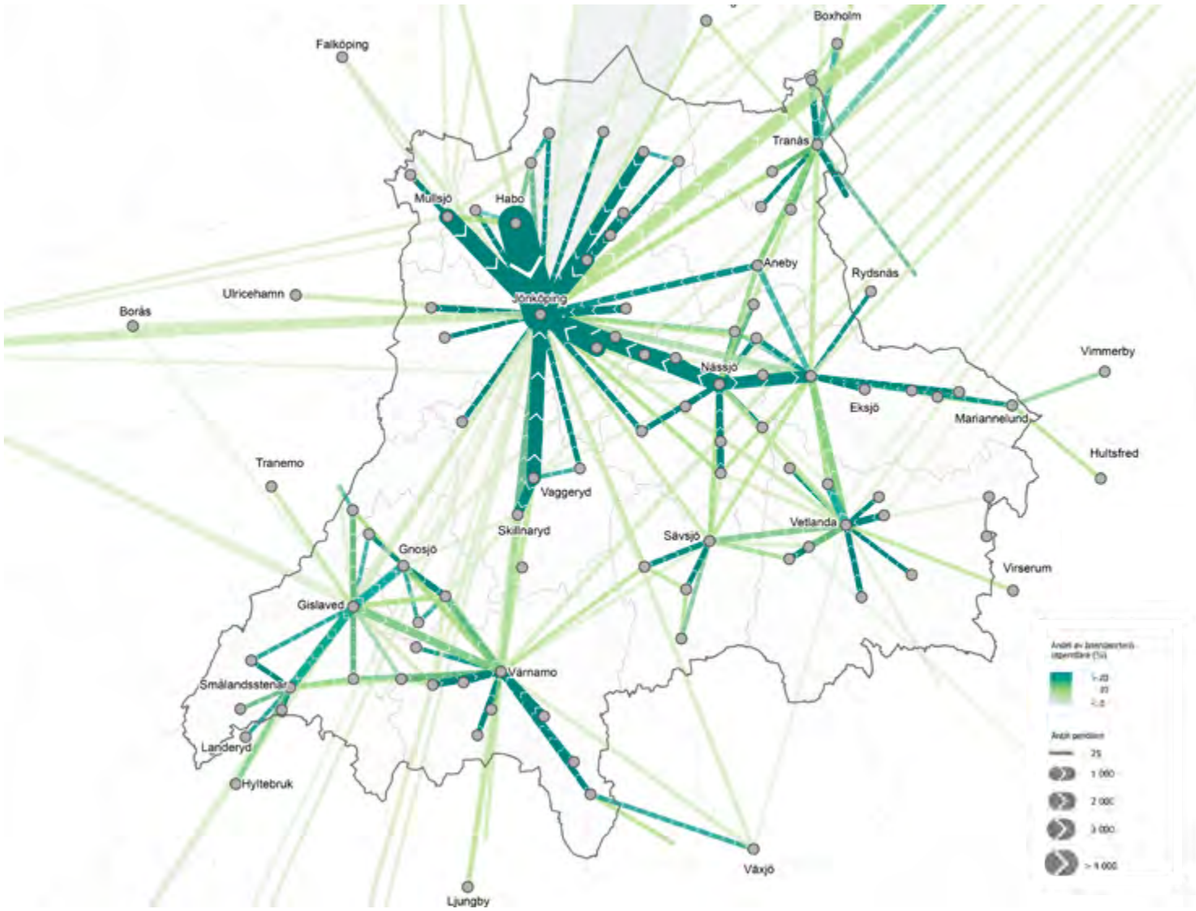
FN-konventioner
Kollektivtrafiken ska utformas i linje med:

- FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- FN:s barnkonvention

Det innebär att särskild hänsyn tas till barn och unga samt till personer med funktionsnedsättning – i både planering och genomförande.



Figur 5 Funktionella områden.



Tre olika perspektiv på kollektivtrafiken

Resenärens

Samhällets







Kollektivtrafikens

Resenärens perspektiv

Utveckling av kollektivtrafiken och pålitliga resor i hela Jönköpings län
För att skapa nya resvanor och uppmuntra till förändrade beteenden behövs insatser som riktas både till invånare och arbetsgivare. Det är avgörande för att nå målet om ökat resande fram till 2040.

Trygghet är en nyckelfråga – både före, under och efter resan. Kvinnor, unga vuxna, storstadsbor och barn känner sig ofta mindre trygga i kollektivtrafiken. Otrygghet kan göra att man avstår från att resa kollektivt. Otryggheten kan handla om allt från miljön vid hållplatser och stationer till upplevelsen ombord på fordonen. Det gäller också hur förare kör och bemöter resenärerna – både säkerheten i trafiken och förmågan att skapa en trygg stämning är viktiga. Pålitlighet är också viktigt för att skapa trygghet i kollektivtrafiken.

Följande områden är särskilt viktiga:

- Hög kundnöjdhet, som följs upp genom regelbundna kundundersökningar.
- God tillgänglighet, smidiga bytespunkter, pendlarparkeringar och bra information för att underlätta resandet.
- Snabba och bekväma resor, med täta avgångar och korta restider i de viktigaste stråken – både inom länet och till angränsande län.
- Sömlöst resande över gränser, där trafik mellan kommuner och till andra län planeras lika noggrant som inom det egna länet.

Region Jönköpings läns planerade åtgärder under programperioden:

- Se över linjesträckningar för att korta restiderna och öka antalet avgångar i de viktigaste stråken.
- Anpassa tidtabeller efter stora arbetsplatsers arbetstider.
- I samarbete med kommunerna och Trafikverket undersöka var pendlarparkeringar för bil, cykel och andra färdmedel bör byggas.
- Ta kontakt med stora arbetsgivare för att uppmuntra dem att erbjuda subventionerade periodkort till sina anställda.
- Utveckla beteendepåverkande insatser som vänder sig till allmänheten.
- Skapa bättre dialog med resenärer, bland annat via sociala medier.
- Initiera och medverka i trygghetsskapande åtgärder i kollektivtrafikens miljöer, i nära samverkan med kommunerna.
- Utveckla dialogen med barn och unga och genomföra barnkonsekvensbedömningar tillsammans med trafikföretag och kommuner.
- Utbilda all personal inom Jönköpings Länstrafik i FN:s barnkonvention och uppmuntra trafikföretagen att göra detsamma, för att säkerställa ett bra bemötande av barn och unga.





Samhällets perspektiv

Välfungerande kollektivtrafik är en av förutsättningarna för jämlik tillgång till arbete, utbildning, fritid och kultur för alla invånare. Kollektivtrafiken kan utjämna skillnader i inkomst, bakgrund och boendeort. Länets attraktivitet ökar när invånare kan välja att bo och arbeta där de önskar. Arbetsmarknadsregionerna utvidgas och möjligheterna till kompetensförsörjning och kompetensutveckling stärks för både arbetsgivare och arbetstagare.

Utvecklingen och planeringen av kollektivtrafiken i Jönköpings län behöver ske i nära dialog och samverkan med både privat och offentlig sektor. Kollektivtrafikens nuvarande och kommande utformning är en viktig del av samhällsplaneringen både på lokal, regional och nationell nivå. Här finns möjlighet att samplanera kollektivtrafiken tillsammans med utvecklingen av ny bebyggelse, infrastruktur, tillgång till naturen, publika och offentliga verksamheter. Planeringen måste utgå från människors faktiska resebehov och uppmuntra till förändrade resvanor.

På samma sätt är det nödvändigt med en välutvecklad infrastruktur för persontrafik av flera slag. Tåg, buss och bil kompletterar varandra och kollektivtrafiken ska erbjuda ett attraktivt alternativ för invånarna.

Kollektivtrafik för tillväxt, välfärd och ett sammanhållet samhälle
God tillgång till kollektivtrafik är avgörande för att stärka tillväxten och öka välfärden i länet. Den spelar en viktig roll för att vidga arbetsmarknadsregionerna, bredda möjligheterna på arbetsmarknaden och säkra kompetensförsörjningen – både inom näringslivet och i den offentliga sektorn. Arbetsgivare är en viktig part i arbetet med att utveckla kollektivtrafiken.

För många, särskilt yngre, styrs valet av bostadsort av andra faktorer än arbetsplatsens läge. Det gör fungerande arbetspendling avgörande. Kollektivtrafikens framtida sträckningar måste ta hänsyn till hur människor faktiskt reser i dag och hur resmönstren väntas utvecklas framöver. Om företagen ska klara sin kompetensförsörjning och länet behålla sin konkurrenskraft, behöver kollektivtrafiken vara ett tillgängligt och attraktivt alternativ.

Samhällsplanering och kollektivtrafik i samspel
Hur vi planerar våra samhällen påverkar kollektivtrafikens möjligheter att fungera väl. Ett hållbart transportsystem kräver att kollektivtrafiken ses som en del av samhällsstrukturen – något som påverkar var människor bosätter sig och hur de tar sig till arbete och studier.

För att kollektivtrafiken ska upplevas som ett attraktivt alternativ måste hela resan fungera – från bostaden till hållplatsen och vidare till målet. En genomtänkt bebyggelseplanering med korta avstånd till kollektivtrafikens huvudstråk är nyckeln till effektivt resursutnyttjande och högre kvalitet i kollektivtrafiken.

Trots att många i Jönköpings län bor på landsbygd eller i mindre orter, har länet en relativt samlad struktur. Det skapar goda möjligheter att erbjuda kollektivtrafik i flera starka stråk.

Regional och kommunal planering – gemensamt ansvar
Kollektivtrafiken ska vara en integrerad del av samhällsplaneringen, både på kommunal och regional nivå. I kommunernas översiktsplaner och i den regionala utvecklingsstrategin ska kollektivtrafiken ha en tydlig roll. Kollektivtrafiken bör samplaneras med lokalisering av publika verksamheter som till exempel köpcentrum och idrottsanläggningar.

Samtidigt har vissa mindre orter utanför huvudstråken minskande befolkning, vilket kan göra det svårt att erbjuda frekvent trafik.

Bilen kommer även framöver att vara en del av ett effektivt transportsystem, särskilt i glesbygd. Fler pendlarparkeringar behöver etableras i anslutning till kollektivtrafikens huvudstråk vid strategiska bytespunkter.

Infrastrukturens betydelse och tydliga roller
För att kollektivtrafiken ska fungera krävs rätt infrastruktur. Det gäller både buss och tåg. Region Jönköpings län utformar den regionala infrastrukturen tillsammans med Trafikverket, där prioriteringar fastställs i den regionala transportplanen.

Region Jönköpings län behöver ta en aktiv ledarroll i att samordna kollektivtrafik och infrastruktur. Tydliga stråk gör det lättare att prioritera rätt satsningar. De regionala målpunkterna som exempelvis tåg- och busstationer, arbetsplatsområden, högskolor, gymnasieskolor, sjukhus, kulturutbud och stora köpcentrum ska planeras med fokus på bra tillgång till kollektivtrafik och enkla byten mellan gång, cykel och kollektivtrafik.

Strategiska ställningstaganden för långsiktig trafikering
Under programperioden kommer Jönköpings länstrafik fortsätta arbetet med att ta fram strategiska ställningstaganden för långsiktig trafikering. En utveckling av planeringsprinciperna ovan innebär att stråkens dragning, bytespunkter i stråken och ambitionsnivå för trafikeringen tydliggörs. Se figur 6 på sida 31.

De strategiska ställningstagandena omsätts till prioritering av infrastruktursatsningar i länet, både kollektivtrafikåtgärder och järnvägssatsningar, vilka bland annat finansieras via statlig transportinfrastrukturplan.

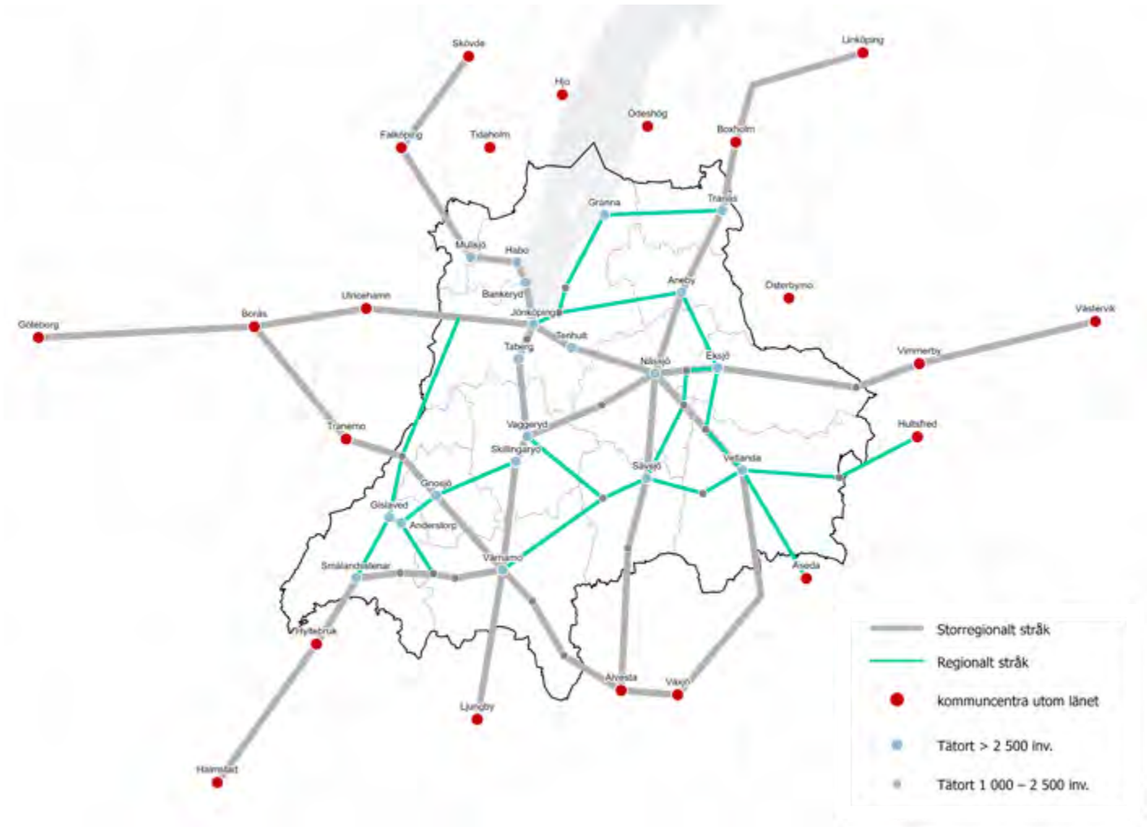
Region Jönköpings län kommer i samverkan med länets kommuner arbeta med att peka ut nya strategiska bytespunkter och tillgänglighetsanpassa både nya och befintliga bytespunkter. Detta för att fler ska kunna nå viktiga målpunkter i länet. Utpekanden görs för att kunna erbjuda attraktiv kollektivtrafik med konkurrenskraftiga restider i de starka stråken. Detta innebär också att bättre svara mot behov av mobilitet i områden där underlaget för linjetrafik är svag. Arbetet bör kombineras med andra insatser som närtrafik och anropsstyrd trafik*.

Planerade åtgärder under programperioden
Region Jönköpings län bör beakta kollektivtrafikens behov vid framtagandet av den regionala transportplanen

Region Jönköpings län bör prioritera fysiska åtgärder som gör det enkelt och bekvämt för resenärer att nå regionala verksamheter med kollektivtrafik:

- Trafikverket föreslås prioritera kollektivtrafik i sin planering, i linje med de regionala strategierna.
- Region Jönköpings län samarbetar med kommunerna och Trafikverket för att förbättra kollektivtrafikens framkomlighet på väg och järnväg.
- Kommunerna bör ta hänsyn till kollektivtrafikens behov i den fysiska planeringen.
- Kommunerna föreslås bidra ekonomiskt till utveckling och underhåll av hållplatser, bytespunkter och terminaler – och placera dem där kollektivtrafiken får bästa möjliga förutsättningar.
- Kommunerna föreslås utforma trafik- och parkeringsplaner som stödjer kollektivtrafiken.
- Region Jönköpings län tar fram beskrivning som beskriver syftet med stråket, de ingående bytespunkterna samt planerad trafikering.
- Region Jönköpings län tar fram prioriteringar av tillgänglighetsanpassade bytespunkter, utefter stråk.

Figur 6 Karta över regionala trafikstråk.



Kollektivtrafikens perspektiv

Principer för hur kollektivtrafiken planeras och körs
Kollektivtrafiken i länet bygger på ett system med olika nivåer som hänger ihop och stödjer varandra. Målet är att skapa ett sömlöst resande där alla delar av resan fungerar.

För att utnyttja kollektivtrafikens styrkor på bästa sätt, koncentreras insatserna till ett antal utvalda stråk där det finns hög efterfrågan, med ett stort utbud och hög tillgänglighet. Genom att prioritera resurser till dessa stråk kan många invånare få tillgång till god kollektivtrafik, vilket bidrar till ett mer hållbart samhälle samt ger ökad möjlighet att åka kollektivt mellan de olika länsdelarna. Dessa stråk trafikeras av tåg, buss eller en kombination av båda. Finns det järnväg med tillräcklig kapacitet prioriteras tågtrafik.

Samtidigt bör kollektivtrafik även erbjudas i landsbygdsområden. Här är lösningar som anropsstyrd trafik aktuella. Ett långsiktigt och strategiskt arbete krävs för att nå framgång även på dessa platser. Kollektivtrafiken kan på detta sätt bidra till ett sammanhållet län med möjlighet att åka kollektivt.

Det finns en samsyn mellan kommunerna och Region Jönköpings län om att kollektivtrafiken i de starka stråken ska präglas av hög turtäthet, korta restider och goda förbindelser över länsgränserna.

Kort restid är en avgörande faktor för att fler ska vilja pendla och välja kollektivtrafiken framför bilen. För vissa branscher – särskilt inom industrin och vården – är det dessutom nödvändigt att tidtabellerna anpassas till skift- och arbetstider för att kollektivtrafiken ska vara ett reellt alternativ.

De regionala busslinjerna som ingår i stomlinjenätet* ska inspireras av tågtrafikens principer: snabba, täta avgångar och hållplatser på strategiska platser med hög standard.

För att regional busstrafik ska fungera effektivt krävs också att den prioriteras i tätorter och att det finns välplanerade bytespunkter. Det kan ibland uppstå en intressekonflikt mellan snabbhet för långresenärer och service för mindre orter. Då måste en rimlig avvägning göras, så att fler får tillgång till kollektivtrafik utan att resorna tar för lång tid.

Att skapa välplacerade bytespunkter med god standard kan vara en lösning för att människor på landsbygden ska ha god tillgång till kollektivtrafik, i enlighet med de mål som finns i den Regionala utvecklingsstrategin.

Fem nivåer i kollektivtrafiken
Kollektivtrafiken är uppdelad i olika nivåer beroende på syfte och geografi.

Nivå 1: Storregionala stråk
Här går trafiken över länsgränser och förbinder länet med södra och västra stambanorna. Stråken trafikeras huvudsakligen med tåg och kompletteras med buss där det behövs. Kvaliteten ska vara hög med täta avgångar. Målet är att ge samma standard till angränsande målpunkter som inom det egna länet.

Nivå 2: Regionala stråk
Dessa stråk binder samman större orter inom länet. Regionbussar kompletterar tågen där järnväg saknas. Fokus ligger på snabbhet och effektivitet. Stationer och hållplatser är strategiskt valda. Bytespunkter och pendlingsparkeringar är viktiga för att underlätta resandet.

Nivå 3: Lågfrekvent regionbusstrafik
Denna typ av trafik kännetecknas av att det körs relativt få turer som i stor uträckning är anpassad efter att erbjuda pendlingsmöjligheter till och från skolor.

Nivå 4: Stadstrafik
I Jönköping är stadstrafiken tät, tillgänglig och en nyckel till att klara befolkningstillväxten. Den behöver fortsätta att utvecklas i nära samarbete med kommunen, särskilt vad gäller infrastruktur. Även andra kommuner efterfrågar stöd i att utveckla egen tätortstrafik, till exempel i Nässjö, Värnamo och Tranås. Tillskapande av attraktiva bytespunkter utanför städerna kan bidra till mindre belastning av biltrafik i stadskärnorna.

Nivå 5: Närtrafik och anropsstyrd trafik
Närtrafiken ger tillgång till grundläggande service genom resor till och från närmaste större ort. Närtrafiken har i nuläget egna villkor som gör att den inte betraktas som allmän kollektivtrafik*. Region Jönköpings län behöver skapa anropsstyrd trafik som komplement där linjelagd trafik är gles eller saknas. Anropsstyrd trafik räknas som allmän



kollektivtrafik, det vill säga öppen för allmänheten, och ska beställas i förväg.

Turutbud och avgångar
Hur många turer som erbjuds i kollektivtrafiken beror på flera faktorer – framför allt ortens storlek, viktiga resmål och hur många som faktiskt reser, oavsett färdsätt. Det är inte bara dagens kollektivtrafikresande som avgör, utan även det totala pendlingsunderlaget och förväntad efterfrågan.

När Jönköpings länstrafik planerar för framtidens utbud är restiden en viktig faktor, eftersom den påverkar hur villiga människor är att pendla. Undersökningar visar att viljan att pendla minskar kraftigt om restiden överstiger 45–60 minuter, beroende på avståndet.

Hänsyn behöver tas till resandeunderlag för de fall där reserelationen ligger mellan två angränsande kommunhuvudorter och restiden överstiger 60 minuter. I dessa fall är målsättningen 12–16 dubbelturer.

Tabell 1 Turutbud från och till kommunhuvudorter

Relation	Turutbud/vardag
Kommunhuvudort – angränsande kommunhuvudort med längst 60 minuters kollektivtrafikpendling	24 dubbelturer*
Kommunhuvudort – regionhuvudort alternativt angränsande högskoleort eller regionhuvudort	12-16 dubbelturer
Kommunhuvudort – angränsande ort med mer än 2500 invånare alternativt funktionellt område*	24 dubbelturer
Kommunhuvudort – angränsande ort med 1000-2500 invånare	12-16 dubbelturer

I Jönköpings stadstrafik erbjuds ett varierat, men generellt högt antal avgångar. För stadstrafiken i övriga kommuner beslutas turtätheten separat, utifrån lokala behov och förutsättningar.

Kollektivtrafiken ska i första hand vara som mest tillgänglig under tider då flest reser – framför allt vid arbetspendling och skolstart. Det är dessa tidslägen som fortsatt ska prioriteras.

Det finns efterfrågan på kvälls- och helgtrafik inom regiontrafiken. Det är viktigt för att invånarna ska kunna ta del av nöjesliv, kultur och andra aktiviteter i större städer i närheten, även utanför traditionella arbetstider.

Många av länets mindre tätorter med färre än 1000 invånare ligger längs de stråk som pekas ut som prioriterade. För dem som inte bor längs dessa stråk bör den anropsstyrda trafiken utvecklas under programperioden, så att även dessa orter får viss tillgång till kollektivtrafik.

Restider och restidskvoter*
Kollektivtrafiken planeras utifrån följande riktvärden för restid:

- Till regionhuvudort (Jönköping) är målet att resan från kommunhuvudort ska ta högst 60 minuter. För att nå det målet kan snabb- eller direkttrafik utan byten eller mellanliggande stopp behöva införas. Samtidigt finns det relationer där dagens infrastruktur eller lagar, till exempel hastighetsbegränsningar, gör det omöjligt att nå Jönköping på under en timme.
- Mellan angränsande kommunhuvudorter: Här bör restiden inte överstiga 45 minuter.
- Restidskvoter för 2040 - Förhållandet mellan restiden med kollektivtrafik och bil ska ha följande mål:
  - » Tåg: 0,8 (tågresan bör ta 80 procent av bilens restid)
  - » Regionbuss: 1,3
  - » Direkt-/expressbuss: 1,2.

För att göra restiden mer värdefull för resenären, ska kollektivtrafiken göra det möjligt för aktiviteter under resan – till exempel arbete, läsning eller vila.

För att uppnå kortare restider är det nödvändigt att justera hur linjerna dras. Det innebär att linjer blir rakare och snabbare. I samband med detta behöver fler pendlarparkeringar anläggas, både för bil och cykel, så att resenärer enkelt kan ta sig till kollektivtrafikens huvudstråk.

Bytespunkter, hållplatser och stationer
En bytespunkt är en plats där resenärer enkelt ska kunna byta mellan olika trafikslag – till exempel mellan buss, tåg, bil eller cykel. Idag ansvarar kommunerna och Trafikverket för att bygga, underhålla och finansiera dessa platser. En särskild handbok har tagits fram för att stödja arbetet med utformning av bytespunkter.

För att resan ska upplevas smidig behöver stationer, terminaler och bytespunkter vara:

- lättillgängliga och säkra
- utformade så att byten sker enkelt och snabbt
- tillgänglighetsanpassade
- väl underhållna och förutsägbara i sin funktion.

Även på landsbygden, där befolkningen är glesare, kan attraktiva bytespunkter med hög standard spela en viktig roll. De gör det möjligt för boende i dessa områden att ansluta till de större kollektivtrafikstråken och resa vidare på ett smidigt sätt.

För många som bor på landsbygden är bilen och andra fordon en nödvändig del av vardagen. Det är viktigt att kollektivtrafiken går att kombinera med andra transportsätt. Pendlarparkeringar vid bytespunkter är ett konkret exempel på detta.

Cykeln spelar också en viktig roll i ett ”hela resanperspektiv”. Genom att satsa på cykelvänlig infrastruktur i och runt kollektivtrafikanläggningar kan fler välja att kombinera cykel och kollektivtrafik. Möjligheten att ta med cykel utan kostnad på tåg och regionbussar har redan lett till att fler gör kombinationsresor.

Alla typer av kollektivtrafik – oavsett om den är kommersiell eller upphandlad – ska ha tillgång till bytespunkter på lika villkor. Om kapaciteten är begränsad, ska principerna för platsfördelning vara tydliga, förutsägbara och fastställda i förväg.

Resenärer ska enkelt kunna ta reda på vilka tillgängliga stationer och hållplatser som finns, bland annat via Jönköpings länstrafiks webbplats och app.

Se fördjupad information sidan 49 - Fullt tillgängliga bytespunker i Jönköpings län, våren 2025.

Särskild kollektivtrafik – färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och närtrafik
Särskild kollektivtrafik innefattar färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och närtrafik. Genom förbättrad tillgänglighet kan fler med funktionsnedsättning resa med den allmänna kollektivtrafiken. Det arbetet ska fortsätta, med målet att minska behovet av särskild kollektivtrafik. Färdtjänstberättigade har rätt till obegränsat antal resor inom länet och i vissa fall även till angränsande län. Resor utanför länet kräver riksfärdtjänst.

Allt fler äldre förväntas fortsätta vara aktiva resenärer. Det innebär att färdtjänstresorna per person kan komma att öka med ökade kostnader som följd. Därför är det ännu viktigare att kollektivtrafiken görs tillgänglig för fler.

Se fördjupad information sidan 49 - Färdtjänst och riksfärdstjänst.

Samordning med kommunalt upphandlad trafik
Region Jönköpings län och kommunerna strävar efter att samordning sker mellan kommunala skolskjutsar och den linjelagda trafiken. Det sker redan i stor utsträckning för gymnasieelever. Yngre elever reser oftare med kommunens egen upphandlade trafik. Bättre samordning gör att linjetrafik kan behållas i områden som annars riskerar att stå utan kollektivtrafik. Samtidigt används resurserna mer effektiv och parallellgående trafik kan undvikas.



Strategier och framgångsfaktorer

För att nå målen till år 2040 krävs en kombination av tydlig riktning, planering och samverkan. Region Jönköpings län arbetar långsiktigt med att utveckla kollektivtrafiken – med fokus på resenären, kollektivtrafikens funktion och hela samhällets nytta.

Strategier för ökad marknadsandel

För att kollektivtrafiken ska bli ett attraktivt val för fler behöver den vara synlig, pålitlig och användbar i vardagen. Insatserna ska öka kollektivtrafikens andel av de motoriserade resorna.

- Utveckla huvudstråk med dokumenterad efterfrågan av tät kollektivtrafik och korta restider som kan utvärderas utifrån samhällsekonomisk nytta.
- Skapa goda förutsättningar för resor genom smidiga byten och hög kvalitet.
- Kollektivtrafiken ska vara robust och fungera som planerat oberoende av väder eller annan påverkan men med trafiksäkerheten i fokus.
- Samarbeta med kommuner och Trafikverket för att förbättra tillgängligheten till hållplatser och stationer.
- Synliggöra kollektivtrafiken som ett alternativ till bilen.

Strategier för att nå resandemålen

Fler resor kräver både bättre tillgång till kollektivtrafik och ett utbud som passar olika behov. Utbudet ska spegla var och när människor reser – och göra det enkelt att välja kollektivt resande.

- Erbjuda fler avgångar, särskilt i vardagspendling.
- En hög punktlighet.
- Tillhandahålla ett enkelt biljettsystem, utveckla flexibla och attrak tiva biljettlösningar.
- Införa flexibla, anropsstyrda lösningar i landsbygd där det är lämpligt.
- samverka med kommuner, arbetsgivare och skolor för att öka resandet.

Strategier för bättre kundnöjdhet

En positiv reseupplevelse är avgörande för att behålla och attrahera fler resenärer. Därför behövs insatser som skapar trygghet, tillit och tydlig information.

- Utveckla digitala tjänster och realtidsinformation.
- Göra biljettsystem enkla och lättförståeliga.
- Arbeta med resenärer för bemötande och återkoppling.

Strategier för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Fler ska kunna använda kollektivtrafiken på lika villkor. Det kräver fysiskt tillgängliga miljöer, tydlig information och lösningar som ger trygghet och självständighet.

- Tillgänglighetsanpassa hållplatser, fordon och information.
- Samverka med intresseorganisationer.
- Säkerställa ledsagning, röststyrd och visuell vägledning.
- Integrera färdtjänst och riksfärdtjänst i helheten.

Arbetet utgår från kollektivtrafiklagen (2010:1065), diskrimineringslagstiftningen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Strategier för miljö och hållbart samhälle

Kollektivtrafiken ska vara en del av omställningen till ett fossilfritt samhälle. Det kräver satsningar på hållbara drivmedel, energieffektivitet och minskat bilberoende.

- Ställa krav på så låg total miljöpåverkan som möjligt vid upphandling.
- Samordna kollektivtrafik med samhällsplanering.
- Arbeta för att minska bilberoendet i hela länet.
- Främja energieffektivitet och cirkulära resurser.
- Kollektivtrafiken ska fungera även vid större påverkan på samhället och behöver vara flexibel vad gäller drivmedel och hur transporter utförs.

Strategier för starkare besöksnäring och för ett sammanhållet län

- Ha ett flexibelt turutbud för den linjelagda trafiken som snabbt kan anpassas.
- Göra det enklare att ta kollektivtrafiken till besöksmål och turistdestinationer.
- Införa flexibla anropsstyrda lösningar där behovet finns.
- Möjliggöra att ta sig till grannkommunernas huvudorter.
- Möjliggöra att ta sig mellan länets tre akutsjukhus.

Framgångsfaktorer för att lyckas

För att strategierna ska få effekt krävs att vissa grundläggande faktorer finns på plats. Dessa är avgörande för att kollektivtrafiken ska kunna utvecklas i takt med målen:

- Tydlig politisk riktning och långsiktighet. Beslut som håller över tid – även vid tider av kärvande ekonomi – är avgörande.
- Samsyn mellan region och kommuner. Kollektivtrafiken måste samplaneras med bostäder, service och arbetsplatser.
- Samarbete med trafikföretag och andra regioner. Effektiv kollektivtrafik kräver gemensam planering – även över länsgränser.
- Resurser för genomförande och uppföljning. Strategier kräver både finansiering och organisatorisk kapacitet.
- Resenärsförståelse och kundinflytande. Kollektivtrafik ska utgå från resenärens, företagens och offentlig sektors behov. Resenärer ska känna förtroende för kollektivtrafiken och uppleva att de har inflytande.

Kollektivtrafikutbud och trafikplikt

Kollektivtrafiken i Jönköpings län omfattar både upphandlad kollektivtrafik (med allmän trafikplikt) och kommersiell kollektivtrafik. Tillsammans ska dessa trafikslag bidra till att målen i trafikförsörjningsprogrammet uppnås.

Programmet bygger på ett helhetsperspektiv där resenären står i centrum – oavsett vem som kör trafiken.

Allmän trafikplikt – länets grundläggande kollektivtrafik
Region Jönköpings län har beslutat om allmän trafikplikt för viss kollektivtrafik. Det innebär att Region Jönköpings län tar ansvar för att erbjuda kollektivtrafik i de delar av länet där det annars inte skulle ske i tillräcklig omfattning.

Allmän trafikplikt omfattar linjelagd buss- och tågtrafik i länet.

Region Jönköpings län planerar och upphandlar kollektivtrafiken, ställer krav på tillgänglighet, punktlighet och miljö samt säkerställer att kollektivtrafiken är ekonomiskt försvarbar.

Kommersiell kollektivtrafik – en viktig del av helheten
Kommersiell kollektivtrafik – det vill säga kollektivtrafik som drivs utan offentlig upphandling – är viktig för att öka utbudet. Det gäller främst:

- regional busstrafik mellan större orter
- tågtrafik som drivs i egen regi av bolag
- fjärrtrafik och långväga linjer.

Region Jönköpings län samverkar med kommersiella aktörer för att:

- undvika parallellgående trafik
- säkerställa god hållplatsstruktur
- underlätta biljettsamverkan och information till resenärer.

Färdtjänst och riksfärdtjänst
Region Jönköpings län ansvarar för att erbjuda särskild kollektivtrafik för personer som inte kan använda den allmänna kollektivtrafiken. Det gäller:

- färdtjänst inom kommunen eller länet
- riksfärdtjänst vid längre resor över länsgränserna.

Resorna sker enligt lag (1997:735 och 1997:736) och prissättning styrs av särskilda taxor.
Region Jönköpings län ser färdtjänst och riksfärdtjänst som en del av helheten – inte som ett separat system.

Syftet är att erbjuda jämlika resmöjligheter för alla invånare och att skapa god samordning mellan särskild och allmän kollektivtrafik.





Roller och ansvar

För att kollektivtrafiken ska fungera väl krävs tydliga roller och ansvar. Region Jönköpings län har det samordnande ansvaret som regional kollektivtrafikmyndighet*, men många aktörer påverkar hur kollektivtrafiken planeras, finansieras och upplevs.

Region Jönköpings län – huvudansvarig
Region Jönköpings län är ansvarig för att:

- ta fram och besluta om trafikförsörjnings-program
- besluta om allmän trafikplikt
- planera, upphandla och följa upp kollektivtrafik
- samverka med kommuner, trafikföretag och andra myndigheter
- kommunicera med resenärer och invånare.

Region Jönköpings län har även ansvar för färdtjänst, riksfärdtjänst och sjukresor i alla länets kommuner.

Kommunernas roll
Kommunerna har en viktig roll i att skapa förutsättningar för kollektivtrafiken. De ansvarar för:

- fysisk samhällsplanering – till exempel var hållplatser kan placeras
- gator, gångvägar och cykelvägar
- trygghet, belysning och väderskydd vid hållplatser
- beslut om skolskjuts och lokal samverkan
- markfrågor och bygglov för kollektivtrafik-anläggningar.

Kommunerna är också viktiga parter i planering och uppföljning. Region Jönköpings län har påbörjat att upprätta avsiktsförklaringar med länets kommuner. Arbetet ska fortsätta till att omfatta alla länets kommuner.

Trafikföretagens ansvar
Trafikföretagen ansvarar för:

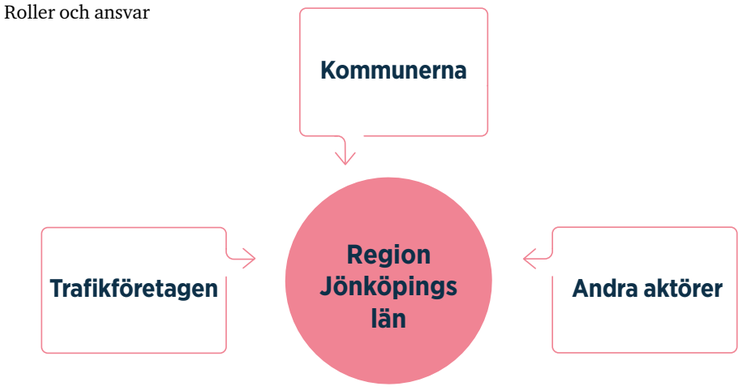
- att leverera kollektivtrafik enligt avtal
- punktlighet, säkerhet och service
- rapportering till Region Jönköpings län
- regelbunden fortbildning av förarpersonalen exempelvis kring bemötande och information till resenärerna. Hjärt- och lungräddningsutbildning är ett annat exempel

Företagen är en del av länets kollektivtrafiksystem – och kan bidra med innovation, utveckling och lösningsförslag.

Samverkan med andra aktörer
Region Jönköpings län samarbetar också med:

- Trafikverket – om vägar, järnvägar och infrastrukturinvesteringar
- Länsstyrelsen – i frågor om miljö, tillgänglighet och regional utveckling
- grannregioner – för samordnad kollektivtrafik och biljettsystem
- intresseorganisationer och resenärsföreträdare – särskilt kring tillgänglighet och brukarperspektiv.

Figur 7 Roller och ansvar



Genomförande och uppföljning

För att målen i trafikförsörjningsprogrammet ska uppnås krävs både långsiktig planering och löpande genomförande. Det handlar om att omsätta strategier till faktiska trafiklösningar, investeringar och samarbeten – och att följa upp resultaten på ett transparent sätt.

Genomförande och styrning
Genomförandet av programmet sker i flera steg:

- I strategiska dokument förtydliga önskad långsiktig trafikering, stråkbeskrivningar samt beskrivning av hur strategiska och tillgängliga bytespunkter ska möta resenärens behov.
- Investeringar i infrastruktur och fordon. Investeringar riktas mot exempelvis bytespunkter, tillgängliga hållplatser, informationssystem och fossilfria drivmedel.
- Planering av kollektivtrafik. Region Jönköpings län tar fram åtgärdsförslag som konkretiserar strategierna i programmet.
- Upphandling och avtal. Trafikupphandlingar utformas för att möta målen i programmet. Krav på turutbud, fordon, kvalitet och miljö ingår i avtalen.
- Samverkan och koordinering. Genom samarbete med kommuner, Trafikverket och andra berörda myndigheter, trafikföretag och angränsande regioner förankras beslut och prioriteringar.

Ekonomi och resurser
Genomförandet förutsätter tillräckliga och ökade resurser över tid. Kollektivtrafiken finansieras genom en kombination av biljettintäkter och regionala medel. För varje trafikslag görs bedömningar av kostnadseffektivitet, samhällsnytta och tillgänglighet.

Beslut om utökningar eller förändringar av trafikutbudet görs politiskt, utifrån ekonomiska förutsättningar och resenärsbehov.

Framtagande av kriterier och analysinstrument för när trafikutbud kan ifrågasättas ur ett ekonomiskt perspektiv bör tas fram regelbundet och presenteras när förändringar av trafikutbudet blir aktuellt.

Uppföljning och nyckeltal
Region Jönköpings län följer upp programmet genom:

- Resultat mot målen 2040. Nyckeltal kopplade till programmålen (resande, marknadsandel, tillgänglighet, miljö och kundnöjdhet) följs upp och redovisas löpande. Resultaten ska ligga till grund för kommande revideringar av mål och handlingsplaner.
- Årlig uppföljningsrapport.
- Utvärdering och revidering. Programmet revideras minst vart fjärde år eller vid större förändringar i omvärlden.

Se fördjupad information sidan 49 - Region Jönköpings läns kollektivtrafik 2024 - uppföljningsrapport artikel 7.1 EU:s kollektivtrafikförordning Dnr: RJL 2025/2533

Samråd och delaktighet
Trafikförsörjningsprogrammet har tagits fram i dialog med länets kommuner, trafikföretag, myndigheter och invånare. Syftet har varit att förankra programmets innehåll i verkliga behov – och att skapa gemensamma förutsättningar för genomförande.

Genomförda samrådsinsatser
Arbetet med programmet har inkluderat:

- Dialogmöten med kommuner. Samtliga 13 kommuner har bjudits in till träffar där kollektivtrafikbehov, prioriteringar och samhällsplanering diskuterats.
- Samarbete med trafikföretag.
- Samråd med intresseorganisationer, ungdomsråd och företrädare för personer med funktionsnedsättning.
- Synpunkter genom enkäter, analyser av kunddata och kontakt med resenärsorganisationer.
- Myndighetssamverkan. Trafikverket, Länsstyrelsen, angränsande regioner och SKR har bjudits in att lämna synpunkter.

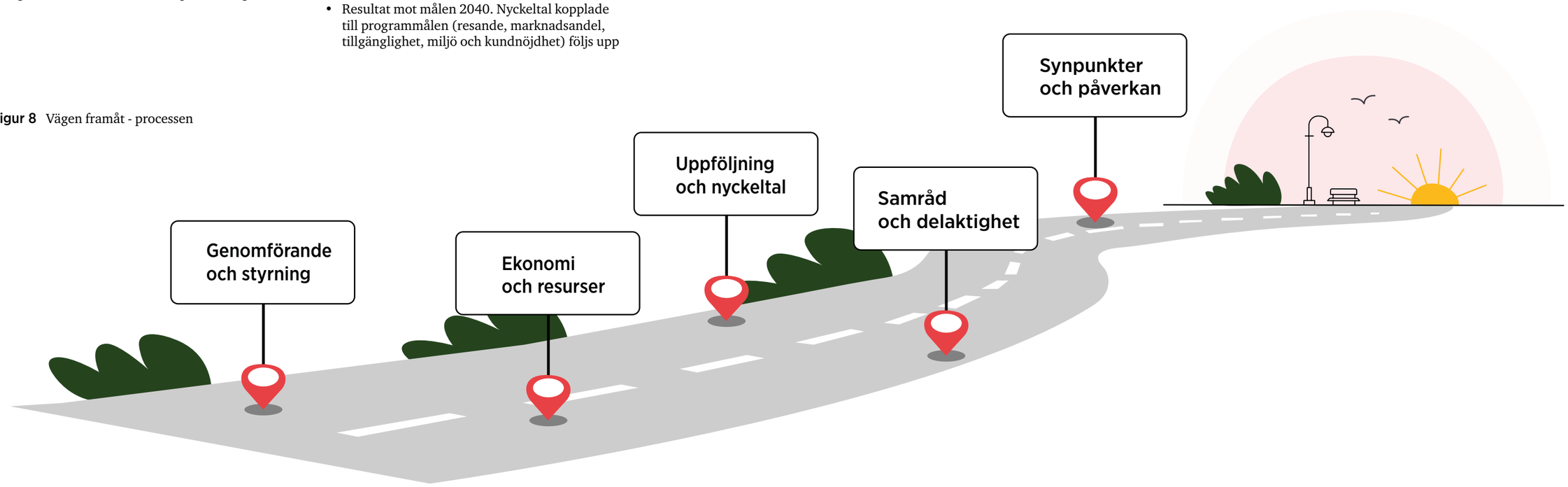
Se fördjupad information sidan 49 - Samrådsredovisning och inkomna yttranden avseende Region Jönköpings län trafikförsörjningsprogram 2026-2040, daterat 2025-11-20.

Synpunkter och påverkan
Synpunkter från samråden har påverkat flera delar av programmet, till exempel:

- behov av bättre kollektivtrafik på landsbygden
- vikten av trygghet vid hållplatser
- önskemål om tätare kollektivtrafik i vissa stråk
- vikten av tillgänglighetsanpassning

Fortsatt delaktighet
Region Jönköpings län fortsätter samverka med länets aktörer under programmets genomförande. Öppen dialog, årliga uppföljningar och återkommande dialogmöten är viktiga delar för att programmet ska vara levande och användbart.

Figur 8 Vägen framåt - processen







Fördjupad information

Här beskrivs fördjupad information som kompletterar programmets analyser, strategier och beslutsunderlag.

1. Region Jönköpings läns kollektivtrafik 2024 - uppföljningsrapport artikel 7.1 EU:s kollektivtrafikförordning. Dnr: RJL 2025/2533

Linjer och trafikplikt
Beskrivning av den kollektivtrafik som omfattas av allmän trafikplikt i Jönköpings län, inklusive linjesträckningar och trafikupplägg.
Trafikekonomiska förutsättningar
Redovisning av ekonomiska ramar och kostnadsutveckling.

2. Resvaneundersökning oktober 2024, Region Jönköpings län

Resultatet för Region Jönköpings läns resvaneundersökning som redovisas i rapporten bygger på data från den nationella resvaneundersökningen Kollektivtrafikbarometern. Insamlingen har skett löpande från januari 2023 till september 2024. Sammanfattningen i rapporten fokuserar främst på cykeln som färdmedel samt ungdomars resvanor.

3. Funktionella områden och regionala trafikstråk

Analys av arbetsmarknadsregioner och funktionella samband mellan orter, samt prioriterade kollektivtrafikstråk.

Läs mer på Region Jönköpings webbplats, *rjl.se/samhallsplanering*. Fördjupande information finns via länken Geografin spelar roll.

4. Fullt tillgängliga bytespunkter i Jönköpings län våren 2025

Kartläggning av tillgänglighet i kollektivtrafiken, inklusive hållplatser, terminaler och informationssystem.

5. Redovisning av Länstrafikens miljö- och hållbarhetsmål från Region Jönköpings läns Hållbarhetsprogram och Trafikförsörjningsprogram 2024

Underlag kring kollektivtrafikens roll i omställningen till ett fossilfritt transportsystem.

6. Färdtjänst och riksfärdtjänst

Regelverk för färdtjänst, Region Jönköpings län
Regelverk för riksfärdtjänst,
Region Jönköpings län

Aktuella regleverk finns på Länstrafikens webbplats *jlt.se, Färdtjänst och riksfärdtjänst*.

7. Samrådsredovisning och inkomna yttranden avseende Region Jönköpings läns Trafikförsörjningsprogram 2026-2040, 2025-11-20

Dokumentation av samrådsprocessen: inbjudna aktörer, inkomna synpunkter och Region Jönköpings läns svar.

8. Kollektivtrafik för ett enat sydsverige, Positionspapper kollektivtrafik 2019

Sex regioner i sydsverige i samverkan; Blekinge, Halland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg och Skåne.

Den fördjupade informationen finns tillgänglig hos Region Jönköping Jönköpings län.

Kontakt
Postadress: Box 1024, 551 11 Jönköping
Epost: regionen@rjl.se
Kontaktcenter: 010-241 00 00
Fax: 036-16 65 99

Begreppsförklaring

Allmän kollektivtrafik
Benämning på kollektivtrafik som tillhandahålls allmänheten. Idag är kollektivtrafik den korrekta termen, men begreppet allmän kollektivtrafik (samhällsstödd eller kommersiell) lever kvar för att kunna skilja den från särskild kollektivtrafik, se nedan.

Allmän trafikplikt
Med allmän trafikplikt menas enligt EU-förordningen (1370/2007) om kollektivtrafik, de krav som den regionala kollektivtrafikmyndigheten definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse. Trafiken är sådan att ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något intresse av att bedriva den kommersiellt utan att få viss ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor.

Anropsstyrd trafik
Trafik som körs först efter att någon efterfrågat den genom anrop (beställning) till beställningscentral.

Bytespunkt
Plats där resenären kan byta mellan olika linjer och trafikslag.

Demografi
Demografi är vetenskapen om befolkningsfördelning, storlek och sammansättning.

Dubbeltur
Betyder att en buss åker tur och retur.

Flyttnetto
Flyttnetto är skillnaden mellan hur många som flyttar in till ett område och hur många som flyttar därifrån. Om fler flyttar in än ut blir flyttnettot positivt, och om fler flyttar ut blir det negativt.

Funktionellt område
Ett geografiskt avgränsat område som definieras av sina inbördes samband, som till exempel arbetsmarknad, handel och infrastruktur, snarare än administrativa gränser.

Färdtjänst
Särskilt ordnade transporter för personer med funktionsnedsättning som erhålls efter myndighetsbeslut.

Kollektivtrafik
Kollektivtrafik definieras som persontransporter av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering. Definitionen finns i EU:s kollektivtrafikförordning 1370/2007 artikel 2 a. I kollektivtrafiklagen (2010:1065) finns en hänvisning till denna definition.

Kommersiell trafik
Kollektivtrafik som ett trafikföretag bedriver utifrån rent kommersiella villkor utan något avtal eller ekonomiskt stöd från den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Närtrafik
Anropsstyrd trafik som kompletterar eller ersätter linjelagd trafik inom vissa geografiska områden. Närtrafiken är i Region Jönköpings län är inte öppen för alla, det krävs att man är folkbokförd i länet och har ett visst avstånd till erbjuden allmän kollektivtrafik av en viss standard.

Regional kollektivtrafikmyndighet/trafikhuvudman
Den myndighet som i ett län ansvarar för regional kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och med tunnelbana enligt Lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Myndigheten ansvarar för att det finns ett trafikförsörjningsprogram med fastställda mål för den regionala kollektivtrafiken. Myndigheten ansvarar även för att fatta beslut om allmän kollektivtrafik och upphandling av kollektivtrafik.

Restidskvot
Skillnad i restid med kollektivtrafik och restid med bil. Kan även vara kvoten mellan restider för andra färdsätt.

Stomlinjer
En stomlinje är en av de viktigaste busslinjerna i ett område. Den går ofta, kör raka och tydliga resvägar och binder ihop platser där många reser. Stomlinjer är grunden i kollektivtrafiken och gör det enkelt att resa vidare med andra linjer.

Särskild kollektivtrafik
Är ett samlingsnamn för kollektivtrafik som inte är öppen för allmänheten. Såsom färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och i Jönköpings län även närtrafik.

Tillgänglig kollektivtrafik
Kollektivtrafik anpassad för att så många som möjligt ska kunna åka med kollektivtrafiken oavsett funktionshinder

Tillväxtmotor
En ort eller region som har stor ekonomisk betydelse genom att driva tillväxt.

Trafikstråk
Sammanhängande geografiska sträckor som körs med relativt hög turtäthet. Stråken binder samman större orter ofta över länsgränser.

§ 11

Revidering av tandvårdstaxa Folktandvården 2026 Region Jönköpings län

Diarienummer: RJL 2025/8

Beslut

Presidiet föreslår att

- reviderad tandvårdstaxa med prislista per åtgärd för Folktandvården 2026 Region Jönköpings län godkänns.

Sammanfattning

Förslaget till revidering av tandvårdstaxa 2026 följer principerna för Region Jönköpings läns priser inom folktandvården.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse: Revidering av tandvårdstaxa Folktandvården 2026 Region Jönköpings län
- Tandvårdstaxa Folktandvården 2026 Region Jönköpings län – reviderad
- Tandvårdstaxa jourtid Folktandvården 2026 Region Jönköpings län – reviderad

Beslutet skickas till

Nämnden för folkhälsa och sjukvård

Regionledningskontoret

Nämnd för folkhälsa och sjukvård

Revidering av tandvårdstaxa Folktandvården 2026 Region Jönköpings län

Förslag till beslut

Nämnd för folkhälsa och sjukvård föreslår att

- reviderad tandvårdstaxa med prislista per åtgärd för Folktandvården 2026 Region Jönköpings län godkänns.

Sammanfattning

Förslaget till revidering av tandvårdstaxa 2026 följer principerna för Region Jönköpings läns priser inom folktandvården.

Ärendebeskrivning

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) har ändrat referensprislistan för tandvårdsåtgärder sedan Tandvårdstaxa för Folktandvården 2026 Region Jönköpings län beslutades. Strukturen av koderna för behandling av parodontal sjukdom har förändrats, och referenspriserna har därmed ändrats.

I tidigare versioner av referensprislistan fanns tre koder för parodontal behandling; 341-343. Nu har kod 340 tillkommit, så nu handlar det i stället om fyra nivåer av samma typ av behandling. Vid beräkning av pris och total avvikelse mot referensprislistan har en uppskattning gjorts av hur tidigare volymer skulle ha fördelats mellan 340-343, i stället för 341-343, eftersom kod 340 inte funnits tidigare. Pris och volymer på kod 343 har inte påverkats av ändringen.

Åtgärd	Beskrivning	Taxepris	Referenspris	*Tidigare taxepris*	*Tidigare referenspris*
340	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit	630	525	-	-
340S	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit	690	575	-	-
341	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, omfattande	950	920	*825*	*735*
341S	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, omfattande	1 660	1 605	*930*	*835*
342	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, tidskrävande	1 455	1 430	*1 430*	*1 430*
342S	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, tidskrävande	2 690	2 645	*2 130*	*2 130*

Utöver förändringen kring behandling av parodontal sjukdom har även kod 926 och 929 tagits bort. Dessa koder ersätts inte med någon kod, och påverkar inga andra priser.

Revideringen följer principerna i budget 2026 och flerårsplan 2027-2028 för hur Regions Jönköpings läns priser inom folktandvården ska förhålla sig till referensprislistan.

Revideringen av taxan påverkar också Tandvårdstaxa jourtid, som har ett generellt påslag på 50 % på den normala taxan.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse: Revidering av tandvårdstaxa Folktandvården 2026 Region Jönköpings län
- Tandvårdstaxa Folktandvården 2026 Region Jönköpings län – reviderad
- Tandvårdstaxa jourtid Folktandvården 2026 Region Jönköpings län – reviderad

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret – Folkhälsa och sjukvård

Mats Bojestig
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Jonatan Vincent
Chefscontroller

ATV-kod eller STV-kod	Åtgärdsgrupp	Extern / intern kod	Åtgärd	Åtgärdstext	Folktandvårdens pris 2026	Referenspris 2026
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**101**	Basundersökning, utförd av tandläkare	1 190	1 100
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**103**	Kompletterande eller akut undersökning, utförd av tandläkare	550	445
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**103S**	Kompletterande eller akut undersökning, utförd av tandläkare	720	585
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**107**	Omfattande undersökning, utförd av tandläkare	1 355	1 275
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**107S**	Omfattande undersökning, utförd av tandläkare	2 190	1 970
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**108**	Utredning inklusive undersökning, utförd av tandläkare	2 250	1 895
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**108S**	Utredning inklusive undersökning, utförd av tandläkare	3 515	2 960
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**111**	Basundersökning, utförd av tandhygienist	1 020	985
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**112**	Basundersökning med fullständig parodontal undersökning, utförd av tandhygienist	1 300	1 285
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**113**	Akut eller annan undersökning, utförd av tandhygienist	605	535
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**114**	Fullständig parodontal undersökning eller fördjupad kariesutredning, utförd av tandhygienist	865	785
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**115S**	Konsultation specialisttandvård (Kan användas endast av tandläkare med bevis om specialistkompetens)	1 060	1 060
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**116S**	Konsultation specialisttandvård, omfattande (Kan användas endast av tandläkare med bevis om specialistkompetens)	2 080	2 080
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**121**	Röntgenundersökning, en bild, eller flera bilder av en tandposition	90	80
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**121S**	Röntgenundersökning, en bild, eller flera bilder av en tandposition	135	120
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**123**	Röntgenundersökning, helstatus	1 035	1 020
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**123S**	Röntgenundersökning, helstatus	1 615	1 595
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**124**	Panoramaröntgenundersökning	645	635
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**124S**	Panoramaröntgenundersökning	1 150	1 130
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**125**	Röntgenundersökning, extraoral	635	620
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**125S**	Röntgenundersökning, extraoral	1 145	1 125
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**126**	Röntgenundersökning, omfattande	1 235	1 215
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**126S**	Röntgenundersökning, omfattande	2 105	2 075
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**127**	Röntgenundersökning, delstatus	260	235
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**127S**	Röntgenundersökning, delstatus	455	410
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**128**	Röntgenundersökning, större delstatus	445	405
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**128S**	Röntgenundersökning, större delstatus	685	625
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**131**	Tomografiundersökning, en kvadrant eller tandposition 3-3	1 230	1 210
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**131S**	Tomografiundersökning, en kvadrant eller tandposition 3-3	1 580	1 555
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**132**	Tomografiundersökning, två kvadranter eller sinus	1 555	1 535
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**132S**	Tomografiundersökning, två kvadranter eller sinus	2 105	2 080
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**133**	Tomografiundersökning, tre kvadranter eller käkleder	1 930	1 920
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**133S**	Tomografiundersökning, tre kvadranter eller käkleder	2 845	2 830
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**134**	Tomografiundersökning, fyra kvadranter	2 320	2 255
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**134S**	Tomografiundersökning, fyra kvadranter	3 440	3 340
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**141**	Analoga studiemodeller för behandlingsplanering	885	885
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**142**	Digitala studiemodeller för behandlingsplanering	805	535
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**161**	Salivsekretionsmätning	910	900
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**162**	Laboratoriekostnader vid mikrobiologisk undersökning	560	520
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**163**	Biopsi	1 275	1 260
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**163S**	Biopsi	1 585	1 565
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**164**	Laboratoriekostnader vid patologanatomisk diagnostik (PAD)	970	895

A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**201**	Rådgivande samtal eller instruktion vid risk för munhälsorelaterade sjukdomar eller problem	615	600
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**204**	Profylaxskena, per skena	1 140	1 135
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**205**	Fluoridbehandling, kortare behandlingstid	255	245
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**206**	Fluoridbehandling	510	485
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**207**	Mekaniskt avlägsnande av supragingival tandsten	390	375
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**208**	Mekaniskt avlägsnande av supragingival tandsten, omfattande	770	735
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**209**	Mekaniskt avlägsnande av supragingival tandsten, särskilt tidskrävande	1 190	1 145
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**213**	Kvalificerat rådgivande samtal för sjukdoms- eller smärtprevention, 60 minuter eller mer	1 730	1 505
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**214**	Kvalificerat rådgivande samtal för sjukdoms- eller smärtprevention	735	695
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**250**	Rådgivande samtal eller instruktion vid risk för munhälsorelaterade sjukdomar eller problem, distanskontakt via videolänk	440	395
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**251**	Kvalificerat rådgivande samtal för sjukdoms- eller smärtprevention, 60 minuter eller mer, distanskontakt via videolänk	2 030	1 030
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**252**	Kvalificerat rådgivande samtal för sjukdoms- eller smärtprevention, distanskontakt via videolänk	960	480
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**301**	Sjukdoms- eller smärtbehandling, mindre omfattande	485	450
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**301S**	Sjukdoms- eller smärtbehandling, mindre omfattande	640	590
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**302**	Sjukdoms- eller smärtbehandling	865	840
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**302S**	Sjukdoms- eller smärtbehandling	1 160	1 120
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**303**	Sjukdoms- eller smärtbehandling, omfattande	1 290	1 245
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**303S**	Sjukdoms- eller smärtbehandling, omfattande	1 715	1 665
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**304**	Sjukdoms- eller smärtbehandling, särskilt tidskrävande	2 070	2 025
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**304S**	Sjukdoms- eller smärtbehandling, särskilt tidskrävande	2 695	2 650
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**311**	Rådgivande samtal eller instruktion vid munhälsorelaterade sjukdomar eller problem	615	595
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**312**	Uppföljande rådgivande samtal eller instruktion vid munhälsorelaterade sjukdomar eller problem	270	240
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**313**	Kvalificerat rådgivande samtal vid sjukdoms- eller smärttillstånd, 60 minuter eller mer	1 730	1 505
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**313S**	Kvalificerat rådgivande samtal vid sjukdoms- eller smärttillstånd, 60 minuter eller mer	3 295	2 745
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**314**	Kvalificerat rådgivande samtal vid sjukdoms- eller smärttillstånd	735	695
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**314S**	Kvalificerat rådgivande samtal vid sjukdoms- eller smärttillstånd	1 525	1 270
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**321**	Icke-operativ behandling av kariessjukdom	610	600
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**322**	Stegvis excavering	1 360	1 350
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**340**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit	630	525
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**340S**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit	690	575
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**341**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, omfattande	950	920
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**341S**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, omfattande	1 660	1 605
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**342**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, tidskrävande	1 455	1 430
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**342S**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, tidskrävande	2 690	2 645
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**343**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, särskilt tidskrävande	2 200	2 165
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**343S**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, särskilt tidskrävande	4 780	4 720
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**350**	Rådgivande samtal eller instruktion vid munhälsorelaterade sjukdomar eller problem, distanskontakt via videolänk	440	395
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**351**	Kvalificerat rådgivande samtal vid sjukdoms- eller smärttillstånd, 60 minuter eller mer, distanskontakt via videolänk	2 030	1 030

A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**352**	Kvalificerat rådgivande samtal vid sjukdoms- eller smärttillstånd, distanskontakt via videolänk	960	480
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**362**	Lustgassedering, per gång	1 075	1 025
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**401**	Tandextraktion, en tand	1 385	1 280
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**401S**	Tandextraktion, en tand	1 820	1 670
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**401**	Avlägsnande av hängande led, "Grafisk åtgärd"	1 385	1 280
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**402**	Tandextraktion, när separation eller friläggning krävs, en tand	1 820	1 820
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**402S**	Tandextraktion, när separation eller friläggning krävs, en tand	2 380	2 380
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**402**	Tandextraktion, när separation eller friläggning krävs, en tand	1 820	1 820
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**402S**	Tandextraktion, när separation eller friläggning krävs, en tand	2 380	2 380
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**403**	Tandextraktion, enkel	525	510
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**403S**	Tandextraktion, enkel	680	660
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**404**	Kirurgiskt avlägsnande av en eller flera tänder eller annan vävnad i samma kvadrant	3 790	3 755
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**404S**	Kirurgiskt avlägsnande av en eller flera tänder eller annan vävnad i samma kvadrant	4 845	4 800
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**404**	Kirurgiskt avlägsnande av en eller flera rötter	3 790	3 755
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**404S**	Kirurgiskt avlägsnande av en eller flera rötter	4 845	4 800
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**404**	Kirurgiskt avlägsnande av vävnad	3 790	3 755
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**404S**	Kirurgiskt avlägsnande av vävnad	4 845	4 800
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**405**	Dentoalveolär kirurgi vid komplicerade förhållanden	4 815	4 330
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**405S**	Dentoalveolär kirurgi vid komplicerade förhållanden	6 155	5 520
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**406**	Tandextraktion, övertalig tand	1 290	1 280
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**406S**	Tandextraktion, övertalig tand	1 685	1 670
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**407**	Övrig kirurgi eller plastik	3 000	2 470
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**407S**	Övrig kirurgi eller plastik	3 635	3 095
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**408**	Preprotetisk friläggning med lambå, omfattande	5 060	5 010
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**408S**	Preprotetisk friläggning med lambå, omfattande	6 545	6 475
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**409**	Lambåoperation, ytterligare när flera lambåoperationer utförs under samma dag, per kvadrant, tilläggsåtgärd	1 710	1 550
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**409S**	Lambåoperation, ytterligare när flera lambåoperationer utförs under samma dag, per kvadrant, tilläggsåtgärd	2 250	2 100
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**410**	Tandextraktion, ytterligare när flera tandextraktioner utförs under samma dag eller i samband med lambåoperation, tilläggsåtgärd	955	945
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**410S**	Tandextraktion, ytterligare när flera tandextraktioner utförs under samma dag eller i samband med lambåoperation, tilläggsåtgärd	1 305	1 290
				Merkostnad kan förekomma: Priserna gäller då standardmaterial används, finns behov av dyrare material tillkommer en kostnad. Detta framkommer av ditt kostnadsförslag		
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**420**	Implantat, per tandposition, tilläggsåtgärd	4 100	3 585
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**421**	Operation avseende käkbensförankrade implantat, ett implantat	4 435	3 755
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**421S**	Operation avseende käkbensförankrade implantat, ett implantat	5 680	4 715
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**422**	Kirurgisk friläggning av ett implantat vid tvåstegsteknik	1 920	1 805
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**422S**	Kirurgisk friläggning av ett implantat vid tvåstegsteknik	2 425	2 225
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**423**	Operation avseende käkbensförankrade implantat, två eller tre implantat	5 885	5 455
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**423S**	Operation avseende käkbensförankrade implantat, två eller tre implantat	7 655	6 865
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**424**	Kirurgisk friläggning av två eller tre implantat vid tvåstegsteknik	2 155	2 025
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**424S**	Kirurgisk friläggning av två eller tre implantat vid tvåstegsteknik	2 810	2 515
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**425**	Operation avseende käkbensförankrade implantat, fyra eller fler implantat.	8 165	7 520
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**425S**	Operation avseende käkbensförankrade implantat, fyra eller fler implantat.	10 660	9 275

A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**426**	Kirurgisk friläggning av fyra eller fler implantat vid tvåstegsteknik	2 845	2 705
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**426S**	Kirurgisk friläggning av fyra eller fler implantat vid tvåstegsteknik	3 700	3 405
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**427**	Benaugmentation med autologt ben i en kvadrant	5 655	4 720
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**427S**	Benaugmentation med autologt ben i en kvadrant	7 170	5 985
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**428**	Benaugmentation med benersättningsmaterial i en kvadrant	6 805	5 680
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**428S**	Benaugmentation med benersättningsmaterial i en kvadrant	8 155	6 810
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**429**	Kirurgiskt avlägsnande av implantat	4 695	4 655
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**429S**	Kirurgiskt avlägsnande av implantat	5 970	5 915
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**430**	Benaugmentation med autologt ben i en kvadrant i samband med benaugmentation i annan kvadrant eller implantatoperation i samma kvadrant, per kvadrant, tilläggsåtgärd	1 685	1 535
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**430S**	Benaugmentation med autologt ben i en kvadrant i samband med benaugmentation i annan kvadrant eller implantatoperation i samma kvadrant, per kvadrant, tilläggsåtgärd	2 210	2 085
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**431**	Benaugmentation med benersättningsmaterial i samband med benaugmentation eller implantatoperation i annan kvadrant, per kvadrant, tilläggsåtgärd	2 860	2 730
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**431S**	Benaugmentation med benersättningsmaterial i samband med benaugmentation eller implantatoperation i annan kvadrant, per kvadrant, tilläggsåtgärd	3 365	3 280
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**432**	Benaugmentation med benersättningsmaterial i samband med implantatinstallation, per kvadrant, tilläggsåtgärd	2 100	2 030
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**432S**	Benaugmentation med benersättningsmaterial i samband med implantatinstallation, per kvadrant, tilläggsåtgärd	2 515	2 445
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**433**	Sinuslyft utan autologt ben eller benersättningsmaterial i samband med implantatinstallation, per kv,tilläggsåtgärd	1140	1 035
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**433S**	Sinuslyft utan autologt ben eller benersättningsmaterial i samband med implantatinstallation, per kv,tilläggsåtgärd	1 550	1 450
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**436**	Avlägsnande av ett implantat	905	805
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**436S**	Avlägsnande av ett implantat	1 230	1 070
				Merkostnad kan förekomma: Priserna gäller då standardmaterial används, finns behov av dyrare material tillkommer en kostnad. Detta framkommer av ditt kostnadsförslag		
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**446**	Rekonstruktiv behandling med membran (GTR) eller emaljmatrixprotein, tilläggsåtgärd	2 225	2 035
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**446S**	Rekonstruktiv behandling med membran (GTR) eller emaljmatrixprotein, tilläggsåtgärd	2 810	2 245
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**447**	Rekonstruktiv behandling med benersättningsmaterial, tilläggsåtgärd	1 920	1 375
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**447S**	Rekonstruktiv behandling med benersättningsmaterial, tilläggsåtgärd	2 585	1 515
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**448**	Fritt bindvävstransplantat vid lambåoperation, tilläggsåtgärd	890	755
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**448S**	Fritt bindvävstransplantat vid lambåoperation, tilläggsåtgärd	1 155	1 030
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**451**	Parodontalkirurgi i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	4 185	3 910
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**451S**	Parodontalkirurgi i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	5 675	5 300
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**452**	Parodontalkirurgi i flera kvadranter eller omfattande parodontalkirurgi i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	5 790	5 410
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**452S**	Parodontalkirurgi i flera kvadranter eller omfattande parodontalkirurgi i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	7 795	7 285
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**453**	Kirurgisk behandling av periimplantit och i förekommande fall tänder med parodontit i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	4 405	4 115
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**453S**	Kirurgisk behandling av periimplantit och i förekommande fall tänder med parodontit i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	5 975	5 585
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**454**	Kirurgisk behandling av periimplantit och i förekommande fall tänder med parodontit i flera kvadranter eller omfattande kirurgisk behandling i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	6 230	5 820
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**454S**	Kirurgisk behandling av periimplantit och i förekommande fall tänder med parodontit i flera kvadranter eller omfattande kirurgisk behandling i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	8 395	7 845
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**480**	Sjukvårdskontakt för att säkerställa koagulation, tilläggsåtgärd	425	400
A	Rotbehandling	Extern	**501**	Rensning och rotfyllning, en rotkanal	4 255	4 105
S	Rotbehandling	Extern	**501S**	Rensning och rotfyllning, en rotkanal	5 500	5 135
A	Rotbehandling	Extern	**502**	Rensning och rotfyllning, två rotkanaler	5 105	4 955
S	Rotbehandling	Extern	**502S**	Rensning och rotfyllning, två rotkanaler	6 415	6 225
A	Rotbehandling	Extern	**503**	Rensning och rotfyllning, tre rotkanaler	6 400	6 225
S	Rotbehandling	Extern	**503S**	Rensning och rotfyllning, tre rotkanaler	8 065	7 840
A	Rotbehandling	Extern	**504**	Rensning och rotfyllning, fyra eller fler rotkanaler	6 985	6 790
S	Rotbehandling	Extern	**504S**	Rensning och rotfyllning, fyra eller fler rotkanaler	8 785	8 545
A	Rotbehandling	Extern	**520**	Akut endodontisk behandling, annan behandlare	1 165	1 005
S	Rotbehandling	Extern	**520S**	Akut endodontisk behandling, annan behandlare	1 520	1 310
A	Rotbehandling	Extern	**521**	Akut trepanation och kavumexstirpation	1 060	885
S	Rotbehandling	Extern	**521S**	Akut trepanation och kavumexstirpation	1 390	1 165
A	Rotbehandling	Extern	**522**	Komplicerad kanallokalisation	910	890
S	Rotbehandling	Extern	**522S**	Komplicerad kanallokalisation	1 185	1 170
A	Rotbehandling	Extern	**523**	Stiftborttagning	1 300	1 300
S	Rotbehandling	Extern	**523S**	Stiftborttagning	1 720	1 720
A	Rotbehandling	Extern	**541**	Apikalkirurgisk behandling	4 410	4 410
A	Rotbehandling	Extern	**541H**	Apikalkirurgisk behandling	5 010	4 410

S	Rotbehandling	Extern	**541S**	Apikalkirurgisk behandling	5 665	5 665
S	Rotbehandling	Extern	**541SH**	Apikalkirurgisk behandling	6 495	5 665
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**601**	Bettskena i hård akrylat i överkäken, utförd på bettfysiologisk indikation, per skena	4 680	4 370
S	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**601S**	Bettskena i hård akrylat i överkäken, utförd på bettfysiologisk indikation, per skena	6 390	5 975
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**602**	Bettskena i hård akrylat i underkäken, utförd på bettfysiologisk indikation, per skena	4 680	4 370
S	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**602S**	Bettskena i hård akrylat i underkäken, utförd på bettfysiologisk indikation, per skena	6 455	5 975
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**603**	Reponeringsskena, per skena	7 230	6 695
S	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**603S**	Reponeringsskena, per skena	8 800	8 150
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**604**	Mjukplastskena, laboratorieframställd, utförd på bettfysiologisk indikation, per skena	2 970	2 780
S	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**604S**	Mjukplastskena, laboratorieframställd, utförd på bettfysiologisk indikation, per skena	3 585	3 340
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**606**	Motorisk aktivering	765	730
S	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**606S**	Motorisk aktivering	785	750
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**607**	Bettslipning för ocklusal stabilisering	860	825
S	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**607S**	Bettslipning för ocklusal stabilisering	1 150	1 100
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**650**	Motorisk aktivering, distanskontakt via videolänk	505	480
A	Reparativa åtgärder	Extern	**701**	Fyllning av en yta på framtand eller hörntand	795	730
A	Reparativa åtgärder	Extern	**702**	Fyllning av två ytor på framtand eller hörntand	1 225	1 160
A	Reparativa åtgärder	Extern	**703**	Fyllning av tre eller fler ytor på framtand eller hörntand	1 485	1 420
A	Reparativa åtgärder	Extern	**704**	Fyllning av en yta på molar eller premolar	1 020	940
A	Reparativa åtgärder	Extern	**705**	Fyllning av två ytor på molar eller premolar	1 440	1 370
A	Reparativa åtgärder	Extern	**706**	Fyllning av tre eller fler ytor på molar eller premolar	1 910	1 830
A	Reparativa åtgärder	Extern	**707**	Krona i plastiskt material, klinikframställd	2 195	2 075
A	Reparativa åtgärder	Extern	**708**	Stiftförankring i rotkanal vid fyllningsterapi, tilläggsåtgärd	600	550
A	Reparativa åtgärder	Extern	**711**	Fyllning, utförd av tandhygienist	540	505
A	Protetiska åtgärder	Extern	**800**	Permanent tandstödd krona, en per käke	7 690	6 825
S	Protetiska åtgärder	Extern	**800S**	Permanent tandstödd krona, en per käke	9 205	8 250
A	Protetiska åtgärder	Extern	**801**	Permanent tandstödd krona, flera i samma käke	5 755	5 275
S	Protetiska åtgärder	Extern	**801S**	Permanent tandstödd krona, flera i samma käke	6 960	6 395
A	Protetiska åtgärder	Extern	**802**	Laboratorieframställd pelare med intraradikulärt stift	3 880	3 880
S	Protetiska åtgärder	Extern	**802S**	Laboratorieframställd pelare med intraradikulärt stift	4 720	4 720
A	Protetiska åtgärder	Extern	**803**	Klinikframställd pelare med intraradikulärt stift	1 810	1 810
S	Protetiska åtgärder	Extern	**803S**	Klinikframställd pelare med intraradikulärt stift	2 295	2 295
A	Protetiska åtgärder	Extern	**804**	Hängande led vid tandstödd protetik, per led	2 815	2 815
A	Protetiska åtgärder	Extern	**804**	Hängande led vid tandstödd protetik, per led	2 815	2 815
S	Protetiska åtgärder	Extern	**804S**	Hängande led vid tandstödd protetik, per led	3 100	3 100
A	Protetiska åtgärder	Extern	**805**	Emaljretinerad konstruktion, laboratorieframställd, per stöd	2 165	2 165
S	Protetiska åtgärder	Extern	**805S**	Emaljretinerad konstruktion, laboratorieframställd, per stöd	2 580	2 580
A	Protetiska åtgärder	Extern	**806**	Radikulärförankring vid avtagbar protes	4 105	4 105
S	Protetiska åtgärder	Extern	**806S**	Radikulärförankring vid avtagbar protes	4 945	4 945
A	Protetiska åtgärder	Extern	**807**	Semipermanent krona, brostöd eller hängande led, per led	3 160	3 160
S	Protetiska åtgärder	Extern	**807S**	Semipermanent krona, brostöd eller hängande led, per led	3 650	3 650
A	Protetiska åtgärder	Extern	**807**	Semipermanent krona, brostöd eller hängande hängande led, per led	3 160	3 160
S	Protetiska åtgärder	Extern	**807S**	Semipermanent krona, brostöd eller hängande led, per led	3 650	3 650
A	Protetiska åtgärder	Extern	**808**	Innerkrona för teleskop- eller konuskonstruktion	4 020	4 020
S	Protetiska åtgärder	Extern	**808S**	Innerkrona för teleskop- eller konuskonstruktion	4 855	4 855
A	Protetiska åtgärder	Extern	**809**	Långtidstemporär laboratorieframställd krona eller hängande led, per led	1 505	1 350
S	Protetiska åtgärder	Extern	**809S**	Långtidstemporär laboratorieframställd krona eller hängande led, per led	1 740	1 560

A	Protetiska åtgärder	Extern	**809**	Långtidstemporär laboratorieframställd krona eller hängande led, per led	1 505	1 350
S	Protetiska åtgärder	Extern	**809S**	Långtidstemporär laboratorieframställd krona eller hängande led, per led	1 740	1 560
A	Protetiska åtgärder	Extern	**811**	Cementering av lossnad tandstödd eller implantatstödd protetisk konstruktion, per stöd	825	635
S	Protetiska åtgärder	Extern	**811S**	Cementering av lossnad tandstödd eller implantatstödd protetisk konstruktion, per stöd	1 055	845
A	Protetiska åtgärder	Extern	**812**	Reparation av krona eller bro, utan tandteknisk insats	1 625	1 625
S	Protetiska åtgärder	Extern	**812S**	Reparation av krona eller bro, utan tandteknisk insats	2 185	2 185
A	Protetiska åtgärder	Extern	**813**	Broreparation med tandteknisk insats	5 470	5 470
S	Protetiska åtgärder	Extern	**813S**	Broreparation med tandteknisk insats	6 865	6 865
A	Protetiska åtgärder	Extern	**814**	Broreparation med tandteknisk insats, omfattande	10 535	9 575
S	Protetiska åtgärder	Extern	**814S**	Broreparation med tandteknisk insats, omfattande	12 985	11 805
A	Protetiska åtgärder	Extern	**815**	Sadelkrona	6 745	6 135
S	Protetiska åtgärder	Extern	**815S**	Sadelkrona	8 130	7 390
A	Protetiska åtgärder	Extern	**820**	Skena med tandersättning för temporärt bruk	1 650	1 550
S	Protetiska åtgärder	Extern	**820S**	Skena med tandersättning för temporärt bruk	1 875	1 760
A	Protetiska åtgärder	Extern	**822**	Partiell protes, utan metallskelett eller för temporärt bruk, en till tre tänder	5 000	5 000
S	Protetiska åtgärder	Extern	**822S**	Partiell protes, utan metallskelett eller för temporärt bruk, en till tre tänder	5 835	5 835
A	Protetiska åtgärder	Extern	**823**	Partiell protes, utan metallskelett eller för temporärt bruk, fyra eller fler tänder	6 785	6 785
S	Protetiska åtgärder	Extern	**823S**	Partiell protes, utan metallskelett eller för temporärt bruk, fyra eller fler tänder	7 900	7 900
A	Protetiska åtgärder	Extern	**824**	Partiell protes med metallskelett, klammerförankrad, ädelmetall ingår ej	13 645	13 620
S	Protetiska åtgärder	Extern	**824S**	Partiell protes med metallskelett, klammerförankrad, ädelmetall ingår ej	15 605	15 575
A	Protetiska åtgärder	Extern	**825**	Komplicerad partiell protes med metallskelett som förankras med stöd av urtagskrona, innerkrona eller attachments, ädelmetall ingår ej	15 250	15 250
S	Protetiska åtgärder	Extern	**825S**	Komplicerad partiell protes med metallskelett som förankras med stöd av urtagskrona, innerkrona eller attachments, ädelmetall ingår ej	18 510	18 510
A	Protetiska åtgärder	Extern	**826**	Attachments, per styck	195	185
A	Protetiska åtgärder	Extern	**827**	Hel underkäksprotes	12 510	12 510
S	Protetiska åtgärder	Extern	**827S**	Hel underkäksprotes	15 455	15 455
A	Protetiska åtgärder	Extern	**828**	Hel överkäksprotes	12 510	12 510
S	Protetiska åtgärder	Extern	**828S**	Hel överkäksprotes	15 455	15 455
A	Protetiska åtgärder	Extern	**829**	Immediatprotes, hel käke	9 270	9 270
S	Protetiska åtgärder	Extern	**829S**	Immediatprotes, hel käke	10 790	10 790
A	Protetiska åtgärder	Extern	**831**	Justering av avtagbar protes	415	415
S	Protetiska åtgärder	Extern	**831S**	Justering av avtagbar protes	555	555
A	Protetiska åtgärder	Extern	**832**	Lagning av protes eller tillsättning av protestand	1 990	1 990
S	Protetiska åtgärder	Extern	**832S**	Lagning av protes eller tillsättning av protestand	2 270	2 270
A	Protetiska åtgärder	Extern	**833**	Rebasering av protes	3 455	3 455
S	Protetiska åtgärder	Extern	**833S**	Rebasering av protes	4 085	4 085
A	Protetiska åtgärder	Extern	**834**	Lagning av protes där avtryck krävs	2 630	2 630
S	Protetiska åtgärder	Extern	**834S**	Lagning av protes där avtryck krävs	3 050	3 050
A	Protetiska åtgärder	Extern	**835**	Rebasering och lagning av protes	3 975	3 975
S	Protetiska åtgärder	Extern	**835S**	Rebasering och lagning av protes	4 670	4 670
A	Protetiska åtgärder	Extern	**836**	Komplicerad lagning av protes	4 150	4 150
S	Protetiska åtgärder	Extern	**836S**	Komplicerad lagning av protes	4 845	4 845
A	Protetiska åtgärder	Extern	**837**	Komplicerad lagning av protes där uppvaxning och gjutning av ny del utförs vilken svetsas till befintlig protes.	9 195	9 195
S	Protetiska åtgärder	Extern	**837S**	Komplicerad lagning av protes där uppvaxning och gjutning av ny del utförs vilken svetsas till befintlig protes.	10 395	10 395
A	Protetiska åtgärder	Extern	**839**	Inmontering av förankringselement	3 595	3 595
S	Protetiska åtgärder	Extern	**839S**	Inmontering av förankringselement	4 290	4 290

A	Protetiska åtgärder	Extern	**845**	Ocklusionskorrigerande bettslipning	2 255	2 255
S	Protetiska åtgärder	Extern	**845S**	Ocklusionskorrigerande bettslipning	2 780	2 780
A	Protetiska åtgärder	Extern	**846**	Skena, hel eller cementerad i sektioner, för vertikal platsberedning eller bettstabilisering	4 685	4 685
S	Protetiska åtgärder	Extern	**846S**	Skena, hel eller cementerad i sektioner, för vertikal platsberedning eller bettstabilisering	5 660	5 660
A	Protetiska åtgärder	Extern	**847**	Klammerplåt	5 650	5 650
S	Protetiska åtgärder	Extern	**847S**	Klammerplåt	6 625	6 625
A	Protetiska åtgärder	Extern	**848**	Betthöjning eller uppbyggnad för ocklusal stabilisering med fyllningsmaterial, per tandposition	600	600
S	Protetiska åtgärder	Extern	**848S**	Betthöjning eller uppbyggnad för ocklusal stabilisering med fyllningsmaterial, per tandposition	810	810
A	Protetiska åtgärder	Extern	**850**	Implantatstödd krona, en per käke, enbart "rakt skruvhål" ingår	12 250	10 355
S	Protetiska åtgärder	Extern	**850S**	Implantatstödd krona, en per käke, enbart "rakt skruvhål" ingår	15 080	12 035
A	Protetiska åtgärder	Extern	**852**	Implantatstödd krona, flera i samma käke	8 410	8 230
S	Protetiska åtgärder	Extern	**852S**	Implantatstödd krona, flera i samma käke	10 210	9 480
A	Protetiska åtgärder	Extern	**853**	Hängande led vid implantatstödd bro	2 940	2 845
A	Protetiska åtgärder	Extern	**853**	Hängande led vid implantatstödd bro	2 940	2 845
S	Protetiska åtgärder	Extern	**853S**	Hängande led vid implantatstödd bro	3 205	3 125
A	Protetiska åtgärder	Extern	**854**	Semipermanent implantatstödd krona eller hängande led, per led	3 550	3 550
S	Protetiska åtgärder	Extern	**854S**	Semipermanent implantatstödd krona eller hängande led, per led	3 970	3 970
A	Protetiska åtgärder	Extern	**854**	Semipermanent implantatstödd krona eller hängande led, per led	3 550	3 550
S	Protetiska åtgärder	Extern	**854S**	Semipermanent implantatstödd krona eller hängande led, per led	3 970	3 970
A	Protetiska åtgärder	Extern	**855**	Fästskruv/broskruv och cylinder vid semipermanent implantatstödd krona, per implantat	620	620
A	Protetiska åtgärder	Extern	**856**	Långtidstemporär laboratorieframställd implantatstödd krona eller hängande led, per led	2 335	2 035
S	Protetiska åtgärder	Extern	**856S**	Långtidstemporär laboratorieframställd implantatstödd krona eller hängande led, per led	2 650	2 310
A	Protetiska åtgärder	Extern	**856**	Långtidstemporär laboratorieframställd krona eller hängande led på implantat, per led	2 335	2 035
S	Protetiska åtgärder	Extern	**856S**	Långtidstemporär laboratorieframställd krona eller hängande led på implantat, per led	2 650	2 310
A	Protetiska åtgärder	Extern	**857**	Fästskruv/broskruv och cylinder vid långtidstemporär laboratorieframställd implantatstödd krona, per implantat	710	620
A	Protetiska åtgärder	Extern	**858**	Distans inklusive distansskruv, per styck	1 865	1 580
A	Protetiska åtgärder	Extern	**859**	Integrerad distans/kopplingskomponent vid separat implantatstödd krona, per styck, tilläggsåtgärd	1 800	1 005
A	Protetiska åtgärder	Extern	**861**	Implantatstödd bro i överkäke på fyra implantat	41 965	36 530
A	Protetiska åtgärder	Extern	**861L**	Implantatstödd bro i överkäke på fyra implantat	49 560	36 530
S	Protetiska åtgärder	Extern	**861S**	Implantatstödd bro i överkäke på fyra implantat	46 170	40 735
S	Protetiska åtgärder	Extern	**861SL**	Implantatstödd bro i överkäke på fyra implantat	53 700	40 735
A	Protetiska åtgärder	Extern	**862**	Implantatstödd bro i överkäke på fem implantat	42 840	37 845
A	Protetiska åtgärder	Extern	**862L**	Implantatstödd bro i överkäke på fem implantat	50 305	37 845
S	Protetiska åtgärder	Extern	**862S**	Implantatstödd bro i överkäke på fem implantat	46 960	42 050
S	Protetiska åtgärder	Extern	**862SL**	Implantatstödd bro i överkäke på fem implantat	54 380	42 050
A	Protetiska åtgärder	Extern	**863**	Implantatstödd bro i överkäke på sex eller fler implantat	43 695	39 160
A	Protetiska åtgärder	Extern	**863L**	Implantatstödd bro i överkäke på sex eller fler implantat	51 060	39 160
S	Protetiska åtgärder	Extern	**863S**	Implantatstödd bro i överkäke på sex eller fler implantat	47 795	43 370
S	Protetiska åtgärder	Extern	**863SL**	Implantatstödd bro i överkäke på sex eller fler implantat	55 120	43 370
A	Protetiska åtgärder	Extern	**865**	Implantatstödd bro i underkäke på fyra eller fler implantat	39 345	35 225
A	Protetiska åtgärder	Extern	**865L**	Implantatstödd bro i underkäke på fyra eller fler implantat	46 950	35 225
S	Protetiska åtgärder	Extern	**865S**	Implantatstödd bro i underkäke på fyra eller fler implantat	43 005	39 010
S	Protetiska åtgärder	Extern	**865SL**	Implantatstödd bro i underkäke på fyra eller fler implantat	50 540	39 010
A	Protetiska åtgärder	Extern	**871**	Implantatstödd täckprotes i överkäke på två implantat, eller implantatstödd täckprotes i underkäke på implantat oavsett antal implantat	24 380	21 120
S	Protetiska åtgärder	Extern	**871S**	Implantatstödd täckprotes i överkäke på två implantat, eller implantatstödd täckprotes i underkäke på implantat oavsett antal implantat	27 305	24 120

A	Protetiska åtgärder	Extern	**872**	Implantatstödd täckprotes i överkäke på tre implantat	26 240	23 175
S	Protetiska åtgärder	Extern	**872S**	Implantatstödd täckprotes i överkäke på tre implantat	29 635	26 175
A	Protetiska åtgärder	Extern	**873**	Implantatstödd täckprotes i överkäke på fyra implantat eller fler	28 570	25 235
S	Protetiska åtgärder	Extern	**873S**	Implantatstödd täckprotes i överkäke på fyra implantat eller fler	31 960	28 230
A	Protetiska åtgärder	Extern	**874**	Tillägg för alveolarbar på 2 implantat	5 500	5 330
S	Protetiska åtgärder	Extern	**874S**	Tillägg för alveolarbar på 2 implantat	5 935	5 750
A	Protetiska åtgärder	Extern	**875**	Tillägg för alveolarbar på 3 implantat	7 195	6 975
S	Protetiska åtgärder	Extern	**875S**	Tillägg för alveolarbar på 3 implantat	7 630	7 395
A	Protetiska åtgärder	Extern	**876**	Tillägg för alveolarbar på 4 implantat	8 770	8 500
S	Protetiska åtgärder	Extern	**876S**	Tillägg för alveolarbar på 4 implantat	9 205	8 920
A	Protetiska åtgärder	Extern	**877**	Implantatstödd täckprotes, exklusive distanser och förankringselement	17 965	17 105
S	Protetiska åtgärder	Extern	**877S**	Implantatstödd täckprotes, exklusive distanser och förankringselement	20 955	20 105
A	Protetiska åtgärder	Extern	**878**	Förankringselement täckprotes, per styck	330	330
A	Protetiska åtgärder	Extern	**881**	Reparation av fast implantatstödd konstruktion, mindre omfattande	1 220	1 220
S	Protetiska åtgärder	Extern	**881S**	Reparation av fast implantatstödd konstruktion, mindre omfattande	1 640	1 640
A	Protetiska åtgärder	Extern	**883**	Reparation/ombyggnad av fast implantatstödd konstruktion med tandteknisk insats	2 515	2 515
S	Protetiska åtgärder	Extern	**883S**	Reparation/ombyggnad av fast implantatstödd konstruktion med tandteknisk insats	2 865	2 865
A	Protetiska åtgärder	Extern	**884**	Reparation/ombyggnad av implantatstödd bro där omfattande tandteknisk insats krävs	11 180	9 815
S	Protetiska åtgärder	Extern	**884S**	Reparation/ombyggnad av implantatstödd bro där omfattande tandteknisk insats krävs	12 020	10 720
A	Protetiska åtgärder	Extern	**888**	Fästskruv/broskruv, per styck	205	205
A	Protetiska åtgärder	Extern	**889**	Distansskruv, per styck	435	435
A	Protetiska åtgärder	Extern	**892**	Läkdistans, per styck	385	385
A	Protetiska åtgärder	Extern	**893**	Avmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt ett till tre implantat	1 180	1 180
S	Protetiska åtgärder	Extern	**893S**	Avmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt ett till tre implantat	1 595	1 595
A	Protetiska åtgärder	Extern	**894**	Återmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt ett till tre implantat	1 235	1 235
S	Protetiska åtgärder	Extern	**894S**	Återmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt ett till tre implantat	1 655	1 655
A	Protetiska åtgärder	Extern	**895**	Avmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt fyra eller fler implantat	1 555	1 555
S	Protetiska åtgärder	Extern	**895S**	Avmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt fyra eller fler implantat	2 110	2 110
A	Protetiska åtgärder	Extern	**896**	Återmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt fyra eller fler implantat	1 680	1 680
S	Protetiska åtgärder	Extern	**896S**	Återmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt fyra eller fler implantat	2 235	2 235
A	Protetiska åtgärder	Extern	**897**	Åtgärdande av tekniska implantatkomplikationer	2 835	2 835
S	Protetiska åtgärder	Extern	**897S**	Åtgärdande av tekniska implantatkomplikationer	4 135	4 135
A	Tandreglering	Extern	**900**	Tandreglering, aktiv behandling högst 6 månader	11 195	11 195
S	Tandreglering	Extern	**900S**	Tandreglering, aktiv behandling högst 6 månader	14 580	14 580
A	Tandreglering	Extern	**901**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling 6 månader till 1 år	16 800	16 800
S	Tandreglering	Extern	**901S**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling 6 månader till 1 år	21 885	21 885
A	Tandreglering	Extern	**902**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling 1 år till 1,5 år	20 940	20 940
S	Tandreglering	Extern	**902S**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling 1 år till 1,5 år	27 470	27 470
A	Tandreglering	Extern	**903**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling 1,5 år till 2 år	24 700	24 700
S	Tandreglering	Extern	**903S**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling 1,5 år till 2 år	32 535	32 535
A	Tandreglering	Extern	**904**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling mer än 2 år	30 645	30 645
S	Tandreglering	Extern	**904S**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling mer än 2 år	40 540	40 540
A	Tandreglering	Extern	**905**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 6 månader till 1 år	23 620	23 620
S	Tandreglering	Extern	**905S**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 6 månader till 1 år	30 425	30 425
A	Tandreglering	Extern	**906**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 1 år till 1,5 år	27 760	27 760
S	Tandreglering	Extern	**906S**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 1 år till 1,5 år	36 010	36 010
A	Tandreglering	Extern	**907**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 1,5 år till 2 år	31 900	31 900
S	Tandreglering	Extern	**907S**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 1,5 år till 2 år	41 590	41 590
A	Tandreglering	Extern	**908**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling mer än 2 år	38 475	38 475
S	Tandreglering	Extern	**908S**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling mer än 2 år	50 435	50 435

A	Protetiska åtgärder	Extern	**921**	Utbytesåtgärd. Krona istället för ersättningsberättigande fyllning, fram- eller hörntand	7 690	1 420
S	Protetiska åtgärder	Extern	**921S**	Utbytesåtgärd. Krona istället för ersättningsberättigande fyllning, fram- eller hörntand	9 205	1 420
A	Protetiska åtgärder	Extern	**922**	Utbytesåtgärd. Krona istället för ersättningsberättigande fyllning, molar eller premolar	7 690	1 830
S	Protetiska åtgärder	Extern	**922S**	Utbytesåtgärd. Krona istället för ersättningsberättigande fyllning, molar eller premolar	9 205	1 830
A	Protetiska åtgärder	Extern	**923**	Utbytesåtgärd. Fasad i stället för ersättningsberättigande fyllning, tandposition 1–3	7 690	1 420
S	Protetiska åtgärder	Extern	**923S**	Utbytesåtgärd. Fasad i stället för ersättningsberättigande fyllning, tandposition 1–3	9 205	1 420
A	Protetiska åtgärder	Extern	**924**	Utbytesåtgärd. Fasad i stället för ersättningsberättigande fyllning, tandposition 4–5	7 690	1 830
S	Protetiska åtgärder	Extern	**924S**	Utbytesåtgärd. Fasad i stället för ersättningsberättigande fyllning, tandposition 4–5	9 205	1 830
A	Övrigt	Extern	**940**	Utbytesåtgärd. Ortodontisk slutning av entandslucka istället för ersättningsberättigande tandstödd bro.	13 365	13 365
S	Övrigt	Extern	**940S**	Utbytesåtgärd. Ortodontisk slutning av entandslucka istället för ersättningsberättigande tandstödd bro.	15 890	15 890
A	Övrigt	Extern	**941**	Utbytesåtgärd. Ortodontisk slutning av entandslucka istället för ersättningsberättigande tandstödd bro när åtgärd 800 eller 801 har utförts inom tre år på en av stödtänderna som utbytet beräknas på.	8 090	8 090
S	Övrigt	Extern	**941S**	Utbytesåtgärd. Ortodontisk slutning av entandslucka istället för ersättningsberättigande tandstödd bro när åtgärd 800 eller 801 har utförts inom tre år på en av stödtänderna som utbytet beräknas på.	9 495	9 495
A	Övrigt	Intern	**A11**	Tandskydd	2 315	
A	Övrigt	Intern	**A13**	Skriftligt intyg	1 045	
A	Övrigt	Intern	**964**	Uteblivande/sent återbud. Debiteras per tillfälle. Avgiften debiteras vuxna.	600	
S	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	Uteblivande/sent återbud, narkospatienter Debiteras per tillfälle. Avgiften debiteras vuxna.	900	
A	Övrigt	Intern	**A44**	Receptförskrivning	100	
A	Besöksavgift	Intern	**ASYL**	Patientavgift asylsökande, per besök	50	
A	Övrigt	Intern	**B909**	Antiapnéskena	12 365	
A	Övrigt	Intern	**A40**	Sedering inför behandling.	770	
A	Övrigt	Intern	**A70**	Framställa ny retainer. Inkluderar kostnad för tandteknik. Debiteras i samband med utlämning.	3 025	
A	Övrigt	Intern	**A71**	Retainer, lagning och justering	1 515	
A	Övrigt	Intern	**A72**	Framställa ny essixskena. Inkluderar kostnad för tandteknik. Debiteras i samband med utlämning.	3 025	
A	Övrigt	Intern	**A73**	Clear aligners, tilläggsåtgärd	28 000	
A	Övrigt	Intern	**A74**	Lingual tandställning, en käke. Tilläggsåtgärd	33 595	
A	Övrigt	Intern	**A75**	Lingual tandställning, 2 käkar. Tilläggsåtgärd	44 800	
A	Övrigt	Intern	**A76**	Vita brackets, per bracket	560	
S	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	Uppvaxning på modell (fysisk eller digital) per led	200	
S	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	Guideskena inför operation helkäke	6 000	
S	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	Guideskena inför operation delkäke	3 000	
A	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	L1 Flexprotes	5 800	
A	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	L1 S Flexprotes	6 635	
S	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	Muskelavslappnande injektionsbehandling	3 500	
S	Övrigt	Intern	**A945**	Narkosbehandling - Tandläkare specialisttandvård. 3960 SEK/per tillfälle per patient.	3 960	
A	Sjukdomsföreb åtg	Intern	**A16**	Fissurförsegling per tand	525	
A	Övrigt	Intern	**A17**	Tillvänjningsbehandling	865	
A	Tandreglering	Intern	**A18**	Ersättning för förstörd eller bortslarvad tandregleringsapparat, retentionsskena eller bettskena	765	
A	Tandreglering	Intern	**A21**	Ersättning för förstörd eller borttappad tandregleringsapparat, retentionsskena eller bettskena (hel kostnad)	1 525	
A	Övrigt	Intern	**A19**	Ersättning för uteblivande/sent återbud. Debiteras per tillfälle. Avgiften debiteras barn.	300	
A	Tandreglering	Intern	**S2**	Extraktion ortodonti trauma EPI beräknas ej	1 220	
A	Besöksavgift	Intern	**951**	Behandling tandhygienist/tandsköterska. Per besök	250	
A	Besöksavgift	Intern	**952**	Behandling allmäntandläkare. Per besök	250	
S	Besöksavgift	Intern	**953**	Besöksavgift Specialisttandläkare	250	
A	Övrigt	Intern	**961**	Uteblivande tandhygienist/tandsköterska	250	
A	Övrigt	Intern	**962**	Uteblivande allmäntandläkare	250	
S	Övrigt	Intern	**963**	Uteblivande specialist tdl	250	

A	Övrigt	Intern	**9008**	9008 Tandsmycke, excl material, utförd av thyg. 2125 kr/tim. Deb per min.	35	
A	Övrigt	Intern	**9010**	9010 Kosmetisk behandling utförd av tdl. 3405 kr/tim. Deb per min.	57	
A	Övrigt	Intern	**9080**	9080 Permanent krona eller skalfasad, en per käke	9 615	
A	Övrigt	Intern	**9081**	9081 Permanent krona eller skalfasad, flera i samma käke	7 200	
A	Övrigt	Intern	**9011**	9011 Blekning en käke.	3 765	
A	Övrigt	Intern	**9012**	9012 Blekning 2 käkar vid samma tilfälle.	5 640	
S	Övrigt	Intern	**9021**	9021 Kosmetisk behandling utförd av specialisttdl. 4965 kr/tim. Deb/min.	83	
A	Övrigt	Intern	**9009**	9009 Kostnad tandsmycke. OBS inkl moms. 1st = 1skr	1	
A	Övrigt	Intern	**9013**	9013 Blekmedel. OBS inkl moms. 1st = 1skr	1	
A	Övrigt	Intern	**10001**	10001 Intern blekning av estetiska skäl. Debiteras per tillfälle.	1 710	
A	Övrigt	Intern	**O001**	O001 Tandreglering, aktiv behandling högst 6 månader	13 995	
A	Övrigt	Intern	**O002**	O02 Tandreglering, aktiv behandling högst 6 månader	18 225	
A	Övrigt	Intern	**O003**	O003 Tandreglering, en käke, aktiv behandling 6 månader till 1 år	21 000	
A	Övrigt	Intern	**O004**	O004 Tandreglering, en käke, aktiv behandling 6 månader till 1 år	27 355	
A	Övrigt	Intern	**O005**	O005 Tandreglering, en käke, aktiv behandling 1år till 1,5 år	26 175	
A	Övrigt	Intern	**O006**	O006 Tandreglering, en käke, aktiv behandling 1år till 1,5 år	34 340	
A	Övrigt	Intern	**O007**	O007 Tandreglering, en käke, aktiv behandling 1,5 år till 2 år	30 875	
A	Övrigt	Intern	**O008**	O008 Tandreglering, en käke, aktiv behandling 1,5 år till 2 år	40 670	
A	Övrigt	Intern	**O009**	O009 Tandreglering, en käke, aktiv behandling mer än 2 år	38 305	
A	Övrigt	Intern	**O010**	O010 Tandreglering, en käke, aktiv behandling mer än 2 år	50 675	
A	Övrigt	Intern	**O011**	O011 Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 6 månader till 1 år	29 525	
A	Övrigt	Intern	**O012**	O012 Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 6 månader till 1 år	38 030	
A	Övrigt	Intern	**O013**	O013 Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 1 år till 1,5 år	34 700	
A	Övrigt	Intern	**O014**	O014 Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 1 år till 1,5 år	45 015	
A	Övrigt	Intern	**O015**	O015 Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 1,5 år till 2 år	39 875	
A	Övrigt	Intern	**O016**	O016 Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 1,5 år till 2 år	51 990	
A	Övrigt	Intern	**O017**	O017 Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling mer än 2 år	48 095	
A	Övrigt	Intern	**O018**	O018 Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling mer än 2 år	63 045	

Tandvårdstaxa 2026 - Jourklinik

ATV-kod eller STV-kod	Åtgärdsgrupp	Extern / intern kod	Åtgärd	Åtgärdstext	FTV pris 2026	Referens pris 2026
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**101**	Basundersökning, utförd av tandläkare	1 785	1 100
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**103**	Kompletterande eller akut undersökning, utförd av tandläkare	825	445
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**103S**	Kompletterande eller akut undersökning, utförd av tandläkare	1 080	585
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**107**	Omfattande undersökning, utförd av tandläkare	2 035	1 275
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**107S**	Omfattande undersökning, utförd av tandläkare	3 285	1 970
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**108**	Utredning inklusive undersökning, utförd av tandläkare	3 375	1 895
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**108S**	Utredning inklusive undersökning, utförd av tandläkare	5 275	2 960
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**111**	Basundersökning, utförd av tandhygienist	1 530	985
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**112**	Basundersökning med fullständig parodontal undersökning, utförd av tandhygienist	1 950	1 285
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**113**	Akut eller annan undersökning, utförd av tandhygienist	910	535
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**114**	Fullständig parodontal undersökning eller fördjupad kariesutredning, utförd av tandhygienist	1 300	785
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**115S**	Konsultation specialisttandvård (Kan användas endast av tandläkare med bevis om specialistkompetens)	1 590	1 060
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**116S**	Konsultation specialisttandvård, omfattande (Kan användas endast av tandläkare med bevis om specialistkompetens)	3 120	2 080
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**121**	Röntgenundersökning, en bild, eller flera bilder av en tandposition	135	80
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**121S**	Röntgenundersökning, en bild, eller flera bilder av en tandposition	205	120
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**123**	Röntgenundersökning, helstatus	1 555	1 020
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**123S**	Röntgenundersökning, helstatus	2 425	1 595
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**124**	Panoramaröntgenundersökning	970	635
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**124S**	Panoramaröntgenundersökning	1 725	1 130
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**125**	Röntgenundersökning, extraoral	955	620
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**125S**	Röntgenundersökning, extraoral	1 720	1 125
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**126**	Röntgenundersökning, omfattande	1 855	1 215
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**126S**	Röntgenundersökning, omfattande	3 160	2 075
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**127**	Röntgenundersökning, delstatus	390	235
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**127S**	Röntgenundersökning, delstatus	685	410
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**128**	Röntgenundersökning, större delstatus	670	405
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**128S**	Röntgenundersökning, större delstatus	1 030	625
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**131**	Tomografiundersökning, en kvadrant eller tandposition 3-3	1 845	1 210
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**131S**	Tomografiundersökning, en kvadrant eller tandposition 3-3	2 370	1 555
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**132**	Tomografiundersökning, två kvadranter eller sinus	2 335	1 535
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**132S**	Tomografiundersökning, två kvadranter eller sinus	3 160	2 080
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**133**	Tomografiundersökning, tre kvadranter eller käkleder	2 895	1 920
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**133S**	Tomografiundersökning, tre kvadranter eller käkleder	4 270	2 830
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**134**	Tomografiundersökning, fyra kvadranter	3 480	2 255
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**134S**	Tomografiundersökning, fyra kvadranter	5 160	3 340
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**141**	Analoga studiemodeller för behandlingsplanering	1 330	885
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**142**	Digitala studiemodeller för behandlingsplanering	1 210	535
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**161**	Salivsekretionsmätning	1 365	900
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**162**	Laboratoriekostnader vid mikrobiologisk undersökning	840	520
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**163**	Biopsi	1 915	1 260
S	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**163S**	Biopsi	2 380	1 565
A	Us,riskbedömn och hälsofr åtg	Extern	**164**	Laboratoriekostnader vid patologanatomisk diagnostik (PAD)	1 455	895

A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**201**	Information eller instruktion vid risk för munhälsorelaterade sjukdomar eller problem	925	600
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**204**	Profylaxskena, per skena	1 710	1 135
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**205**	Fluoridbehandling, kortare behandlingstid	385	245
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**206**	Fluoridbehandling	765	485
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**207**	Mekaniskt avlägsnande av supragingival tandsten	585	375
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**208**	Mekaniskt avlägsnande av supragingival tandsten, omfattande	1 155	735
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**209**	Mekaniskt avlägsnande av supragingival tandsten, särskilt tidskrävande	1 785	1 145
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**213**	Kvalificerat rådgivande samtal för sjukdoms- eller smärtprevention, 60 minuter eller mer	2 595	1 505
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**214**	Kvalificerat rådgivande samtal för sjukdoms- eller smärtprevention	1 105	695
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**250**	Rådgivande samtal eller instruktion vid risk för munhälsorelaterade sjukdomar eller problem, distanskontakt via videolänk	660	395
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**251**	Kvalificerat rådgivande samtal för sjukdoms- eller smärtprevention, 60 minuter eller mer, distanskontakt via videolänk	3 045	1 030
A	Sjukdomsföreb åtg	Extern	**252**	Kvalificerat rådgivande samtal för sjukdoms- eller smärtprevention, distanskontakt via videolänk	1 440	480
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**301**	Sjukdoms- eller smärtbehandling, mindre omfattande	730	450
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**301S**	Sjukdoms- eller smärtbehandling, mindre omfattande	960	590
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**302**	Sjukdoms- eller smärtbehandling	1 300	840
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**302S**	Sjukdoms- eller smärtbehandling	1 740	1 120
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**303**	Sjukdoms- eller smärtbehandling, omfattande	1 935	1 245
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**303S**	Sjukdoms- eller smärtbehandling, omfattande	2 575	1 665
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**304**	Sjukdoms- eller smärtbehandling, särskilt tidskrävande	3 105	2 025
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**304S**	Sjukdoms- eller smärtbehandling, särskilt tidskrävande	4 045	2 650
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**311**	Information eller instruktion vid munhälsorelaterade sjukdomar eller problem	925	595
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**312**	Uppföljande information eller instruktion vid munhälsorelaterade sjukdomar eller problem	405	240
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**313**	Kvalificerat rådgivande samtal vid sjukdoms- eller smärttillstånd, 60 minuter eller mer	2 595	1 505
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**313S**	Kvalificerat rådgivande samtal vid sjukdoms- eller smärttillstånd, 60 minuter eller mer	4 945	2 745
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**314**	Kvalificerat rådgivande samtal vid sjukdoms- eller smärttillstånd	1 105	695
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**314S**	Kvalificerat rådgivande samtal vid sjukdoms- eller smärttillstånd	2 290	1 270
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**321**	Icke-operativ behandling av kariessjukdom	915	600
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**322**	Stegvis exkavering	2 040	1 350
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**340**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit	945	525
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**340S**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit	1 035	575
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**341**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, mindre omfattande	1 425	920
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**341S**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, mindre omfattande	2 490	1 605
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**342**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, omfattande	2 185	1 430
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**342S**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, omfattande	4 035	2 645
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**343**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, särskilt tidskrävande	3 300	2 165
S	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**343S**	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, särskilt tidskrävande	7 170	4 720
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**350**	Rådgivande samtal eller instruktion vid munhälsorelaterade sjukdomar eller problem, distanskontakt via videolänk	660	395
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**351**	Kvalificerat rådgivande samtal vid sjukdoms- eller smärttillstånd, 60 minuter eller mer, distanskontakt via videolänk	3 045	1 030

A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**352**	Kvalificerat rådgivande samtal vid sjukdoms- eller smärttillstånd, distanskontakt via videolänk	1 440	480
A	Sjukdomsbeh/ smärtst åtg	Extern	**362**	Lustgassedering, per gång	1 615	1 025
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**401**	Tandextraktion, en tand	2 080	1 280
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**401S**	Tandextraktion, en tand	2 730	1 670
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**401**	Avlägsnande av hängande led, "Grafisk åtgärd"	2 080	1 280
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**402**	Tandextraktion, när separation eller friläggning krävs, en tand	2 730	1 820
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**402S**	Tandextraktion, när separation eller friläggning krävs, en tand	3 570	2 380
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**402**	Tandextraktion, när separation eller friläggning krävs, en tand	2 730	1 820
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**402S**	Tandextraktion, när separation eller friläggning krävs, en tand	3 570	2 380
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**403**	Tandextraktion, enkel	790	510
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**403S**	Tandextraktion, enkel	1 020	660
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**404**	Kirurgiskt avlägsnande av en eller flera tänder eller annan vävnad i samma kvadrant	5 685	3 755
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**404S**	Kirurgiskt avlägsnande av en eller flera tänder eller annan vävnad i samma kvadrant	7 270	4 800
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**404**	Kirurgiskt avlägsnande av en eller flera rötter	5 685	3 755
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**404S**	Kirurgiskt avlägsnande av en eller flera rötter	7 270	4 800
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**404**	Kirurgiskt avlägsnande av vävnad	5 685	3 755
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**404S**	Kirurgiskt avlägsnande av vävnad	7 270	4 800
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**405**	Omfattande dentoalveolär kirurgi	7 225	4 330
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**405S**	Omfattande dentoalveolär kirurgi	9 235	5 520
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**406**	Tandextraktion, övertalig tand	1 935	1 280
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**406S**	Tandextraktion, övertalig tand	2 530	1 670
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**407**	Övrig kirurgi eller plastik	4 500	2 470
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**407S**	Övrig kirurgi eller plastik	5 455	3 095
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**408**	Preprotetisk friläggning med lambå, omfattande	7 590	5 010
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**408S**	Preprotetisk friläggning med lambå, omfattande	9 820	6 475
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**409**	Kirurgiskt avlägsnande av tand i annan kvadrant i samband med parodontalkirurgiska åtgärder, tilläggsåtgärd	2 565	1 550
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**409S**	Kirurgiskt avlägsnande av tand i annan kvadrant i samband med parodontalkirurgiska åtgärder, tilläggsåtgärd	3 375	2 100
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**410**	Tandextraktion, ytterligare när flera tandextraktioner utförs under samma dag eller i samband med lambåoperation, tilläggsåtgärd	1 435	945
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**410S**	Tandextraktion, ytterligare när flera tandextraktioner utförs under samma dag eller i samband med lambåoperation, tilläggsåtgärd	1 960	1 290
				Merkostnad kan förekomma: Priserna gäller då standardmaterial används, finns behov av dyrare material tillkommer en kostnad. Detta framkommer av ditt kostnadsförslag		
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**420**	Implantat, per styck, tilläggsåtgärd	6 150	3 585
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**421**	Operation avseende käkbensförankrade implantat, ett implantat	6 655	3 755
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**421S**	Operation avseende käkbensförankrade implantat, ett implantat	8 520	4 715
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**422**	Kirurgisk friläggning av ett implantat vid tvåstegsteknik	2 880	1 805
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**422S**	Kirurgisk friläggning av ett implantat vid tvåstegsteknik	3 640	2 225
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**423**	Operation avseende käkbensförankrade implantat, två eller tre implantat	8 830	5 455
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**423S**	Operation avseende käkbensförankrade implantat, två eller tre implantat	11 485	6 865
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**424**	Kirurgisk friläggning av två eller tre implantat vid tvåstegsteknik	3 235	2 025
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**424S**	Kirurgisk friläggning av två eller tre implantat vid tvåstegsteknik	4 215	2 515
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**425**	Operation avseende käkbensförankrade implantat, fyra eller fler implantat.	12 250	7 520
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**425S**	Operation avseende käkbensförankrade implantat, fyra eller fler implantat.	15 990	9 275

A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**426**	Kirurgisk friläggning av fyra eller fler implantat vid tvåstegsteknik	4 270	2 705
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**426S**	Kirurgisk friläggning av fyra eller fler implantat vid tvåstegsteknik	5 550	3 405
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**427**	Benaugmentation med autologt ben i en kvadrant	8 485	4 720
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**427S**	Benaugmentation med autologt ben i en kvadrant	10 755	5 985
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**428**	Benaugmentation med benersättningsmaterial i en kvadrant	10 210	5 680
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**428S**	Benaugmentation med benersättningsmaterial i en kvadrant	12 235	6 810
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**429**	Kirurgiskt avlägsnande av implantat	7 045	4 655
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**429S**	Kirurgiskt avlägsnande av implantat	8 955	5 915
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**430**	Benaugmentation med autologt ben i en kvadrant i samband med benaugmentation i annan kvadrant eller implantatoperation i samma kvadrant, per kvadrant, tilläggsåtgärd	2 530	1 535
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**430S**	Benaugmentation med autologt ben i en kvadrant i samband med benaugmentation i annan kvadrant eller implantatoperation i samma kvadrant, per kvadrant, tilläggsåtgärd	3 315	2 085
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**431**	Benaugmentation med benersättningsmaterial i samband med benaugmentation eller implantatoperation i annan kvadrant, per kvadrant, tilläggsåtgärd	4 290	2 730
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**431S**	Benaugmentation med benersättningsmaterial i samband med benaugmentation eller implantatoperation i annan kvadrant, per kvadrant, tilläggsåtgärd	5 050	3 280
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**432**	Benaugmentation med benersättningsmaterial i samband med implantatinstallation, per kvadrant, tilläggsåtgärd	3 150	2 030
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**432S**	Benaugmentation med benersättningsmaterial i samband med implantatinstallation, per kvadrant, tilläggsåtgärd	3 775	2 445
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**433**	Sinuslyft utan autologt ben eller benersättningsmaterial i samband med implantatinstallation, per kv,tilläggsåtgärd	1 710	1 035
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**433S**	Sinuslyft utan autologt ben eller benersättningsmaterial i samband med implantatinstallation, per kv,tilläggsåtgärd	2 325	1 450
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**436**	Avlägsnande av ett implantat	1 360	805
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**436S**	Avlägsnande av ett implantat	1 845	1 070
				Merkostnad kan förekomma: Priserna gäller då standardmaterial används, finns behov av dyrare material tillkommer en kostnad. Detta framkommer av ditt kostnadsförslag		
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**446**	Rekonstruktiv behandling med membran (GTR) eller emaljmatrixprotein, tilläggsåtgärd	3 340	2 035
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**446S**	Rekonstruktiv behandling med membran (GTR) eller emaljmatrixprotein, tilläggsåtgärd	4 215	2 245
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**447**	Rekonstruktiv behandling med benersättningsmaterial, tilläggsåtgärd	2 880	1 375
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**447S**	Rekonstruktiv behandling med benersättningsmaterial, tilläggsåtgärd	3 880	1 515
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**448**	Fritt bindvävstransplantat vid lambåoperation, tilläggsåtgärd	1 335	755
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**448S**	Fritt bindvävstransplantat vid lambåoperation, tilläggsåtgärd	1 735	1 030
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**451**	Parodontalkirurgi i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	6 280	3 910
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**451S**	Parodontalkirurgi i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	8 515	5 300
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**452**	Parodontalkirurgi i flera kvadranter eller omfattande parodontalkirurgi i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	8 685	5 410
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**452S**	Parodontalkirurgi i flera kvadranter eller omfattande parodontalkirurgi i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	11 695	7 285
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**453**	Kirurgisk behandling av periimplantit och i förekommande fall tänder med parodontit i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	6 610	4 115
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**453S**	Kirurgisk behandling av periimplantit och i förekommande fall tänder med parodontit i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	8 965	5 585
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**454**	Kirurgisk behandling av periimplantit och i förekommande fall tänder med parodontit i flera kvadranter eller omfattande kirurgisk behandling i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	9 345	5 820
S	Kirurgiska åtgärder	Extern	**454S**	Kirurgisk behandling av periimplantit och i förekommande fall tänder med parodontit i flera kvadranter eller omfattande kirurgisk behandling i en kvadrant eller inom tandposition 3-3	12 595	7 845
A	Kirurgiska åtgärder	Extern	**480**	Sjukvårdskontakt för att säkerställa koagulation, tilläggsåtgärd	640	400
A	Rotbehandling	Extern	**501**	Rensning och rotfyllning, en rotkanal	6 385	4 105
S	Rotbehandling	Extern	**501S**	Rensning och rotfyllning, en rotkanal	8 250	5 135
A	Rotbehandling	Extern	**502**	Rensning och rotfyllning, två rotkanaler	7 660	4 955
S	Rotbehandling	Extern	**502S**	Rensning och rotfyllning, två rotkanaler	9 625	6 225
A	Rotbehandling	Extern	**503**	Rensning och rotfyllning, tre rotkanaler	9 600	6 225
S	Rotbehandling	Extern	**503S**	Rensning och rotfyllning, tre rotkanaler	12 100	7 840
A	Rotbehandling	Extern	**504**	Rensning och rotfyllning, fyra eller fler rotkanaler	10 480	6 790
S	Rotbehandling	Extern	**504S**	Rensning och rotfyllning, fyra eller fler rotkanaler	13 180	8 545
A	Rotbehandling	Extern	**520**	Akut endodontisk behandling, annan behandlare	1 750	1 005
S	Rotbehandling	Extern	**520S**	Akut endodontisk behandling, annan behandlare	2 280	1 310
A	Rotbehandling	Extern	**521**	Akut trepanation och kavumexstirpation	1 590	885
S	Rotbehandling	Extern	**521S**	Akut trepanation och kavumexstirpation	2 085	1 165
A	Rotbehandling	Extern	**522**	Komplicerad kanallokalisation	1 365	890
S	Rotbehandling	Extern	**522S**	Komplicerad kanallokalisation	1 780	1 170
A	Rotbehandling	Extern	**523**	Stiftborttagning	1 950	1 300
S	Rotbehandling	Extern	**523S**	Stiftborttagning	2 580	1 720
A	Rotbehandling	Extern	**541**	Apikalkirurgisk behandling	6 615	4 410
A	Rotbehandling	Extern	**541H**	Apikalkirurgisk behandling	7 515	4 410

S	Rotbehandling	Extern	**541S**	Apikalkirurgisk behandling	8 500	5 665
S	Rotbehandling	Extern	**541SH**	Apikalkirurgisk behandling	9 745	5 665
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**601**	Bettskena i hård akrylat i överkäken, utförd på bettfysiologisk indikation, per skena	7 020	4 370
S	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**601S**	Bettskena i hård akrylat i överkäken, utförd på bettfysiologisk indikation, per skena	9 585	5 975
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**602**	Bettskena i hård akrylat i underkäken, utförd på bettfysiologisk indikation, per skena	7 020	4 370
S	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**602S**	Bettskena i hård akrylat i underkäken, utförd på bettfysiologisk indikation, per skena	9 685	5 975
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**603**	Reponeringsskena, per skena	10 845	6 695
S	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**603S**	Reponeringsskena, per skena	13 200	8 150
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**604**	Mjukplastskena, laboratorieframställd, utförd på bettfysiologisk indikation, per skena	4 455	2 780
S	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**604S**	Mjukplastskena, laboratorieframställd, utförd på bettfysiologisk indikation, per skena	5 380	3 340
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**606**	Motorisk aktivering	1 150	730
S	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**606S**	Motorisk aktivering	1 180	750
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**607**	Bettslipning för ocklusal stabilisering	1 290	825
S	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**607S**	Bettslipning för ocklusal stabilisering	1 725	1 100
A	Bettfysiologiska åtgärder	Extern	**650**	Motorisk aktivering, distanskontakt via videolänk	760	480
A	Reparativa åtgärder	Extern	**701**	Fyllning av en yta på framtand eller hörntand	1 195	730
A	Reparativa åtgärder	Extern	**702**	Fyllning av två ytor på framtand eller hörntand	1 840	1 160
A	Reparativa åtgärder	Extern	**703**	Fyllning av tre eller fler ytor på framtand eller hörntand	2 230	1 420
A	Reparativa åtgärder	Extern	**704**	Fyllning av en yta på molar eller premolar	1 530	940
A	Reparativa åtgärder	Extern	**705**	Fyllning av två ytor på molar eller premolar	2 160	1 370
A	Reparativa åtgärder	Extern	**706**	Fyllning av tre eller fler ytor på molar eller premolar	2 865	1 830
A	Reparativa åtgärder	Extern	**707**	Krona i plastiskt material, klinikframställd	3 295	2 075
A	Reparativa åtgärder	Extern	**708**	Stiftförankring i rotkanal vid fyllningsterapi, tilläggsåtgärd	900	550
A	Reparativa åtgärder	Extern	**711**	Fyllning, utförd av tandhygienist	810	505
A	Protetiska åtgärder	Extern	**800**	Permanent tandstödd krona, en per käke	11 535	6 825
S	Protetiska åtgärder	Extern	**800S**	Permanent tandstödd krona, en per käke	13 810	8 250
A	Protetiska åtgärder	Extern	**801**	Permanent tandstödd krona, flera i samma käke	8 635	5 275
S	Protetiska åtgärder	Extern	**801S**	Permanent tandstödd krona, flera i samma käke	10 440	6 395
A	Protetiska åtgärder	Extern	**802**	Laboratorieframställd pelare med intraradikulärt stift	5 820	3 880
S	Protetiska åtgärder	Extern	**802S**	Laboratorieframställd pelare med intraradikulärt stift	7 080	4 720
A	Protetiska åtgärder	Extern	**803**	Klinikframställd pelare med intraradikulärt stift	2 715	1 810
S	Protetiska åtgärder	Extern	**803S**	Klinikframställd pelare med intraradikulärt stift	3 445	2 295
A	Protetiska åtgärder	Extern	**804**	Hängande led vid tandstödd protetik, per led	4 225	2 815
A	Protetiska åtgärder	Extern	**804**	Hängande led vid tandstödd protetik, per led	4 225	2 815
S	Protetiska åtgärder	Extern	**804S**	Hängande led vid tandstödd protetik, per led	4 650	3 100
A	Protetiska åtgärder	Extern	**805**	Emaljretinerad konstruktion, laboratorieframställd, per stöd	3 250	2 165
S	Protetiska åtgärder	Extern	**805S**	Emaljretinerad konstruktion, laboratorieframställd, per stöd	3 870	2 580
A	Protetiska åtgärder	Extern	**806**	Radikulärförankring vid avtagbar protes	6 160	4 105
S	Protetiska åtgärder	Extern	**806S**	Radikulärförankring vid avtagbar protes	7 420	4 945
A	Protetiska åtgärder	Extern	**807**	Semipermanent krona, brostöd eller hängande led, per led	4 740	3 160
S	Protetiska åtgärder	Extern	**807S**	Semipermanent krona, brostöd eller hängande led, per led	5 475	3 650
A	Protetiska åtgärder	Extern	**807**	Semipermanent krona, brostöd eller hängande hängande led, per led	4 740	3 160
S	Protetiska åtgärder	Extern	**807S**	Semipermanent krona, brostöd eller hängande led, per led	5 475	3 650
A	Protetiska åtgärder	Extern	**808**	Innerkrona för teleskop- eller konuskonstruktion	6 030	4 020
S	Protetiska åtgärder	Extern	**808S**	Innerkrona för teleskop- eller konuskonstruktion	7 285	4 855
A	Protetiska åtgärder	Extern	**809**	Långtidstemporär laboratorieframställd krona eller hängande led, per led	2 260	1 350
S	Protetiska åtgärder	Extern	**809S**	Långtidstemporär laboratorieframställd krona eller hängande led, per led	2 610	1 560

A	Protetiska åtgärder	Extern	**809**	Långtidstemporär laboratorieframställd krona eller hängande led, per led	2 260	1 350
S	Protetiska åtgärder	Extern	**809S**	Långtidstemporär laboratorieframställd krona eller hängande led, per led	2 610	1 560
A	Protetiska åtgärder	Extern	**811**	Cementering av lossnad tandstödd eller implantatstödd protetisk konstruktion, per stöd	1 240	635
S	Protetiska åtgärder	Extern	**811S**	Cementering av lossnad tandstödd eller implantatstödd protetisk konstruktion, per stöd	1 585	845
A	Protetiska åtgärder	Extern	**812**	Reparation av krona eller bro, utan tandteknisk insats	2 440	1 625
S	Protetiska åtgärder	Extern	**812S**	Reparation av krona eller bro, utan tandteknisk insats	3 280	2 185
A	Protetiska åtgärder	Extern	**813**	Broreparation med tandteknisk insats	8 205	5 470
S	Protetiska åtgärder	Extern	**813S**	Broreparation med tandteknisk insats	10 300	6 865
A	Protetiska åtgärder	Extern	**814**	Broreparation med tandteknisk insats, omfattande	15 805	9 575
S	Protetiska åtgärder	Extern	**814S**	Broreparation med tandteknisk insats, omfattande	19 480	11 805
A	Protetiska åtgärder	Extern	**815**	Sadelkrona	10 120	6 135
S	Protetiska åtgärder	Extern	**815S**	Sadelkrona	12 195	7 390
A	Protetiska åtgärder	Extern	**820**	Skena med tandersättning för temporärt bruk	2 475	1 550
S	Protetiska åtgärder	Extern	**820S**	Skena med tandersättning för temporärt bruk	2 815	1 760
A	Protetiska åtgärder	Extern	**822**	Partiell protes, utan metallskelett eller för temporärt bruk, en till tre tänder	7 500	5 000
S	Protetiska åtgärder	Extern	**822S**	Partiell protes, utan metallskelett eller för temporärt bruk, en till tre tänder	8 755	5 835
A	Protetiska åtgärder	Extern	**823**	Partiell protes, utan metallskelett eller för temporärt bruk, fyra eller fler tänder	10 180	6 785
S	Protetiska åtgärder	Extern	**823S**	Partiell protes, utan metallskelett eller för temporärt bruk, fyra eller fler tänder	11 850	7 900
A	Protetiska åtgärder	Extern	**824**	Partiell protes med gjutet metallskelett, klammerförankrad, ädelmetall ingår ej	20 470	13 620
S	Protetiska åtgärder	Extern	**824S**	Partiell protes med gjutet metallskelett, klammerförankrad, ädelmetall ingår ej	23 410	15 575
A	Protetiska åtgärder	Extern	**825**	Komplicerad partiell protes med metallskelett som förankras med stöd av urtagskrona, innerkrona eller attachments	22 875	15 250
S	Protetiska åtgärder	Extern	**825S**	Komplicerad partiell protes med metallskelett som förankras med stöd av urtagskrona, innerkrona eller attachments	27 765	18 510
A	Protetiska åtgärder	Extern	**826**	Attachments, per styck	295	185
A	Protetiska åtgärder	Extern	**827**	Hel underkäksprotes	18 765	12 510
S	Protetiska åtgärder	Extern	**827S**	Hel underkäksprotes	23 185	15 455
A	Protetiska åtgärder	Extern	**828**	Hel överkäksprotes	18 765	12 510
S	Protetiska åtgärder	Extern	**828S**	Hel överkäksprotes	23 185	15 455
A	Protetiska åtgärder	Extern	**829**	Immediatprotes, hel käke	13 905	9 270
S	Protetiska åtgärder	Extern	**829S**	Immediatprotes, hel käke	16 185	10 790
A	Protetiska åtgärder	Extern	**831**	Justering av avtagbar protes	625	415
S	Protetiska åtgärder	Extern	**831S**	Justering av avtagbar protes	835	555
A	Protetiska åtgärder	Extern	**832**	Lagning av protes eller tillsättning av protestand	2 985	1 990
S	Protetiska åtgärder	Extern	**832S**	Lagning av protes eller tillsättning av protestand	3 405	2 270
A	Protetiska åtgärder	Extern	**833**	Rebasering av protes	5 185	3 455
S	Protetiska åtgärder	Extern	**833S**	Rebasering av protes	6 130	4 085
A	Protetiska åtgärder	Extern	**834**	Lagning av protes där avtryck krävs	3 945	2 630
S	Protetiska åtgärder	Extern	**834S**	Lagning av protes där avtryck krävs	4 575	3 050
A	Protetiska åtgärder	Extern	**835**	Rebasering och lagning av protes	5 965	3 975
S	Protetiska åtgärder	Extern	**835S**	Rebasering och lagning av protes	7 005	4 670
A	Protetiska åtgärder	Extern	**836**	Komplicerad lagning av protes	6 225	4 150
S	Protetiska åtgärder	Extern	**836S**	Komplicerad lagning av protes	7 270	4 845
A	Protetiska åtgärder	Extern	**837**	Komplicerad lagning av protes där uppvaxning och gjutning av ny del utförs vilken svetsas till befintlig protes.	13 795	9 195
S	Protetiska åtgärder	Extern	**837S**	Komplicerad lagning av protes där uppvaxning och gjutning av ny del utförs vilken svetsas till befintlig protes.	15 595	10 395
A	Protetiska åtgärder	Extern	**839**	Inmontering av förankringselement	5 395	3 595
S	Protetiska åtgärder	Extern	**839S**	Inmontering av förankringselement	6 435	4 290

A	Protetiska åtgärder	Extern	**845**	Ocklusionskorrigerande bettslipning	3 385	2 255
S	Protetiska åtgärder	Extern	**845S**	Ocklusionskorrigerande bettslipning	4 170	2 780
A	Protetiska åtgärder	Extern	**846**	Skena, hel eller cementerad i sektioner, för vertikal platsberedning eller bettstabilisering	7 030	4 685
S	Protetiska åtgärder	Extern	**846S**	Skena, hel eller cementerad i sektioner, för vertikal platsberedning eller bettstabilisering	8 490	5 660
A	Protetiska åtgärder	Extern	**847**	Klammerplåt	8 475	5 650
S	Protetiska åtgärder	Extern	**847S**	Klammerplåt	9 940	6 625
A	Protetiska åtgärder	Extern	**848**	Betthöjning eller uppbyggnad för ocklusal stabilisering med fyllningsmaterial, per tandposition	900	600
S	Protetiska åtgärder	Extern	**848S**	Betthöjning eller uppbyggnad för ocklusal stabilisering med fyllningsmaterial, per tandposition	1 215	810
A	Protetiska åtgärder	Extern	**850**	Implantatstödd krona, en per käke	18 375	10 355
S	Protetiska åtgärder	Extern	**850S**	Implantatstödd krona, en per käke	22 620	12 035
A	Protetiska åtgärder	Extern	**852**	Implantatstödd krona, flera i samma käke	12 615	8 230
S	Protetiska åtgärder	Extern	**852S**	Implantatstödd krona, flera i samma käke	15 315	9 480
A	Protetiska åtgärder	Extern	**853**	Hängande led vid implantatstödd bro	4 410	2 845
A	Protetiska åtgärder	Extern	**853**	Hängande led vid implantatstödd bro	4 410	2 845
S	Protetiska åtgärder	Extern	**853S**	Hängande led vid implantatstödd bro	4 810	3 125
A	Protetiska åtgärder	Extern	**854**	Semipermanent implantatstödd krona eller hängande led, per led	5 325	3 550
S	Protetiska åtgärder	Extern	**854S**	Semipermanent implantatstödd krona eller hängande led, per led	5 955	3 970
A	Protetiska åtgärder	Extern	**854**	Semipermanent implantatstödd krona eller hängande led, per led	5 325	3 550
S	Protetiska åtgärder	Extern	**854S**	Semipermanent implantatstödd krona eller hängande led, per led	5 955	3 970
A	Protetiska åtgärder	Extern	**855**	Fästskruv/broskruv och cylinder vid semipermanent implantatstödd krona, per implantat	930	620
A	Protetiska åtgärder	Extern	**856**	Långtidstemporär laboratorieframställd implantatstödd krona eller hängande led, per led	3 505	2 035
S	Protetiska åtgärder	Extern	**856S**	Långtidstemporär laboratorieframställd implantatstödd krona eller hängande led, per led	3 975	2 310
A	Protetiska åtgärder	Extern	**856**	Långtidstemporär laboratorieframställd krona eller hängande led på implantat, per led	3 505	2 035
S	Protetiska åtgärder	Extern	**856S**	Långtidstemporär laboratorieframställd krona eller hängande led på implantat, per led	3 975	2 310
A	Protetiska åtgärder	Extern	**857**	Fästskruv/broskruv och cylinder vid långtidstemporär laboratorieframställd implantatstödd krona, per implantat	1 065	620
A	Protetiska åtgärder	Extern	**858**	Distans inklusive distansskruv, per styck	2 800	1 580
A	Protetiska åtgärder	Extern	**859**	Integrerad distans/kopplingskomponent vid separat implantatstödd krona, per styck, tilläggsåtgärd	2 700	1 005
A	Protetiska åtgärder	Extern	**861**	Implantatstödd bro i överkäke på fyra implantat	62 950	36 530
A	Protetiska åtgärder	Extern	**861L**	Implantatstödd bro i överkäke på fyra implantat	74 340	36 530
S	Protetiska åtgärder	Extern	**861S**	Implantatstödd bro i överkäke på fyra implantat	69 255	40 735
S	Protetiska åtgärder	Extern	**861SL**	Implantatstödd bro i överkäke på fyra implantat	80 550	40 735
A	Protetiska åtgärder	Extern	**862**	Implantatstödd bro i överkäke på fem implantat	64 260	37 845
A	Protetiska åtgärder	Extern	**862L**	Implantatstödd bro i överkäke på fem implantat	75 460	37 845
S	Protetiska åtgärder	Extern	**862S**	Implantatstödd bro i överkäke på fem implantat	70 440	42 050
S	Protetiska åtgärder	Extern	**862SL**	Implantatstödd bro i överkäke på fem implantat	81 570	42 050
A	Protetiska åtgärder	Extern	**863**	Implantatstödd bro i överkäke på sex eller fler implantat	65 545	39 160
A	Protetiska åtgärder	Extern	**863L**	Implantatstödd bro i överkäke på sex eller fler implantat	76 590	39 160
S	Protetiska åtgärder	Extern	**863S**	Implantatstödd bro i överkäke på sex eller fler implantat	71 695	43 370
S	Protetiska åtgärder	Extern	**863SL**	Implantatstödd bro i överkäke på sex eller fler implantat	82 680	43 370
A	Protetiska åtgärder	Extern	**865**	Implantatstödd bro i underkäke på fyra eller fler implantat	59 020	35 225
A	Protetiska åtgärder	Extern	**865L**	Implantatstödd bro i underkäke på fyra eller fler implantat	70 425	35 225
S	Protetiska åtgärder	Extern	**865S**	Implantatstödd bro i underkäke på fyra eller fler implantat	64 510	39 010
S	Protetiska åtgärder	Extern	**865SL**	Implantatstödd bro i underkäke på fyra eller fler implantat	75 810	39 010
A	Protetiska åtgärder	Extern	**871**	Implantatstödd täckprotes i överkäke på två implantat, eller implantatstödd täckprotes i underkäke på implantat oavsett antal implantat	36 570	21 120
S	Protetiska åtgärder	Extern	**871S**	Implantatstödd täckprotes i överkäke på två implantat, eller implantatstödd täckprotes i underkäke på implantat oavsett antal implantat	40 960	24 120

A	Protetiska åtgärder	Extern	**872**	Implantatstödd täckprotes i överkäke på tre implantat	39 360	23 175
S	Protetiska åtgärder	Extern	**872S**	Implantatstödd täckprotes i överkäke på tre implantat	44 455	26 175
A	Protetiska åtgärder	Extern	**873**	Implantatstödd täckprotes i överkäke på fyra implantat eller fler	42 855	25 235
S	Protetiska åtgärder	Extern	**873S**	Implantatstödd täckprotes i överkäke på fyra implantat eller fler	47 940	28 230
A	Protetiska åtgärder	Extern	**874**	Tillägg för alveolarbar på 2 implantat	8 250	5 330
S	Protetiska åtgärder	Extern	**874S**	Tillägg för alveolarbar på 2 implantat	8 905	5 750
A	Protetiska åtgärder	Extern	**875**	Tillägg för alveolarbar på 3 implantat	10 795	6 975
S	Protetiska åtgärder	Extern	**875S**	Tillägg för alveolarbar på 3 implantat	11 445	7 395
A	Protetiska åtgärder	Extern	**876**	Tillägg för alveolarbar på 4 implantat	13 155	8 500
S	Protetiska åtgärder	Extern	**876S**	Tillägg för alveolarbar på 4 implantat	13 810	8 920
A	Protetiska åtgärder	Extern	**877**	Implantatstödd täckprotes, exklusive distanser och förankringselement	26 950	17 105
S	Protetiska åtgärder	Extern	**877S**	Implantatstödd täckprotes, exklusive distanser och förankringselement	31 435	20 105
A	Protetiska åtgärder	Extern	**878**	Förankringselement täckprotes, per styck	495	330
A	Protetiska åtgärder	Extern	**881**	Reparation av fast implantatstödd konstruktion, mindre omfattande	1 830	1 220
S	Protetiska åtgärder	Extern	**881S**	Reparation av fast implantatstödd konstruktion, mindre omfattande	2 460	1 640
A	Protetiska åtgärder	Extern	**883**	Reparation/ombyggnad av fast implantatstödd konstruktion med tandteknisk insats	3 775	2 515
S	Protetiska åtgärder	Extern	**883S**	Reparation/ombyggnad av fast implantatstödd konstruktion med tandteknisk insats	4 300	2 865
A	Protetiska åtgärder	Extern	**884**	Reparation/ombyggnad av implantatstödd bro där omfattande tandteknisk insats krävs	16 770	9 815
S	Protetiska åtgärder	Extern	**884S**	Reparation/ombyggnad av implantatstödd bro där omfattande tandteknisk insats krävs	18 030	10 720
A	Protetiska åtgärder	Extern	**888**	Fästskruv/broskruv, per styck	310	205
A	Protetiska åtgärder	Extern	**889**	Distansskruv, per styck	655	435
A	Protetiska åtgärder	Extern	**892**	Läkdistans, per styck	580	385
A	Protetiska åtgärder	Extern	**893**	Avmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt ett till tre implantat	1 770	1 180
S	Protetiska åtgärder	Extern	**893S**	Avmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt ett till tre implantat	2 395	1 595
A	Protetiska åtgärder	Extern	**894**	Återmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt ett till tre implantat	1 855	1 235
S	Protetiska åtgärder	Extern	**894S**	Återmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt ett till tre implantat	2 485	1 655
A	Protetiska åtgärder	Extern	**895**	Avmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt fyra eller fler implantat	2 335	1 555
S	Protetiska åtgärder	Extern	**895S**	Avmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt fyra eller fler implantat	3 165	2 110
A	Protetiska åtgärder	Extern	**896**	Återmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt fyra eller fler implantat	2 520	1 680
S	Protetiska åtgärder	Extern	**896S**	Återmontering av implantatstödda konstruktioner på sammanlagt fyra eller fler implantat	3 355	2 235
A	Protetiska åtgärder	Extern	**897**	Åtgärdande av tekniska implantatkomplikationer	4 255	2 835
S	Protetiska åtgärder	Extern	**897S**	Åtgärdande av tekniska implantatkomplikationer	6 205	4 135
A	Tandreglering	Extern	**900**	Tandreglering, aktiv behandling högst 6 månader	16 795	11 195
S	Tandreglering	Extern	**900S**	Tandreglering, aktiv behandling högst 6 månader	21 870	14 580
A	Tandreglering	Extern	**901**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling 6 månader till 1 år	25 200	16 800
S	Tandreglering	Extern	**901S**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling 6 månader till 1 år	32 830	21 885
A	Tandreglering	Extern	**902**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling 1 år till 1,5 år	31 410	20 940
S	Tandreglering	Extern	**902S**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling 1 år till 1,5 år	41 205	27 470
A	Tandreglering	Extern	**903**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling 1,5 år till 2 år	37 050	24 700
S	Tandreglering	Extern	**903S**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling 1,5 år till 2 år	48 805	32 535
A	Tandreglering	Extern	**904**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling mer än 2 år	45 970	30 645
S	Tandreglering	Extern	**904S**	Tandreglering, en käke, aktiv behandling mer än 2 år	60 810	40 540
A	Tandreglering	Extern	**905**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 6 månader till 1 år	35 430	23 620
S	Tandreglering	Extern	**905S**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 6 månader till 1 år	45 640	30 425
A	Tandreglering	Extern	**906**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 1 år till 1,5 år	41 640	27 760
S	Tandreglering	Extern	**906S**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 1 år till 1,5 år	54 015	36 010
A	Tandreglering	Extern	**907**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 1,5 år till 2 år	47 850	31 900
S	Tandreglering	Extern	**907S**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling 1,5 år till 2 år	62 385	41 590
A	Tandreglering	Extern	**908**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling mer än 2 år	57 715	38 475
S	Tandreglering	Extern	**908S**	Tandreglering, båda käkar, aktiv behandling mer än 2 år	75 655	50 435

A	Protetiska åtgärder	Extern	**921**	Utbytesåtgärd. Krona istället för ersättningsberättigande fyllning, fram- eller hörntand	11 535	1 420
S	Protetiska åtgärder	Extern	**921S**	Utbytesåtgärd. Krona istället för ersättningsberättigande fyllning, fram- eller hörntand	13 810	1 420
A	Protetiska åtgärder	Extern	**922**	Utbytesåtgärd. Krona istället för ersättningsberättigande fyllning, molar eller premolar	11 535	1 830
S	Protetiska åtgärder	Extern	**922S**	Utbytesåtgärd. Krona istället för ersättningsberättigande fyllning, molar eller premolar	13 810	1 830
A	Protetiska åtgärder	Extern	**923**	Utbytesåtgärd. Fasad i stället för ersättningsberättigande fyllning, tandposition 1–3	11 535	1 420
S	Protetiska åtgärder	Extern	**923S**	Utbytesåtgärd. Fasad i stället för ersättningsberättigande fyllning, tandposition 1–3	13 810	1 420
A	Protetiska åtgärder	Extern	**924**	Utbytesåtgärd. Fasad i stället för ersättningsberättigande fyllning, tandposition 4–5	11 535	1 830
S	Protetiska åtgärder	Extern	**924S**	Utbytesåtgärd. Fasad i stället för ersättningsberättigande fyllning, tandposition 4–5	13 810	1 830
A	Övrigt	Extern	**940**	Utbytesåtgärd. Ortodontisk slutning av entandslucka istället för ersättningsberättigande tandstödd bro.	20 050	13 365
S	Övrigt	Extern	**940S**	Utbytesåtgärd. Ortodontisk slutning av entandslucka istället för ersättningsberättigande tandstödd bro.	23 835	15 890
A	Övrigt	Extern	**941**	Utbytesåtgärd. Ortodontisk slutning av entandslucka istället för ersättningsberättigande tandstödd bro när åtgärd 800 eller 801 har utförts inom tre år på en av stödtänderna som utbytet beräknas på.	12 135	8 090
S	Övrigt	Extern	**941S**	Utbytesåtgärd. Ortodontisk slutning av entandslucka istället för ersättningsberättigande tandstödd bro när åtgärd 800 eller 801 har utförts inom tre år på en av stödtänderna som utbytet beräknas på.	14 245	9 495
A	Övrigt	Intern	**A11**	Tandskydd	3 475	
A	Övrigt	Intern	**A13**	Skriftligt intyg	1 570	
A	Övrigt	Intern	**964**	Uteblivande/sent återbud. Debiteras per tillfälle. Avgiften debiteras vuxna.	900	
S	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	Uteblivande/sent återbud, narkospatienter Debiteras per tillfälle. Avgiften debiteras vuxna.	1 350	
A	Övrigt	Intern	**A44**	Receptförskrivning	150	
A	Besöksavgift	Intern	**ASYL**	Patientavgift asylsökande, per besök	50	
A	Övrigt	Intern	**B909**	Antiapnéskena	18 550	
A	Övrigt	Intern	**A40**	Sedering inför behandling.	1 155	
A	Övrigt	Intern	**A70**	Framställa ny retainer. Inkluderar kostnad för tandteknik. Debiteras i samband med utlämning.	4 540	
A	Övrigt	Intern	**A71**	Retainer, lagning och justering	2 275	
A	Övrigt	Intern	**A72**	Framställa ny essixskena. Inkluderar kostnad för tandteknik. Debiteras i samband med utlämning.	4 540	
A	Övrigt	Intern	**A73**	Clear aligners, tilläggsåtgärd	42 000	
A	Övrigt	Intern	**A74**	Lingual tandställning, en käke. Tilläggsåtgärd	50 395	
A	Övrigt	Intern	**A75**	Lingual tandställning, 2 käkar. Tilläggsåtgärd	67 200	
A	Övrigt	Intern	**A76**	Vita brackets, per bracket	840	
S	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	Uppvaxning på modell (fysisk eller digital) per led	300	
S	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	Guideskena inför operation helkäke	9 000	
S	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	Guideskena inför operation delkäke	4 500	
A	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	L1 Flexprotes	8 700	
A	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	L1 S Flexprotes	9 955	
S	Övrigt	Intern	**Inväntar ny kod**	Muskelavslappnande injektionsbehandling	5 250	
A	Sjukdomsföreb åtg	Intern	**A16**	Fissurförsegling per tand	790	
A	Övrigt	Intern	**A17**	Tillvänjningsbehandling	1 300	
A	Tandreglering	Intern	**A18**	Ersättning för förstörd eller bortslarvad tandregleringsapparat, retentionsskena eller bettskena	1 150	
A	Tandreglering	Intern	**A21**	Ersättning för förstörd eller borttappad tandregleringsapparat, retentionsskena eller bettskena (hel kostnad)	2 290	
A	Övrigt	Intern	**A19**	Ersättning för uteblivande/sent återbud. Debiteras per tillfälle. Avgiften debiteras barn.	450	
A	Tandreglering	Intern	**S2**	Extraktion ortodonti trauma EPI beräknas ej	1 830	
A	Besöksavgift	Intern	**951**	Behandling tandhygienist/tandsköterska. Per besök	250	
A	Besöksavgift	Intern	**952**	Behandling allmäntandläkare. Per besök	250	
S	Besöksavgift	Intern	**953**	Besöksavgift Specialisttandläkare	250	
A	Övrigt	Intern	**961**	Uteblivande tandhygienist/tandsköterska	250	
A	Övrigt	Intern	**962**	Uteblivande allmäntandläkare	250	
S	Övrigt	Intern	**963**	Uteblivande specialist tdl	250	

§ 11

Motion - Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030

Diarienummer: RJL 2025/606

Beslut

Presidiet föreslår Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö att föreslå regionfullmäktige att

- avslå motionen.

Sammanfattning

Vänsterpartiet har inkommit med en motionen – Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning 2030. I motionen föreslås att

- att ett klimatkort införs i Länstrafiken,
- att klimatkortet blir subventionerat så pass mycket att det tål prisjämförelse med de mest prisvärda resekorten i övriga riket,

Motionens intention är att säkerställa priser som stimulerar det kollektiva resandet för alla sorters resenärer, och att ett nytt subventionerat och genomtänkt klimatkort kan innebära lägre utsläpp av CO2. Invånarna ska erbjudas ett subventionerat månadskort under försäljningsnamnet-Klimatkort.

Förslag till beslut

Tommie Ekered (M) yrkar att motionen avslås.

Beslutsgång

På ordförandes fråga beslutar presidiet föreslå nämnden att föreslå regionfullmäktige att motionen avslås.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2025-12-17
- Beslut Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö 2025-05-27 § 69
- Beslut Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö – presidium 2025-05-13 § 78
- Regionfullmäktiges beslut 2025-04-29 § 69
- Regionfullmäktiges presidiums beslut 2025-04-15 § 15
- Motion - Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030, daterad 2025-02-17

Beslutet skickas till
Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö

Regionledningskontoret

Regionfullmäktige

Motion - Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030

Förslag till beslut

Ärendet lämnas för politisk behandling utan förslag till beslut.

Sammanfattning

Vänsterpartiet har inkommit med en motionen – Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning 2030. I motionen föreslås att

- att ett klimatkort införs i Länstrafiken,
- att klimatkortet blir subventionerat så pass mycket att det tål prisjämförelse med de mest prisvärda resekorten i övriga riket,

Motionens intention är att säkerställa priser som stimulerar det kollektiva resandet för alla sorters resenärer, och att ett nytt subventionerat och genomtänkt klimatkort kan innebära lägre utsläpp av CO2. Invånarna ska erbjudas ett subventionerat månadskort under försäljningsnamnet-Klimatkort.

Ärendebeskrivning

Det är en god ambition att minska utsläppen från transportsektorn och att skapa förutsättningar för fler invånare att välja kollektivtrafiken framför bilen. Transportsektorn står för en betydande andel av länets CO_2-utsläpp, och ett ökat kollektivt resande är en viktig del av omställningen mot målet för utsläppsminskning.

Motionen lyfter behovet av att stimulera kollektivt resande genom ett subventionerat klimatkort, och att priset bör vara konkurrenskraftigt i en nationell jämförelse. En sådan åtgärd skulle, precis som motionärerna påpekar, kunna bidra till minskad bilanvändning och därmed lägre utsläpp.

Något motsvarande klimatkort finns inte i Sverige men i Tyskland finns ett resekort man kan jämföra med. Kortet kostar 58 euro per månad (2025) och gäller för all lokal och regional kollektivtrafik i hela landet. Reformen har lett till ökat kollektivt resande, särskilt bland pendlare och låginkomsttagare. Samtidigt har modellen inneburit betydande ekonomiska utmaningar. Staten och delstaterna finansierar systemet med omkring 3 miljarder euro per år, motsvarande cirka 34

miljarder kronor, för att kompensera trafikoperatörer för intäktsbortfall. Flera regioner rapporterar även kapacitetsproblem till följd av ökat resande samt svårigheter att få trafiken att räcka till. Erfarenheten visar alltså både potentialen och kostnadsbilden, ett subventionerat klimatkort kan ge betydande positiva effekter på resandet, men kräver en stabil och långsiktig finansieringsmodell.

Frågan om klimatkort ställdes även i en interpellation på regionfullmäktige i november 2024. I svaret framkom att den allmänna kollektivtrafiken som Region Jönköpings län, Jönköpings länstrafik ansvarar för subventionerades 2023 med cirka 66 %. De biljettslag som subventioneras mest per resa är ungdomskortet och seniorkortet. Att införa ett kort med ännu högre subventionerat pris ryms inte inom nuvarande budget. Flex- och periodbiljetter är de biljetter som skulle vara rimliga att ersättas av ett klimatkort. I dagsläget rör det sig om intäkter på ca 160 miljoner som till stor del behöver kompenseras för i budget.

Sammanfattningsvis innebär motionens förslag ekonomiska utmaningar.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2025-12-17
- Beslut Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö 2025-05-27 § 69
- Beslut Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö – presidium 2025-05-13 § 78
- Regionfullmäktiges beslut 2025-04-29 § 69
- Regionfullmäktiges presidiums beslut 2025-04-15 § 15
- Motion - Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030, daterad 2025-02-17

Beslutet skickas till

Jönköpings länstrafik

Fredric Fingal
T.f. trafikdirektör

Viktor Gustafsson
Försäljningschef

Vänsterpartiet
Region Jönköpings län

MOTION

Region Jönköpings län
2025 -02- 17
Dnr RJL 2025/606

Till Regionfullmäktige
Region Jönköpings län

Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030

Växthusgasutsläppen ökade i Sverige under senare delen av 2024, främst på grund av ökad användning av fossil diesel. Vi inser nu att vi kommer att missa målet att inte jordens medeltemperatur ska höjas mer än 1,5 grader till 2030. Under 2024 passerade vi Parisavtalets maxgräns med 0,5%.

För att minska utsläppen när det gäller CO2 behövs höjda ambitioner och klimaträttvisa åtgärder. Inom ramen för kollektivtrafiken kan regionen göra mer för att fler ska kunna ställa om och för att vi ska nå de gemensamma klimatmålen. I flera län runt om i landet diskuterar man nu införandet av ”klimatkort” i kollektivtrafiken för att öka det kollektiva resandet. Fokus är att säkerställa priser som stimulerar det kollektiva resandet för alla sorters resenärer. Ett sätt att göra detta på är att höja subventionerna ytterligare och samtidigt se över utbudet.

Regionen behöver vara en möjliggörare när det gäller att få fler att resa med kollektivtrafiken. Det är först när invånarna kan och vill välja kollektivt resande framför bilen som de stora klimatvinsterna infinner sig. Därför behöver kollektivtrafiken vara billig och anpassad utefter invånarnas res- och pendlingsbehov.

Ett nytt subventionerat och genomtänkt klimatkort kan innebära lägre utsläpp av CO2.
Därför anser vi att invånarna ska erbjudas ett subventionerat månadskort under försäljningsnamnet ”Klimatkort” för att stimulera kollektivt resande. Klimatkortet ska vara prisvärt och tåla att jämföras med de mest prisvärda resekorten i övriga Sverige.

Personbilstrafiken en av de största utsläpparna av CO2 idag och det är viktigt att fler vill åka kollektivt inte bara för att det är bra för miljön utan också för att det är bekvämt, prisvärt och görbart. Genom att införa ett klimatkort i kollektivtrafiken med ett starkt subventionerat pris för att öka resandet skulle vi kunna få ner utsläppen från biltrafiken. På det sättet gör vi vår del i att nå målet för utsläppsminskning av CO2 till 2030.

Med anledning av ovanstående yrkar vi:

att ett klimatkort införs i Länstrafiken

att klimatkortet blir subventionerat så pass mycket att det tål prisjämförelse med de mest prisvärda resekorten i övriga riket

Anna-Karin Ramnemo
Vänsterpartiet

Mikael Ekvall
Vänsterpartiet

§ 69

Motion - Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030

Diarienummer: RJL 2025/606

Beslut

Nämnden tackar för informationen och lägger den till handlingarna.

Sammanfattning

Vänsterpartiet har inkommit med en motion – Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030.
I motionen föreslås att:

- att ett klimatkort införs i Länstrafiken
- att klimatkortet blir subventionerat så pass mycket att det tål prisjämförelse med de mest prisvärda resekorten i övriga riket.

Motionen presenteras och nämnden ger inspel till förvaltningen inför beredningen av motionen.

Beslutsunderlag

- Beslut Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö – presidium 2025-05-13 § 78
- Regionfullmäktiges beslut 2025-04-29 § 69
- Regionfullmäktiges presidiums beslut 2025-04-15 § 15
- Motion Vänsterpartiet - Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030, daterad 2025-02-17

Beslutet skickas till

Jönköpings länstrafik

---

§ 78

Motion - Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030

Diarienummer: RJL 2025/606

Beslut

Nämnden kommer vid kommande sammanträde ges en kort information om motionen med möjlighet till medskick inför beredning av motionen.

Sammanfattning

Vänsterpartiet har inkommit med en motion – Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030.
I motionen föreslås att:

- att ett klimatkort införs i Länstrafiken
- att klimatkortet blir subventionerat så pass mycket att det tål prisjämförelse med de mest prisvärda resekorten i övriga riket.

Beslutsunderlag

- Regionfullmäktiges beslut 2025-04-29 § 69
- Regionfullmäktiges presidiums beslut 2025-04-15 § 15
- Motion Vänsterpartiet - Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030, daterad 2025-02-17

Beslutet skickas till

Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö

---

§ 69

Motion - Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030

Diarienummer: RJL 2025/606

Beslut

Regionfullmäktige

- Noterar att motionen inkommit och fördelats till nämnd för trafik, infrastruktur och miljö för behandling.

Sammanfattning

Vänsterpartiet har inkommit med en motion – Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030.
I motionen föreslås att:

- att ett klimatkort införs i Länstrafiken
- att klimatkortet blir subventionerat så pass mycket att det tål prisjämförelse med de mest prisvärda resekorten i övriga riket.

Beslutsunderlag

- Beslut regionfullmäktiges presidium 2025-04-15 § 15
- Motion Vänsterpartiet - Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030, daterad 2025-02-17

Beslutet skickas till

Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö

---

§ 15

Motion - Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030

Diarienummer: RJL 2025/606

Beslut

Regionfullmäktiges presidium

- fördelar motionen till nämnd för trafik, infrastruktur och miljö för behandling.

Sammanfattning

Vänsterpartiet har inkommit med en motion – Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030. I motionen föreslås att:

- att ett klimatkort införs i Länstrafiken
- att klimatkortet blir subventionerat så pass mycket att det tål prisjämförelse med de mest prisvärda resekorten i övriga riket.

Beslutsunderlag

- Motion Vänsterpartiet - Klimatkort på bussar och tåg skulle hjälpa oss att nå klimatmålen för utsläppsminskning till 2030, 2025-02-17

Beslutet skickas till

Regionfullmäktige
Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö

---

§ 12

Motion - Personliga biljettzoner

Diarienummer: RJL 2025/1219

Beslut

Presidiet föreslår Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö att föreslå regionfullmäktige att

- motionen anses vara besvarad.

Sammanfattning

Centerpartiet har inkommit med en motion om att införa personliga biljettzoner. I motionen föreslås

- att regionfullmäktige beslutar att uppdra åt Jönköpings Länstrafik att utreda och implementera personliga biljettzoner för kollektivtrafiken i Jönköpings län.

I motionen framförs det att resenärer själva ska kunna skapa sina egna biljettzoner baserat på var de bor, och därmed betala en biljett som bättre motsvarar den faktiska sträckan och resan som görs. Ett sådant system skulle ge mer flexibilitet och rättvisa i prissättningen och göra kollektivtrafiken mer attraktiv för alla invånare i Jönköpings län.

Förslag till beslut

Tommie Ekered (M) yrkar att motionen anses vara besvarad.

Beslutsgång

På ordförandes fråga beslutar presidiet att föreslå nämnden att föreslå regionfullmäktige att motionen ska anses vara besvarad.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2025-12-17
- Beslut Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö 2025-05-27 § 70
- Beslut Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö – presidium 2025-05-13 § 79
- Regionfullmäktiges beslut 2025-04-29 § 70
- Regionfullmäktiges presidiums beslut 2025-04-15 § 16
- Motion - Personliga biljettzoner i Jönköpings län 2025-04-07

Beslutet skickas till

Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö

Regionledningskontoret

Regionfullmäktige

Motion - Personliga biljettzoner

Förslag till beslut

Ärendet lämnas för politisk behandling utan förslag till beslut.

Sammanfattning

Centerpartiet har inkommit med en motion om att införa personliga biljettzoner. I motionen föreslås att Jönköpings länstrafik inför personliga biljettzoner, vilket innebär att resenärer själva ska kunna skapa sina egna biljettzoner baserat på var de bor, och därmed betala en biljett som bättre motsvarar den faktiska sträckan och resan som görs. Ett sådant system skulle ge mer flexibilitet och rättvisa i prissättningen och göra kollektivtrafiken mer attraktiv för alla invånare i Jönköpings län.

Ärendebeskrivning

Det genomförs nu en översyn av zonsystemet. Som ett första steg har en kundundersökning gjorts bestående av två delar:

1. Kvalitativ del:
   Fyra fokusgrupper med totalt cirka 28 deltagare från olika delar av länet och med varierande resvanor i kollektivtrafiken. Utöver detta har det även gjorts djupintervjuer med förare och ombordpersonal för att få deras perspektiv på dagens zoner.
2. Kvantitativ del:
   En enkät som besvarades av 321 personer via Kivra (både resenärer och icke-resenärer). Samma enkät fanns även i länstrafikens app och gav cirka 2 380 svar.

Undersökningen tog upp frågor om zoner, prismodell, prisvärdhet och biljettutbud. Den avslutades med att deltagarna fick ta ställning till tre olika koncept:

A. Dynamiska/personliga zoner
B. Enhetstaxa (hela länet som en zon)
C. Statiska zoner (en vidareutveckling av dagens system)

Resultatet av undersökningen visar att alternativen har både fördelar och nackdelar ur kundernas perspektiv – liksom upplevda rättvisor och orättvisor. Det

som däremot var tydligt är att kunderna efterfrågar lägre priser och har en förväntan om detta ifall zonsystemet skulle förändras.

Nästa steg i utredningen blir att fördjupa analyserna kring påverkan på både intäkter och resande utifrån fakta som kommit in. Även tekniska förutsättningar och behov av eventuell utveckling i olika system och gränssnitt behöver utredas. Detta arbete förväntas påbörjas i början av 2026. Det går dock redan nu säga att det skulle krävas stora förändringar i hela biljettsystemet – från backend och alla försäljningskanaler till de system som levererar data vid ett införande av personliga zoner.

Utredningen om zonsystemet kommer färdigställas under 2026.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2025-12-17
- Beslut Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö 2025-05-27 § 70
- Beslut Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö – presidium 2025-05-13 § 79
- Regionfullmäktiges beslut 2025-04-29 § 70
- Regionfullmäktiges presidiums beslut 2025-04-15 § 16
- Motion - Personliga biljettzoner i Jönköpings län 2025-04-07

Beslutet skickas till

Länstrafiken

Fredric Fingal
T.f. trafikdirektör

Viktor Gustafsson
Försäljningschef

Motion om att Införa Personliga Biljettzoner i Jönköpings Län

Jönköpings län
2025 -04- 07
Dnr RJL 2025/1219

Till: Regionfullmäktige i Jönköpings län

Från Leif Andersson, Centerpartiet

Datum: 2025-02-27

Bakgrund

Jönköpings län har ett välutvecklat kollektivtrafiksystem som spelar en viktig roll i att koppla samman länets olika orter och ge invånarna möjlighet att pendla mellan bostad, arbete eller fritid. Trots det, kan nuvarande biljettsystem upplevas som oflexibelt för många resenärer, där biljettzonerna inte alltid speglar resenärens faktiska behov och situation. I dagsläget är biljettzonerna för kollektivtrafiken i länet fasta och baseras på geografiska områden som skapar vissa orimligheter. I vissa fall kan de nuvarande biljettzonerna leda till onödiga kostnader för resenärer som bara reser kortare sträckor inom sitt närområde.

Förslag

Jag föreslår härmed att Jönköpings länstrafik inför *personliga biljettzoner*, vilket innebär att resenärer själva ska kunna skapa sina egna biljettzoner baserat på var de bor, och därmed betala en biljett som bättre motsvarar den faktiska sträckan och resan som görs. Ett sådant system skulle ge mer flexibilitet och rättvisa i prissättningen och göra kollektivtrafiken mer attraktiv för alla invånare i Jönköpings län.

Fördelar med personliga biljettzoner:

1. **Ökad flexibilitet för resenärerna**: Personliga biljettzoner skulle ge resenärerna möjlighet att anpassa sina biljettzoner efter sina egna behov och resmönster. En person som bor i ett område som inte är centralt men pendlar dagligen till en viss plats skulle kunna skapa en biljettzon utifrån specifika resvanor, vilket skulle kunna göra kollektivtrafiken mer prisvärd.
2. **Rättvisa i prissättningen**: Genom att göra biljettzonerna personliga skulle det skapa mer rättvisa för de som idag bor nära en zongräns
3. **Stimulans för kollektivtrafikanvändning**: Genom att erbjuda ett mer flexibelt och rättvist prissystem skulle fler kunna tänkas välja kollektivtrafiken framför bilen. Detta skulle kunna bidra till ökad miljömedvetenhet och ett minskat klimatavtryck i länet.

Digital plattform för biljettzoner: Jönköpings länstrafik skulle kunna utveckla eller ta med det i nästa upphandling av kommande applikation där resenärerna själva kan skapa sina egna biljettzoner baserat på deras hemadress och resmål. Detta skulle kunna ske genom att resenärerna enkelt väljer sitt hem och sina resmål och får priset anpassat för den faktiska sträckan de reser.

Biljettmodell med flexibla priser: Ett system där resenärerna själva kan välja mellan olika nivåer av biljettzoner skulle kräva en justering i nuvarande biljettmodeller för att säkerställa att prissättningen är rättvis. Detta skulle innebära att biljettkostnaden justeras beroende på hur långt man reser, istället för att betala för fasta zoner.

Informationskampanjer och användarstöd: För att introducera det nya systemet behöver Jönköpings länstrafik genomföra en informationskampanj där de förklarar hur de personliga

biljettzonerna fungerar. Resenärerna skulle också behöva vägledning om hur man skapar sina egna biljettzoner och nyttjar den nya digitala plattformen.

Sammanfattning

Jag föreslår att Jönköpings länstrafik inför ett system med personliga biljettzoner där resenärerna kan skapa sina egna zoner baserat på var de bor och deras specifika resor. Ett sådant system skulle kunna göra kollektivtrafiken mer flexibel, rättvis och attraktiv, samtidigt som det skulle bidra till en ökad användning av kollektivtrafik, särskilt för invånare på landsbygden.

Förslag till beslut:

Att regionfullmäktige beslutar att uppdra åt Jönköpings Länstrafik att utreda och implementera personliga biljettzoner för kollektivtrafiken i Jönköpings län.

Leif Andersson

Centerpartiet

§ 70

Motion - Personliga biljettzoner

Diarienummer: RJL 2025/1219

Beslut

Nämnden tackar för informationen och lägger den till handlingarna.

Sammanfattning

Centerpartiet har inkommit med en motion – Inför personliga biljettzoner i Jönköpings län. I motionen föreslås att:

- Att regionfullmäktige beslutar att uppdra åt Jönköpings Länstrafik att utreda och implementera personliga biljettzoner för kollektivtrafiken i Jönköpings län.

Motionen presenteras och nämnden ger inspel till förvaltningen inför beredningen av motionen.

Beslutsunderlag

- Beslut Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö – presidium 2025-05-13 § 79
- Regionfullmäktiges beslut 2025-04-29 § 70
- Regionfullmäktiges presidiums beslut 2025-04-15 § 16
- Motion, inför personliga biljettzoner i Jönköpings län 2025-04-07

Beslutet skickas till

Jönköpings länstrafik

---

§ 79

Motion - Personliga biljettzoner

Diarienummer: RJL 2025/1219

Beslut

Nämnden kommer vid kommande sammanträde ges en kort information om motionen med möjlighet till medskick inför beredning av motionen.

Sammanfattning

Centerpartiet har inkommit med en motion – Inför personliga biljettzoner i Jönköpings län. I motionen föreslås att:

- Att regionfullmäktige beslutar att uppdra åt Jönköpings Länstrafik att utreda och implementera personliga biljettzoner för kollektivtrafiken i Jönköpings län.

Beslutsunderlag

- Regionfullmäktiges beslut 2025-04-29 § 70
- Regionfullmäktiges presidiums beslut 2025-04-15 § 16
- Motion, inför personliga biljettzoner i Jönköpings län 2025-04-07

Beslutet skickas till

Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö

---

§ 70

Motion - Personliga biljettzoner

Diarienummer: RJL 2025/1219

Beslut

Regionfullmäktige

- Noterar att motionen inkommit och fördelats till nämnd för trafik, infrastruktur och miljö för behandling.

Sammanfattning

Centerpartiet har inkommit med en motion – Inför personliga biljettzoner i Jönköpings län. I motionen föreslås att:

- Att regionfullmäktige beslutar att uppdra åt Jönköpings Länstrafik att utreda och implementera personliga biljettzoner för kollektivtrafiken i Jönköpings län.

Beslutsunderlag

- Beslut regionfullmäktiges presidium 2025-04-15 § 16
- Motion, inför personliga biljettzoner i Jönköpings län 2025-04-07

Beslutet skickas till

Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö

---

§ 16

Motion - Personliga biljettzoner

Diarienummer: RJL 2025/1219

Beslut

Regionfullmäktiges presidium

- fördelar motionen till nämnd för trafik, infrastruktur och miljö för behandling.

Sammanfattning

Centerpartiet har inkommit med en motion – Inför personliga biljettzoner i Jönköpings län. I motionen föreslås att:

- Att regionfullmäktige beslutar att uppdra åt Jönköpings Länstrafik att utreda och implementera personliga biljettzoner för kollektivtrafiken i Jönköpings län.

Beslutsunderlag

- Motion, inför personliga biljettzoner i Jönköpings län 2025-04-07

Beslutet skickas till

Regionfullmäktige
Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö

---

§ 17

Operationssalar för ren kirurgi Länssjukhuset Ryhov

Diarienummer: RJL 2025/4450

Beslut

Regionstyrelsens arbetsutskott

- skickar ärendet till Nämnd för folkhälsa och sjukvård för möjlighet att lämna synpunkter inför beslut i regionstyrelsen.

Sammanfattning

Kapaciteten för infektionskänslig ren kirurgi vid Länssjukhuset Ryhov är i dag otillräcklig, då flera salar inte kan användas för ortopedisk implantatkirurgi på grund av brister i luftkvalitet. Det leder till växande vårdköer, sårbar produktion och risker för patientsäkerheten.

Genom att bygga två nya operationssalar med modern ventilation och egen teknisk försörjning ökar kapacitet, patientsäkerhet och driftsäkerhet.

Förslag till beslut

Ordföranden föreslår att arbetsutskottet skickar ärendet till Nämnd för folkhälsa och sjukvård för möjlighet att lämna synpunkter inför beslut i regionstyrelsen.

Regionstyrelsens arbetsutskott beslutar i enlighet med ordförandens förslag.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2025-12-19
- Bilaga – Operationssalar planritning

Beslutet skickas till

Nämnd för folkhälsa och sjukvård

Regionledningskontoret

Regionfullmäktige

Operationssalar för ren kirurgi Länssjukhuset Ryhov

Förslag till beslut

Regionfullmäktige

1. godkänner att två operationssalar för infektionskänslig ren kirurgi med tillhörande utrymmen byggs till vid Länssjukhuset Ryhov för maximalt 82 000 000 kronor
2. godkänner inköp av lös utrustning för maximalt 15 000 000 kronor.

Sammanfattning

Kapaciteten för infektionskänslig ren kirurgi vid Länssjukhuset Ryhov är i dag otillräcklig, då flera salar inte kan användas för ortopedisk implantatkirurgi på grund av brister i luftkvalitet. Det leder till växande vårdköer, sårbar produktion och risker för patientsäkerheten.

Genom att bygga två nya operationssalar med modern ventilation och egen teknisk försörjning ökar kapacitet, patientsäkerhet och driftsäkerhet.

Ärendebeskrivning

Operationsverksamheten vid Länssjukhuset Ryhov har i dag 19 operationssalar, varav fem är avsedda för infektionskänslig ren kirurgi. Av dessa kan endast en sal fullt ut användas för infektionskänslig ren ortopedisk kirurgi, eftersom flera salar inte uppfyller kraven på luftkvalitet för implantatkirurgi. Situationen innebär att den planerade ortopediska kirurgin begränsas kraftigt, vilket ökar risken för inställda operationer, längre väntetider och undanträngning av andra patientgrupper. Samtidigt är verksamheten sårbar för tekniska driftstörningar eftersom mycket av den tekniska försörjningen är gemensam för flera salar.

Den begränsade kapaciteten påverkar både patienter och medarbetare. Patienter riskerar längre tid till operation, särskilt vid ingrepp där hög nivå av infektionskontroll är avgörande, och verksamheten får svårare att planera och upprätthålla en stabil produktion. För personalen innebär situationen en pressad arbetsmiljö med återkommande omplanering och risk för ökad stress.

För att hantera det akuta kapacitetsbehovet och stärka både patientsäkerhet och driftsäkerhet byggs två nya operationssalar för infektionskänslig ren kirurgi i direkt anslutning till befintlig operationsavdelning. De nya salarna utformas med moderna ventilationslösningar anpassade för implantatkirurgi och med tillhörande

uppdukningsrum, handtvättutrymmen och teknikytor. Genom att ge de nya salarna i huvudsak egen teknisk försörjning skapas bättre redundans, vilket minskar risken för att tekniska fel ska slå ut stora delar av operationskapaciteten samtidigt.

Flera alternativ har övervägts för att öka kapaciteten. En ombyggnad av befintliga salar skulle teoretiskt kunna höja standarden till rätt nivå, men bedöms medföra långvariga och omfattande driftstörningar eftersom operationssalar måste stängas under byggtiden. Detta skulle kraftigt försämra möjligheten att upprätthålla produktionen och anses därför inte vara genomförbart. Även alternativet att hyra in modulära operationslokaler har prövats. Det bedöms innebära betydande logistiska och tekniska utmaningar, bland annat beroende av hissar för patientflöden och svårigheter vid framtida utbyggnad av sjukhuset. Sammantaget ger dessa alternativ en sämre balans mellan nytta, risk och kostnad än den föreslagna tillbyggnaden och har därför valts bort.

Investeringen bedöms ge en tydlig ökning av kapaciteten för infektionskänslig ren kirurgi, framför allt inom ortopedin, samtidigt som förutsättningarna för en säker och stabil drift förbättras. Därmed minskar risken för växande vårdköer och inställda operationer och Region Jönköpings läns möjlighet att fullgöra sitt uppdrag inom avancerad kirurgi stärks.

Ekonomi

Den totala investeringskostnaden för ombyggnationen uppgår till 82 000 000 kronor. Verksamhetens yta ökas med cirka 200 kvadratmeter och årshyran ökar med cirka 650 000 kronor. Lös utrustning för maximalt 15 000 000 kronor reserveras i investeringsbudgeten.

Inget utrymme för konstnärlig gestaltning bedöms vara aktuell för lokalerna. Eventuellt ökade driftkostnader för avskrivning, personalförändringar hanteras inom verksamhetsområdets ordinarie budget. Verksamhetsområdet kompenseras för hyresförändringen. För investering på maximalt 82 000 000 kronor samt lös utrustning för maximalt 15 000 000 kronor reserveras utrymme i investeringsbudgeten.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2025-12-19
- Bilaga – Operationssalar planritning

Beslutet skickas till

Regionledningskontoret Ekonomi
Verksamhetsstöd och Service Regionfastigheter
Kirurgisk vård

Jane Ydman
Regiondirektör

Maria Berghem
Ekonomidirektör


FLÄKTRUM
67,6m²
OP-SAL
55,0m²
UPPDUK
14,0 m²
IT
3,0 m²
EL
3,0 m²
UPPDUK
14,0 m²
LUSS
LUSS
KORRIDOR
55,6 m²
OP-SAL
55,0 m²
FLÄKTRUM
65,3m²

§ 18

Remiss - Produktivitetskommissionens betänkanden Goda möjligheter till ökat välstånd och Fler möjligheter till ökat välstånd

Diarienummer: RJL 2025/3579

Beslut

Regionstyrelsens arbetsutskott föreslår regionstyrelsen

- godkänna föreliggande yttrande till Finansdepartementet som svar på remisserna Goda möjligheter till ökat välstånd (SOU 2024:29) och Fler möjligheter till välstånd (SOU 2025:96) med ändringen att textstycket under rubrik **61 Förslag: Motivering av samhällsekonomiskt olönsamma projekt**, sid. 2 ges följande lydelse:

  ”RJL anser att prioritering av investeringar ska utgå från samhällsekonomiska analyser, som ger en gemensam och jämförbar grund för beslut. Samtidigt behöver beslutsfattandet kunna väga in bredare samhällsnytta, exempelvis regional utveckling, socioekonomiska effekter, fördelningspolitiska konsekvenser, tillgänglighet, robusthet och beredskap. Projekt som genomförs trots svag samhällsekonomisk lönsamhet bör därför kunna motiveras utifrån sin samlade samhällsnytta.”

Sammanfattning

Region Jönköpings län har getts möjlighet att yttra sig över produktivitetskommissionens delbetänkande Goda möjligheter till ökat välstånd (SOU 2024:29) samt slutbetänkandet Fler möjligheter till ökat välstånd (SOU 2025:29).

Det är två omfattande utredningar som syftar till att stärka Sveriges produktivitet och konkurrenskraft och på så sätt säkra och förbättra framtidens välstånd. Offentlig sektor är en stor och viktig del av Sveriges BNP och Regionledningskontoret delar i stort de förslag och slutsatser som berör regionernas verksamhet. Flera av förslagen handlar om ökad nationell styrning i syfte att öka produktiviteten inom offentlig sektor. Samtidigt behöver hänsyn tas till det kommunala självstyret, vilket kräver en noggrann avvägning.

Disposition och numreringen i själva remissvaret följer utredningen förslag för att det ska vara enklare för remissmottagaren (finansdepartementet) att

härleda Region Jönköpings läns synpunkter. Områden och förslag som inte är relevanta för Regionens verksamhet lämnas utan synpunkt enligt önskemål från regeringen.

Förslag till beslut

Tommie Ekered (M) yrkar att textstycket under rubrik **61 Förslag: Motivering av samhällsekonomiskt olönsamma projekt**, sid. 2 ges följande lydelse:

”RJL anser att prioritering av investeringar ska utgå från samhällsekonomiska analyser, som ger en gemensam och jämförbar grund för beslut. Samtidigt behöver beslutsfattandet kunna väga in bredare samhällsnytta, exempelvis regional utveckling, socioekonomiska effekter, fördelningspolitiska konsekvenser, tillgänglighet, robusthet och beredskap. Projekt som genomförs trots svag samhällsekonomisk lönsamhet bör därför kunna motiveras utifrån sin samlade samhällsnytta.”

Regionstyrelsens arbetsutskott ställer sig bakom förslaget. Arbetsutskottet beslutar därmed att föreslå regionstyrelsen godkänna föreliggande yttrande med ovanstående ändringsyrkande av Tommie Ekered (M).

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Förslag till yttrande daterat 2026-01-27
- Remiss - Goda möjligheter till ökat välstånd (SOU 2024:29) samt Fler möjligheter till ökat välstånd (SOU 2025:96)

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Regionledningskontoret

Regionstyrelsen

Remiss - Produktivitetskommissionens betänkanden Goda möjligheter till ökat välstånd och Fler möjligheter till ökat välstånd

Förslag till beslut

Regionstyrelsen

- godkänner föreliggande yttrande till Finansdepartementet som svar på remisserna Goda möjligheter till ökat välstånd (SOU 2024:29) och Fler möjligheter till välstånd (SOU 2025:96).

Sammanfattning

Region Jönköpings län har getts möjlighet att yttra sig över produktivitetskommissionens delbetänkande Goda möjligheter till ökat välstånd (SOU 2024:29) samt slutbetänkandet Fler möjligheter till ökat välstånd (SOU 2025:29).

Det är två omfattande utredningar som syftar till att stärka Sveriges produktivitet och konkurrenskraft och på så sätt säkra och förbättra framtidens välstånd. Offentlig sektor är en stor och viktig del av Sveriges BNP och Regionledningskontoret delar i stort de förslag och slutsatser som berör regionernas verksamhet. Flera av förslagen handlar om ökad nationell styrning i syfte att öka produktiviteten inom offentlig sektor. Samtidigt behöver hänsyn tas till det kommunala självstyret, vilket kräver en noggrann avvägning.

Disposition och numreringen i själva remissvaret följer utredningen förslag för att det ska vara enklare för remissmottagaren (finansdepartementet) att härleda Region Jönköpings läns synpunkter. Områden och förslag som inte är relevanta för Regionens verksamhet lämnas utan synpunkt enligt önskemål från regeringen.

Ärendebeskrivning

Produktivitetskommissionen har haft i uppdrag att analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten, identifiera hinder mot och lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i Sverige samt lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i både näringslivet och offentlig sektorn.

Utredningarna belyser flera stora och viktiga områden. Delbetänkandet berör regelförenkling, bostäder och byggande, transportinfrastruktur, delar av utbildningsväsendet, produktivitet i offentlig sektor och skatter. Slutbetänkandet behandlar kapitalförsörjning, kompetensförsörjning, konkurrens, forskning, entreprenörskap, innovationsförmåga, energiförsörjning, digitalisering, industripolitik och bostadsmarknaden samt offentlig sektor. Kriminalitet lyfts som särskilt hot mot produktivitetsutvecklingen.

Totalt finns cirka 300 bedömningar och förslag i betänkandena. Regionledningskontoret har bedömt vilka områden/kapitel i remisserna som mer eller mindre direkt berör regionernas verksamhet och tagit ställning till de bedömningar och förslag som finns i dessa områden/kapitel. Det innebär att mer än åttio förslag har bedömts av Regionledningskontoret (se tabell nedan). I yttrandet till Finansdepartementet redovisas de bedömningar och förslag där Regionledningskontoret ej instämmer eller är tveksamma. I vissa fall redovisas även förslag där Regionledningskontoret i grunden är positiva men har något viktigt medskick.

Kapitel	Kapitelnamn	Betänkande	Antal bedömda RJL	Instämmer	Instämmer ej	Neutrala/ tveksamma
Kap 7	Bostäder och byggande	Delbetänkande	1		1	
Kap 8	Transportinfrastruktur	Delbetänkande	6	4	1	1
Kap 12	Kommunsektorn	Delbetänkande	4	2	1	1
Kap 4	Digitalisering och AI	Slutbetänkande	5		2	3
Kap 5	Arbetsmarknad och kompetensförsörjning	Slutbetänkande	13	9	4	
Kap 11	Kriminalitet och tillit	Slutbetänkande	15	11	2	2
Kap 13	Kommunsektorn	Slutbetänkande	9	9		
Kap 15	Offentlig upphandling	Slutbetänkande	11	5	3	3
Kap 16	Konkurrens inom välfärdssektorn	Slutbetänkande	3	1		2
Kap 17	Hälso- och sjukvård	Slutbetänkande	17	14		3
Summa			**84**	**55**	**14**	**15**

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Förslag till yttrande daterat 2026-01-27
- Remiss - Goda möjligheter till ökat välstånd (SOU 2024:29) samt Fler möjligheter till ökat välstånd (SOU 2025:96)

Beslutet skickas till

Finansdepartementet
Regionledningskontoret

Jane Ydman
Regiondirektör

Maria Berghem
Ekonomidirektör

Finansdepartementet

Remiss - Produktivitetskommissionens betänkanden Goda möjligheter till ökat välstånd och Fler möjligheter till ökat välstånd

Sammanfattning

Region Jönköpings län har getts möjlighet att yttra sig över produktivitetskommissionens delbetänkanden Goda möjligheter till ökat välstånd SOU 2024:29 samt slutbetänkandet Fler möjligheter till ökat välstånd SOU 2025:96.

Region Jönköpings län delar i stort de bedömningar, förslag och slutsatser som berör regionernas verksamhet. Region Jönköpings län har tagit ställning till drygt 80 förslag och bedömningar inom relevanta kapitel. Merparten av dessa ställer sig Region Jönköpings län positiva till och i det följande redovisas enbart förslag och bedömningar där RJL inte instämmer eller har någon viktig invändning.

Synpunkter på förslaget

Region Jönköpings läns (RJL) väsentligaste synpunkter redovisas i den ordning som finns i utredningarna.

Kapitel 7 Bostäder och byggande (delbetänkande)

47 Bedömning: Flytten av det regionala utvecklingsansvaret bör utvärderas

RJL delar behovet av utvärdering men vill tydligt markera att SVESAM utredningen bör vara vägledande. Länsstyrelsens roll bör utvecklas mot samordning, uppföljning och kunskapsstöd för statliga myndigheter – inte mot ett utökat operativt ansvar inom regional utveckling. Det finns annars risk för otydlig ansvarsfördelning och överlappning med regionernas lagstadgade uppdrag som regionalt utvecklingsansvariga. Regionernas demokratiskt förankrade ansvar bör respekteras och tydliggöras.

Kapitel 8 Transportinfrastruktur (delbetänkande)

RJL delar bedömningen att transportinfrastruktur är central för produktivitet och regional utveckling. Samhällsekonomiska analyser är viktiga, men måste

Regionledningskontoret
Box 1024
551 11 Jönköping

Telefon: 010-241 00 00
E-post: regionen@rjl.se
Hemsida: www.rjl.se

Organisationsuppgifter
Bankgiro: 5216-2849
Orgnr: 232100-0057

kompletteras med regional kunskap om arbetsmarknad, pendling och näringslivets behov.

Statlig styrning får inte minska regionernas faktiska handlingsutrymme i den regionala transportinfrastrukturplaneringen. Planeringen är en integrerad del av regionernas utvecklingsuppdrag och behöver fortsatt samordnas med bostäder, kompetensförsörjning och klimatomställning.

61 Förslag: Motivering av samhällsekonomiskt olönsamma projekt
RJL tycker att alla projekt bör motiveras utifrån flera relevanta perspektiv. Samhällsekonomiska kalkyler har begränsningar och bör inte ges en överordnad ställning.

64 Bedömning: Ökat fokus på drift och underhåll
RJL instämmer i att ökat fokus på drift och underhåll är nödvändigt, men otillräckligt. Många brister kräver nyinvesteringar. Staten måste kunna prioritera både underhåll och nybyggnation parallellt.

Kapitel 12 Kommunsektorn (delbetänkande)

98 Förslag: Kommunal och regionalekonomiskt råd
RJL är tveksam till behovet av ytterligare ett råd. Det finns redan etablerade samverkans- och lärandestrukturer, bland annat genom SKR. Kunskapsstyrningen syftar redan till ökat lärande och effektivitet.

Kapitel 4 Digitalisering och AI (slutbetänkande)

30 Förslag: Genomför SOU 2023:96 om interoperabilitet
RJL tycker att förslaget behöver tydliggöras. Det bör peka ut konkreta domäner (exempelvis vård, skola och omsorg) där gemensam semantisk, teknisk och organisatorisk interoperabilitet ger störst effekt.

32 Förslag: AI modeller via Kungliga biblioteket
RJL tycker att utvecklingen bör ske mer verksamhetsnära. Regionen föreslår en nationell kompetensplattform för myndigheters AI tillämpning, där Kungliga biblioteket är en viktig part men inte ensam huvudaktör. Begreppet AI modeller behöver också preciseras och kopplas till en tydlig arkitektur och modellstrategi.

48 Förslag: Mer beräkningskraft för forskning
RJL tycker att förslaget bör omfatta hela offentlig sektor, inte enbart forskning. Sverige behöver en nationell, säker och kostnadseffektiv kapacitet för beräkningskraft för myndigheter, i likhet med Danmarks Computerome.

49 Förslag: AI kompetenscentrum
RJL tycker förslaget tydligare ska inkludera forskning och stöd kring förändringsledning och implementering. Organisationers förmåga att ta emot och använda ny teknik är avgörande för faktisk nytta.

51 Förslag: Översyn av automatisering
RJL tycker att översynen inte bara bör identifiera hinder utan även undanröja dem och inkludera stimulansåtgärder. Exempel är juridiska förutsättningar för RPA (Robotic Process Automation) samt riktade satsningar på infrastruktur och innovation.

Kapitel 5 Arbetsmarknad och kompetensförsörjning (slutbetänkande)

58 Bedömning: Lönebildningen bör bli mer decentraliserad och flexibel så att relativlöner i högre utsträckning tillåts spegla förändringar i efterfrågan på arbetskraft.
59 Förslag: Medlingsinstitutet ges i uppdrag att analysera hur en flexiblare lönebildning kan åstadkommas.
RJL tycker att ”Den svenska modellen” bidrar till stabilitet och förutsägbarhet. Ökad flexibilitet riskerar att skapa oro, svårare avtalsrörelser och kostnadsökningar som på sikt kan tränga undan verksamhet i offentligt finansierad sektor.

60 Förslag: Den statliga inkomstskatten sänks
RJL anser, även om den statliga skatten bara indirekt berör regionernas ekonomi, att eventuella skattesänkningar inte får påverka kommuner och regioner på ett negativt sätt. Annars riskeras välfärdens långsiktiga finansiering och ett ökat tryck på regionala verksamheter.

61 Förslag: Myndigheten för yrkeshögskolan tillåts att bevilja stöd till utbildningar som i dagsläget helt eller delvis tillgodoses av universitet och högskolor
RJL tycker att tydlig styrning krävs för att säkerställa kvalitet och undvika fragmentering. Inom legitimationsyrken finns särskilda risker om utbildning inte vilar på evidens och forskning.

Kapitel 11 Kriminalitet och tillit (slutbetänkande)

119 Förslag: 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.
RJL tillstyrker revidering för att stärka skyddet mot oseriösa aktörer.

126 Förslag: Offentlighetsprincipen ska gälla för alla offentligt finansierade välfärdsverksamheter
RJL ser positivt på åtgärder som stärker insynen och bidrar till att motverka kriminalitet inom offentligt finansierad välfärd, och anser därför att offentlighetsprincipen i grunden bör omfatta även privata utförare. Samtidigt är det viktigt att beakta risker kopplade till bristande sekretesskompetens och felaktiga utlämnanden hos privata utförare.

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.
RJL stödjer principiellt förslaget, men tveksamhet kring praktisk tillämpning och gränsdragning för vad som ska anmälas.

Kapitel 13 Kommunsektorn (slutbetänkande)

142 Förslag: En redovisning av hur förändrade statsbidrag och reformer påverkar kommuner och regioner ska göras i budgetpropositionen.
RJL instämmer med förslaget men vill lyfta behovet av samordning mellan statens och regionernas budgetprocesser för god planeringshorisont.

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 produktionsvolymer, samt att kontinuerligt hålla dessa mått uppdaterade i tidsserier.
RJL tycker ambitionen är god men mätningarna är metodiskt svåra. Risk finns att viktiga värden, exempelvis förebyggande arbete, inte fångas. Befintliga jämförelsesystem har redan stärkt lärande och bidragit till förbättring.

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.
RJL tycker att utgångspunkten bör vara att kommunala bolag endast används där de skapar mervärde.

148 Förslag: Schablonersättningsnivåerna till kommuner och regioner för s.k. dold mervärdesskatt sänks.
RJL instämmer med förslaget men det kräver framförhållning och ger negativ ekonomisk effekt för kommuner och regioner.

Kapitel 15 Offentlig upphandling (slutbetänkande)

158 Bedömning: Erfarenheter av leverantörer
RJL instämmer inte med bedömningen utan anser att nuvarande regelverk ger redan tillräckliga möjligheter. Det är viktigt att fortsatt möjliggöra inträde för nya aktörer.

160 Förslag: Insamling av inköpsdata
RJL tycker det kan ge värdefull analys, men måste ske automatiserat för att undvika ökad administration.

163 Förslag: Ge uppdrag till statliga myndigheter med en stor inköpsvolym att arbeta med kategoristyrning och inköpsanalyser.
RJL instämmer inte med förslaget. Det bör redan vara en naturlig del av större myndigheters arbete och behöver inte regleras särskilt.

165 Förslag: För över Kammarkollegiets uppgift att upphandla samordnade ramavtal och Diggs uppgifter inom området elektronisk inköpsprocess till Upphandlingsmyndigheten.
RJL tycker det är positivt att flytta uppdraget från Kammarkollegiet, men bör övervägas att hantera detta via Adda snarare än Upphandlingsmyndigheten.

166 Förslag: Det bör bli svårare för leverantörer att få upphandlingar överprövade, bl.a. genom införandet av en avgift.
RJL tycker med hänsyn till rättssäkerheten att avgift inte bör införas. Nuvarande påtalandeskyldighet är tillräcklig.

Kapitel 16 Konkurrens inom välfärdssektorn (slutbetänkande)

170 Bedömning: Det bör generellt ställas höga krav på aktörer för att få delta på en kvasimarknad.
RJL instämmer, men kraven måste vara proportionerliga och riskbaserade så att seriösa mindre aktörer inte trängs ut.

171 Bedömning: Det bör införas fler konkurrensfrämjande mekanismer i kvasimarknader
RJL tycker att det kan fungera om kvalitetsmåtten är robusta och riskjusterade. Annars finns risk för selektion och felaktiga incitament.

Kapitel 17 Hälso- och sjukvård (slutbetänkande)

174 Förslag: Kravet på regionerna att tillämpa lagen om valfrihetssystem som upphandlingsform för primärvård tas bort.
RJL instämmer i huvudsak med förslaget. Det ger större möjlighet att kombinera valfrihet med behovsstyrning och kontroll. Valfrihet kan upprätthållas genom andra modeller.

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
RJL tycker förslaget i princip är bra. Det ger en tydligare förstalinjeroll för primärvården vilket ligger rätt i sak och kan leda till vård på rätt nivå. Förslaget är dock bara genomförbart om primärvårdens kapacitet förstärks tydligt; annars riskerar remisskrav att ge undanträngning, ökad ojämlikhet och frustration. Riktningen är rätt men kräver tydligt förstärkt kapacitet i primärvården för att fungera utan negativa undanträngningseffekter.

179 Bedömning: Staten bör bistå huvudmännen med samordning av vårdinfrastrukturplanering
RJL instämmer i att regionerna inte ensamma kan lösa långsiktiga kompetens- och infrastrukturfrågor. Ett tydligare statligt ansvar och samordning bedöms positivt, under förutsättning att det sker i nära dialog och med respekt för det regionala självstyret.

181 Förslag: Avveckla nationella taxan
RJL tycket att förslaget har bra riktning. Att samla all offentligt finansierad vård under samma styrlogik stärker möjligheten till helhetsansvar, uppföljning och planering. Avvecklingen av nationella taxan behöver dock ske successivt och med åtgärder för att undvika lokala bristsituationer.

Rachel De Basso
Regionstyrelsens ordförande

Fler möjligheter till ökat välstånd

Slutbetänkande av Produktivitetskommissionen

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:96

SOU och Ds finns på 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.

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 välstånd* (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 Bredda 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 Arbetstidsförkortning ... 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 Stödens 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 Välfärdskriminalitet 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 produktivitetsutvecklingen 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 produktivitetsutvecklingen 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 Administrationen 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, pensionssystemet och finans- och budgetpolitiken. Regleringar lättades upp på flera områden, som t.ex. kredit- och valutamarknaden, inom transportsektorn, på telekomområdet och ett antal andra produktmarknader. 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 Produktivitetsdelegationen (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. Produktivitetsdelegationen 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 därefter 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

Produktivitetskommissionen 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.

Ekonomin 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 Produktivitetskommissionens 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 strukturomvandling, 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

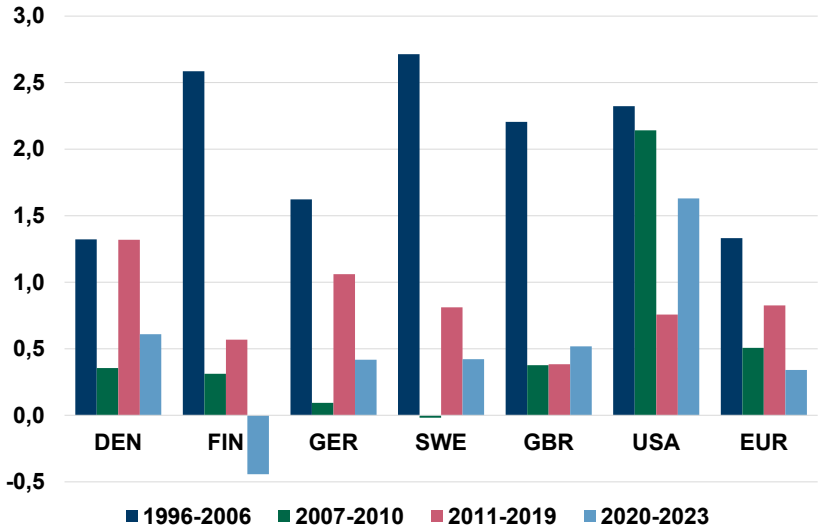
[2] Se en mer utförlig genomgång och diskussion i delbetänkandet (SOU 2024:29).

institutioner och regler, såsom arbetsmarknads- och konkurrenslagstiftning 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) produktivitetsutveckling är lägre än i föregående period i samtliga länder, frånsett 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

Procentuell tillväxt i BNP per arbetad timme, fasta priser



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 Produktivitetsdelegationen 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 Produktivitetskommissionens 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 branschsammansättningen 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 välstånd studeras.

Ett ytterligare skifte sker med framväxten av en annan global företeelse som förväntas få stor betydelse för produktivitetsutvecklingen 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 produktivitets- och välståndsutvecklingen. 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 utveckling 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 produktivitetsutvecklingen 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 produktivitetsutvecklingen, 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 produktivitetsutvecklingen 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 produktivitetsutvecklingen 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 uppmärksammade.

Slutligen kan det ökade fokuset på *geopolitik, beredskap och upprustningen av försvaret* innebära en ny utmaning för den ekonomiska politiken och produktivitetsutvecklingen. 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. Produktivitetskommissionen 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 välstånd. 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 marknadsekonomin 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 produktivitetsutvecklingen. Därmed finns det en potential att genom nationella politiska beslut och ställningstaganden åstadkomma en uppväxling 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 välstånd 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 välstånd.

Vikten av långsiktighet samt tydlig rollfördelning och styrning

Produktivitetskommissionens 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 politikmisslyckanden, 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. tillståndsprocesser 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 har 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 effektiviseringstryck 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 *tillståndsprocesser*. 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 funktionssätt, 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 produktivitetsutveckling. 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 produktivitetsperspektiv. 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 relativlöner 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 företagens 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 produktivitetsutveckling och långsiktiga välstånd.

Klimat- och industripolitik

Både klimatförändringar och klimatpolitiska åtgärder kan påverka produktivitetsutvecklingen. Produktivitetskommissionen anser att statliga interventioner krävs, dels för att möjliggöra en hållbar klimatomställning – genom fungerande energiförsörjning, bättre tillståndsprocesser, 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 klimatmålen bör harmoniseras fullt ut med de EU-beslutade klimatmålen 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 välfärdskriminalitet 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 välfärdskriminalitet 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 välfärdskriminalitet 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 ersättningssystem. 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 Produktivitetskommissionens 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 *Hälso- 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 Produktivitetskommissionens 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.

Produktivitetskommissionen 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.

Produktivitetskommissionen 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). Produktivitetskommissionen 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 akademin 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 näraliggande 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 akademin 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 relativlöner i högre utsträckning tillåts spegla förändringar i efterfrågan på arbetskraft.

59 **Förslag:** Medlingsinstitutet ges i uppdrag att analysera hur en flexiblare 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 Fortsätt 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 Stödens 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 elnätsmarknaden.

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 tillståndsprocesser.

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 Lägre 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 produktionsvolymer, 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, återrapportering 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 återrapporteringskrav.

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 inköpsuppgifter

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:** Hälsodata 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).

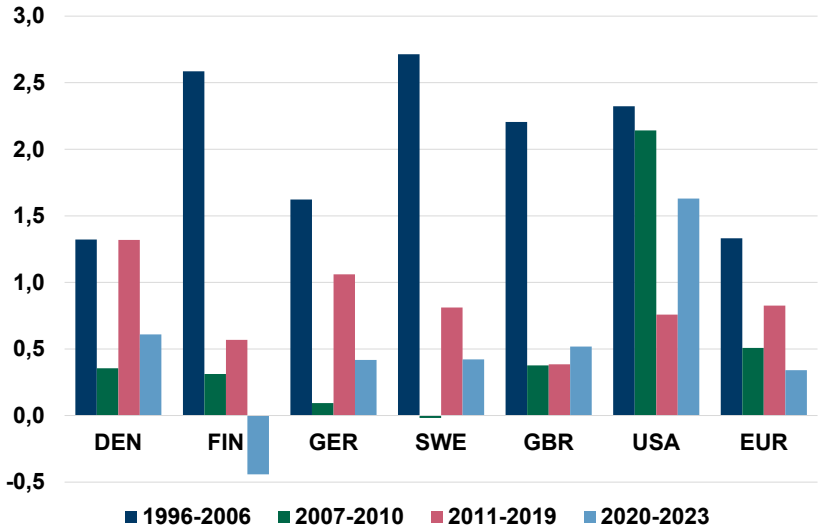
production process and what type of labour, machinery or other technology is used in the production. This also includes the quality of the company's management, organisation and strategies.

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 produktivitetsbegreppet, en redogörelse för produktivitetstillväxtens betydelse för tillväxten och välståndet 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 produktivitetsperspektiv. Vidare analyserade kommissionen områdena regelförenkling, tillståndsprocesser, 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 förslagens 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 produktivitetsutvecklingen 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 produktivitetsutveckling.[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. genombrottsteknologier. På dem baseras vanligtvis en mängd efterföljande innovationer. Genombrottsteknologier kan leda till uppkomst av nya branscher men även till omfattande strukturomvandling i ekonomin om de har ett brett tillämpningsområde. Exempel på genombrottsteknologier 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 produktivitetsutveckling 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 entreprenörskapsklimat 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 (*sience*, *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 produktivitetsutveckling 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 akademin 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 kapitalt. 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 Marknadsmisslyckanden och effekter av statlig intervention

Investeringar i forskning, utveckling och innovation anses allmänt vara förknippade med marknadsmisslyckanden, 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 finansiärer. 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 marknadsmisslyckanden 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 marknadsmisslyckanden 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 samhällsekonomiskt 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 samhällsekonomisk 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 samhällsekonomiskt perspektiv, men riskerar att inte bli av eller ske i för liten utsträckning på den privata marknaden. Projekt med hög samhällsekonomisk 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 samhällsekonomiska 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 samhällsekonomiska 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 innovationssystem[23], närhet till kunskapsintensiva kluster[24] 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 produktivitetsnedgången 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 Malmska 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). Akademin 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 kortsiktig projektfinansiering 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 forskningssystem inte premierar banbrytande och nyskapande forskning i tillräcklig utsträckning. Samtidigt har nyskapande forskning högre potential att få teknologiskt genomslag och därmed direkt bidra till produktivitetsutvecklingen. 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 produktivitetsutvecklingen. 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 produktivitetsutveckling 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 företagens 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 sampublikationer 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 akademin, 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. Industriforskningsinstituten är en aktör i innovationssystemet som bedriver behovsmotiverad forskning och utveckling i samverkan med högskolor, näringsliv och samhälle. Instituten kan ha statlig myndighetsform, vara ägda helt eller delvis av staten, vara kopplade till lärosäten eller vara fristående. Instituten 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 akademin 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 akademin 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 offentligfinansiell 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 snedvrida konkurrensen och att det är oklart huruvida finansiären 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 snedvrida 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 försämrad 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 akademin 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, akademin 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 tekniksystem 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 finansiärerna 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 akademin, 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 varumärkesskydd 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 immaterialrättsliga 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 företagens 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 immaterialrättsliga 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. patentingenjörer[62] 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 patenterbarhetsbedömning 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 tillståndsprocesser 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 tillståndsprocesser 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 marginalskatten för personer med relativt hög inkomst. Den höga marginalskatten 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 skatteskäl. Detta gäller även i Sverige, vilket bl.a. diskuteras i Produktivitetskommissionens delbetänkande (SOU 2024:29). Personer som av skatteskäl 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 skatteskäl 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 produktivitetsutvecklingen.

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 produktivitetsutveckling. Goda ramvillkor ökar effektiviteten i strukturomvandlingen 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 funktionssätt 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 produktivitetsutvecklingen. 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 medelstilldelning 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 prövas 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 forskningsfinansiär 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 högrisk-projekt 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 arbetssätt (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 självständig 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 produktivitetsperspektiv.

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 akademin 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 akademin, 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 akademin 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 akademin 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 uppmärksammats både internationellt och nationellt. Pressen på att publicera för att göra karriär inom akademin 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 akademin 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 akademin är genom anställningar med arbetsmarknadsanknytning inom akademin. 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 akademin 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 akademin 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 uppmärksammats 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

[95] Utredningen 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 samhällsekonomisk 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 devis 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 byggt 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 (SOU2025:3), 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 skatteinbetalningarna (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 förenade 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 försämra 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 startups 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 patenttvister 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 patentintrångsmål 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 produktivitetsutvecklingen. 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 tidshorisont 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 branschsammansättning, 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 intervenera vid introduktionen av nya teknologier med breda tillämpningar och nya innovationer eftersom kunskapsspillovers 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-tekniken 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 definitionsmässiga 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-förordningen[6], 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). Rankningar 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 produktivitetsvinster i verksamheterna internt och bidra till förbättrad datatillgång 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 erbjuds 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 dataföretag[12] 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 ett 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 långsamheten 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, rekreationsområden, 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 konkurrensnackdelar 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 länder[27] 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 nettoinkomsten 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. Kommunutredningen (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 antal[31] 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 infrastrukturområdet.

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 infrastrukturområdet 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 tillståndsprocesser 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 rättssäkerheten 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 produktivitetsutvecklingen.[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 produktivitetsutvecklingen, 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 konsumenter. 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 arbetsmarknad[43], 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 förenklingar 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 förenkla 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 produktivitetsutvecklingen. 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 kompentens, 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 produktivitetsutvecklingen i ekonomin. Omfördelning av arbetskraft mellan företag kan

vara viktig för tekniskspridning 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 produktivitetsutvecklingen. 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 arbetsutbudet[3] (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.

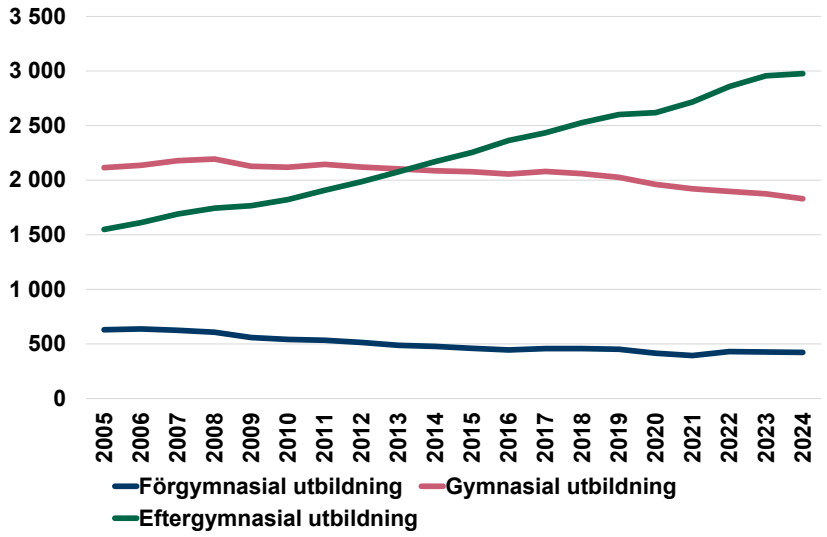
uttrycks i termer av andelen arbetslösa i förhållande till arbetskraften, inte som en andel av befolkningen. Samtidigt är sysselsättningen, alltså andelen av befolkningen som är i arbete, internationellt sett hög. Det som särskilt sticker ut är att sysselsättningen för kvinnor är mycket hög i Sverige. 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 arbetskraften[5]. Det är samtidigt rimligt att tänka sig att det starka fokuset på arbete i Sverige är positivt för befolkningens generella produktivitet och välstånd. 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 sysselsättningstillväxt för yrken med högre formella krav på utbildning under 2000-talet. I figur 5.1 visas hur antalet sysselsatta med förgymnasial, gymnasial och eftergymnasial utvecklats 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.

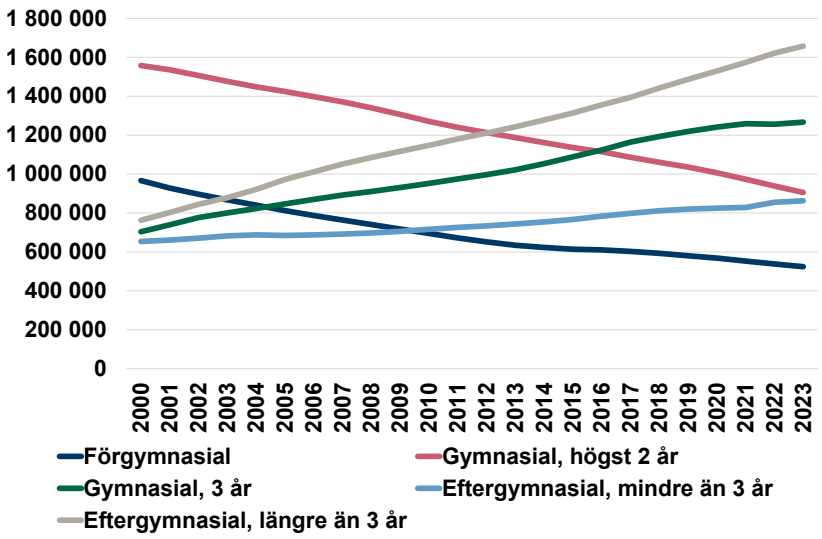
Figur 5.1 Antal sysselsatta (1 000-tal) för olika utbildningsnivåer för perioden 2005–2024



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).

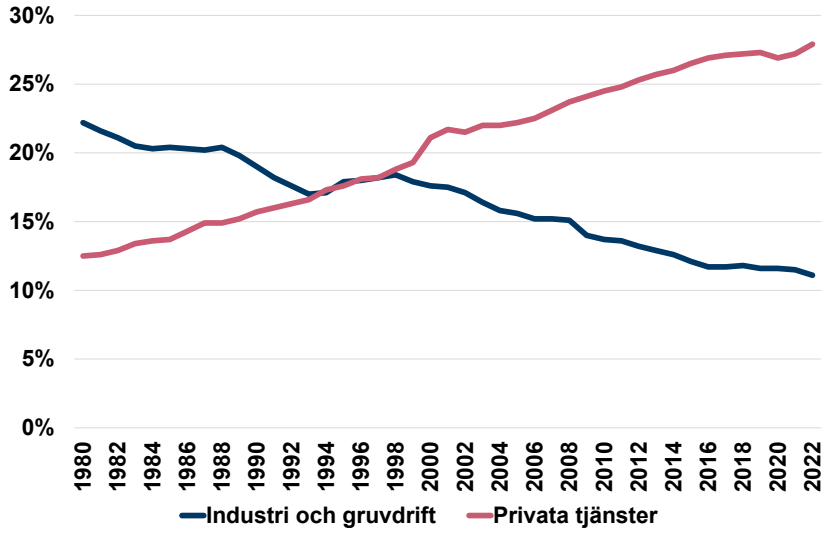
Den ökade efterfrågan på arbetskraft med högre utbildning har bara delvis visat sig i en ökande inkomst- och lönespridning, som varit betydligt mindre markant än i andra länder (se vidare nedan).[6] Detta kan till del hänga samman med den stora ökningen av utbudet av högutbildad arbetskraft som beskrevs 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 strukturomvandlingen 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) uppmärksammade också att de svenska relativlönerna är stabila mellan yrken. I deras rapport diskuteras frågan utifrån ett matchningsperspektiv, där konstanta relativlöner 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, flexiblare 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 näringslivsrepresentanter (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 arbetssökande att öka sitt geografiska sökområde kan t.ex. tänkas påverka arbetskraftens geografiska rörlighet.[12] Samtidigt finner Finanspolitiska rådet (2024a) i sin genomgång att bristen på geografisk rörlighet endast förklarar en mindre andel av arbetslösheten i landet.

Som nämnts ovan är en begränsning i den svenska arbetsmarknadens 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 humankapital i stor utsträckning. I Produktivitetskommissionens delbetänkande (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 samhälleliga 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 lärarledda timmar 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 akademin 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 byggt 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 högavlönade 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 igenomsnitt 88 dagar med föräldrapenning och 31 obetalda dagar medan mammor i genomsnitt 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 föräldraledighet 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 produktivitetsdrivet 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 produktivitetsutveckling. 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 produktivitetsutvecklingen 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 behovsprövningssystemet. 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 initialt[28] 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 relativlöner 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 relativlöner 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. vårdyrken 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 förhållningssätt 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 marginalskattekilen vid relativt höga arbetsinkomster 2024,

när hänsyn tas till inkomstskatt och socialavgifter.[30] Calvo och Sánchez de la Cruz (2024) jämför den absolut högsta marginaleffekten 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 marginalskatter 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 marginalskatten på högre inkomster den s.k. utbildningspremien, minskar incitamenten till kompetenshöjning 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 lättrörlig 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 marginalskatten 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 produktivitetsutvecklingen.

De höga marginalskatterna på högre arbetsinkomster leder därtill till incitament att omklassificera högre beskattad arbetsinkomst till lägre beskattad kapitalinkomst[36] 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 marginalskatten på höga inkomster är internationellt sett hög 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 marginalskatten på arbetsinkomster kan således inte betraktas som en skatt som endast utgår på en liten andel av befolkningen med hög arbetsinkomst och de negativa incitamentseffekterna 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 beskrevs 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 marginalskatten 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 marginalskatteförändringar, 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 handläggar- 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 onödig 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 förkunskaper 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 förståelig 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 avhoppen 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 inlärning (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 riktningsförändring 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 överoptimism 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 strukturomvandling 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 senast 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 igenomsnitt 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 (Avdic 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 skilsmässoeffekt uppkommit även efter de andra pappamånaderna. Vidare finner Avdic 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 anförs 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 produktivitetsutvecklingen, 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 välstånd 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 produktivitetsmätning 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. Detsamma 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 Välfungerande 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 välfungerande 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. Välfungerande 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 välfungerande 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 produktivitetsutvecklingen.
[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; företagets 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 kredittillväxt 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 välståndsutveckling (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

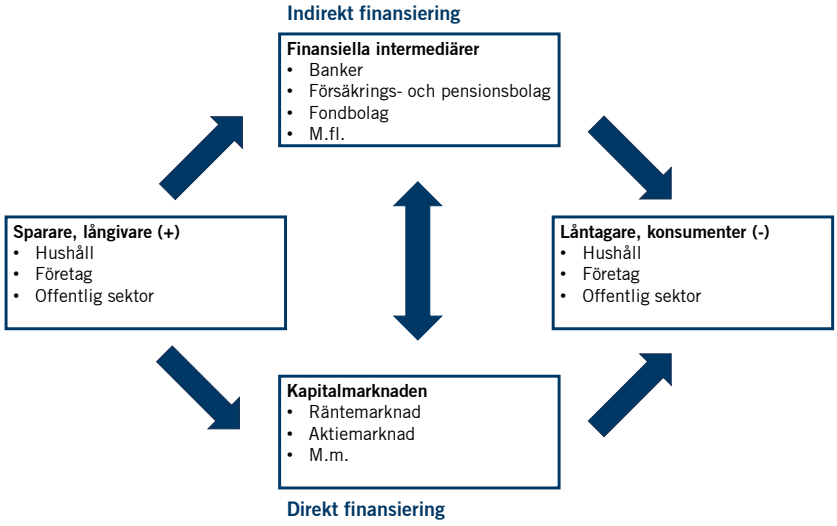
Den svenska finansmarknaden

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 produktivitetstillväxten 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 produktivitetsutveckling (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 högavkastande tillgångar.[10] Fler bakomliggande orsaker beskrivs bl.a. av Jonung (2025). Ett spritt aktieägande 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. Koptyug 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]

Produktivitetkommissionen 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 uppseendeväckande 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 kontanters 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 kontanters 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 offentligas 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 uppdra åt Finansinspektionen att i samverkan med Konkurrensverket och Riksbanken utreda huruvida det vore önskvärt med än 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 ränteerbjudande 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 produktivitetsutvecklingen 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 produktivitetsutveckling 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 produktivitetsutveckling.[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 produktivitetsutveckling. 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 innovationstakten.

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 produktivitetsnivån 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 Lindbeckkommissionen 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 produktionsteknik 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 mf.l. (2023) ligger strax över det europeiska genomsnittet. Nivån av marknadskoncentration ligger ungefär i mitten bland olika europeiska länder i Bighelli mf.l. (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 uppmärksammats 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 produktivitetsutveckling och välstånd. Handelns andel 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 lärandeeffekt 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 företagens 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 handelsmåtten.

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 välfungerande 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 informationssamhällets 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 förenklat 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 strukturomvandling 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 tydde 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 företagens 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 stärkt 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 företagssammanslagningar har under 2000-talet varit en viktig källa till produktivitetsutveckling i näringslivet (Persson m.fl., 2024). Av produktivitetsutvecklingen 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 omsättningströsklar, 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 försämra 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 överskridas, 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 dominansmissburk 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 produktivitetstillväxten i Sverige.

Handel med omvärlden är en mycket viktig faktor för Sveriges produktivitetsutveckling. 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 produktivitetsutveckling 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 välstånd och produktivitetsutveckling. 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 produktivitetsutveckling.

Produktivitetskommissionen 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 Draghirapporten (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 produktivitetsutveckling 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 *in*effektiva 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 produktivitetsrelaterade 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 produktivitetsperspektiv 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 produktiviteten[6]

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 sammansättningseffekter[9] 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 utsläppen[12] 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 samhällsekonomiskt 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 välståndseffekter 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 teknikskiften 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 *marknadsmisslyckanden.* 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 *samordningsmisslyckanden*. 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 välstånd. 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 prissättning 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 inlåsningseffekter 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 strukturomvandling 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 Corona-pandemin. Det handlar om att staten – för att klara en kris, som pandemin, respektive en stor strukturomvandling, som klimat-omställningen – inför strikta regelverk med påverkan på närings-livets möjlighet att bedriva viss typ av verksamhet. Effekten av regelverken kan vid införandet närmast liknas vid en typ av närings-förbud 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 investerings-förutsättningarna snabbt förändras. Detta skulle kunna motivera att staten i vissa fall stöttar företag att överbrygga krisen eller omställ-ningen under en begränsad period.

Sådana överbryggningsstöd blir per definition förbehållna befint-liga branscher och oftast redan existerande företag. Det understryker vikten av att stöden är just tillfälliga och inte hindrar struktur-omvandling 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 rele-vant infrastruktur, tillgång till energi, tekniskt kunnande, forsknings- och utbildningsmiljöer, fungerande leverantörskedjor etc. Det bör beaktas när man överväger stödåtgärder. Ofta skiljer sig *förhållan-dena 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 prövande 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 tekniskpridning*, 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 snedvrida 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 policyslutsatser, 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 intervenera 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 tekniskspår består. En annan åtgärd är *utbildningssatsningar* 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 samhälleliga 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 bädda 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, tillståndsprocesser, 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 tillståndsprocesser, 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. Tillsammans 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 teknikskiften. 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 regeringsskiften 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 försämras 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 utsläppsbegränsande 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 annulering 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 utsläppshandel 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 metanutsläpp.

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 hävdat 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 bortre 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 företagens 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 fodersmältning, 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 fodersmältning, 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 produktivitetsperspektiv 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 svårförenlig 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 försämrad 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 svårligen 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. försämrad 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 konjunkturella 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 utsläppshandelssystemet, 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 ramvillkor[64], 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 strukturomvandlingsbaserad 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 brådska 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 tekniskspridning, 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 Stödens 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 teknologis 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 forskningsfinansiärer.

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 intervenera. 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 samhällsekonomiska 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 Riksgäldskontorets 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 Industriklivet avskaffas eller väsentligen förändras.
- Statens s.k. gröna kreditgarantier utvärderas.
- Myndighets- och förvaltningsstrukturen på området för grön industriomställning och företagsstöd ses över.

Industriklivet 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 Industriklivet 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 Klimatklivet.

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 nyindustrialiseringen 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 Energimyndigheten 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 industristöd 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 samhällsombyggnad, 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 innebär 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. försämrad 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 Industriklivet avskaffas eller förändras så att den geografiska fördelningen av medel påverkas.

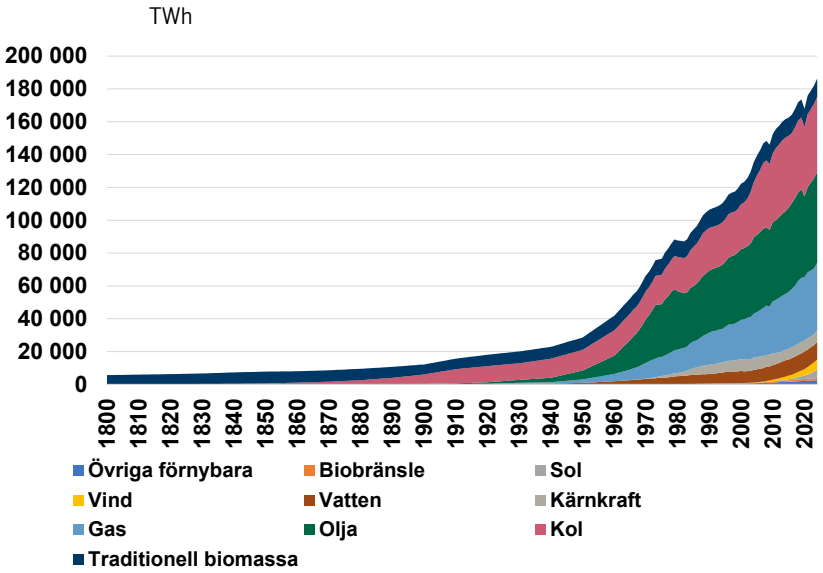
9 Energiförsörjning

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.

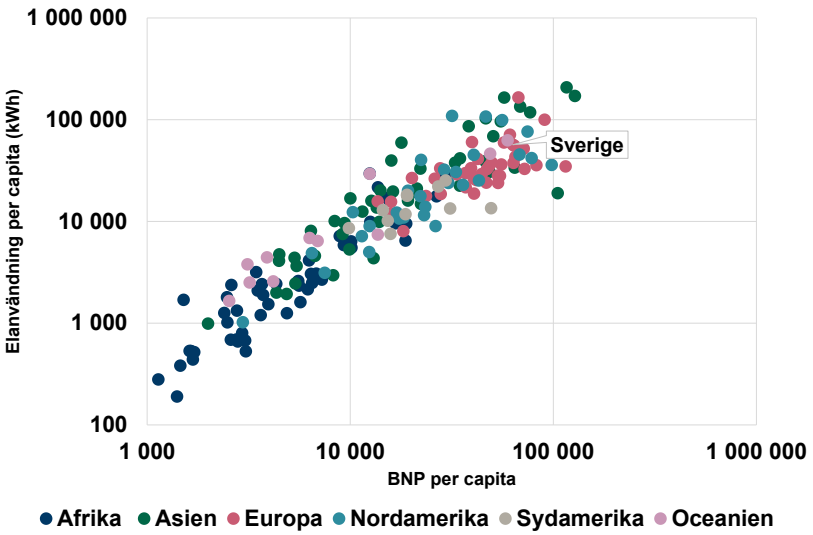
Det finns fortsatt en stark koppling mellan energianvändning och välstånd mätt i BNP/capita (se figur 9.2). Ju högre välstånd ett land har, desto högre tenderar energianvändningen att vara. Det är tänkbart att sambandet går åt båda håll. En ökad tillgång till energi till överkomlig kostnad driver på 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).

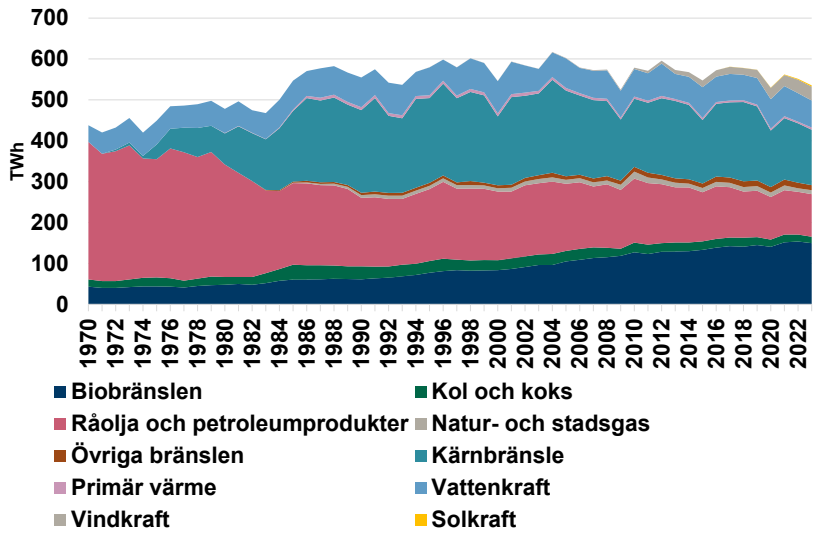
Figur 9.2 Elanvändning/capita och BNP/capita



Anm.: Observera att skalorna är logaritmerade.
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 framtidsscenarier som diskuteras vidare längre ned, har en nyckelposition i relation till produktivitet.

9.2 Nulägesbeskrivning och problemanalys

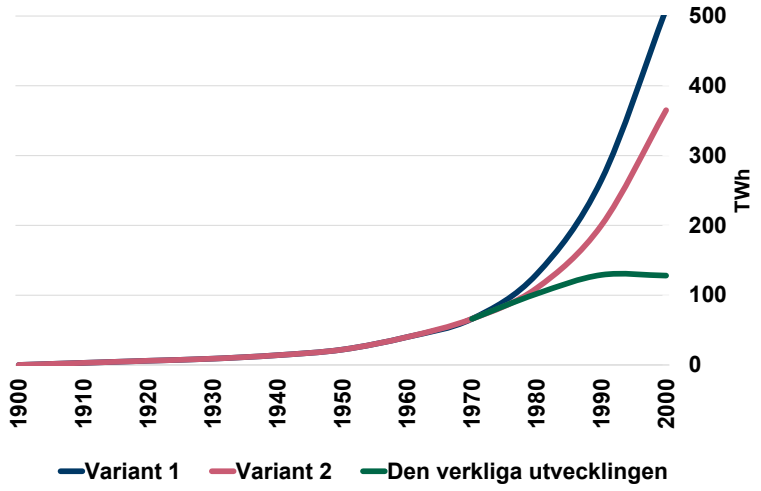
9.2.1 Utbyggnaden av det svenska elsystemet

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 TWh[1].

[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*-marknad[2] 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 elnätsinfrastrukturen. 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 elnätsinfrastrukturen, 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 industri[3]. 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

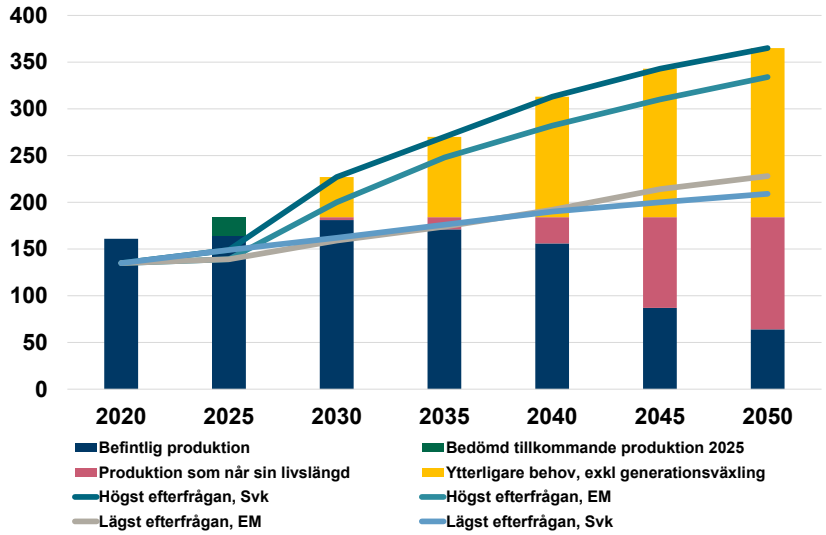
Som nämndes ovan finns det mycket som tyder på att den svenska elanvändningen åter kan börja öka. Energimyndigheten, Svenska kraftnät, Energimarknadsinspektionen och Trafikverket har i uppdrag av regeringen att varje år göra en gemensam bedömning av elanvändningen fram till 2045. Den senaste bedömningen 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 el[4]. 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-avtal[5]. 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 välståndsutveckling 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 strukturomvandlingsprocesser, eftersom den styrs utifrån ett definierat slutmål i tid och huvudsakligen drivs fram genom politiskt satta målsättningar och regleringar. Normalt drivs en strukturomvandlingsprocess 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 kapitalintensiva 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 arbetstillfällen och tillväxt (Tidningen Näringslivet, 2025). Detta är naturligtvis bekymmersamt ur produktivitetsperspektiv. 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 intervenera 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 elnätsinfrastruktur.

9.4 Bedömningar och förslag[7]

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 samhällsekonomiskt effektivt sätt. Givet energisektorns vikt för samhällsekonomin 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 utebli[8]. 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 tillståndsprocesser saknas i detta avsnitt men är av naturliga skäl mycket viktiga. Förslag på det området finns publicerade i bl.a. Produktivitetskommissionens och Miljötillståndsutredningens 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 prioriteringsordning[9]. 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 elnätsmarknaden.

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). Elnätsmarknaden 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 välståndsutveckling 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. flexibilitetslösningar[10]. 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 marknadens funktionssätt, 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 konsekvenser[11]. 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 produktivitetsfrämjande 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. Produktivitetsutvecklingen 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 marknadsperspektiv 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

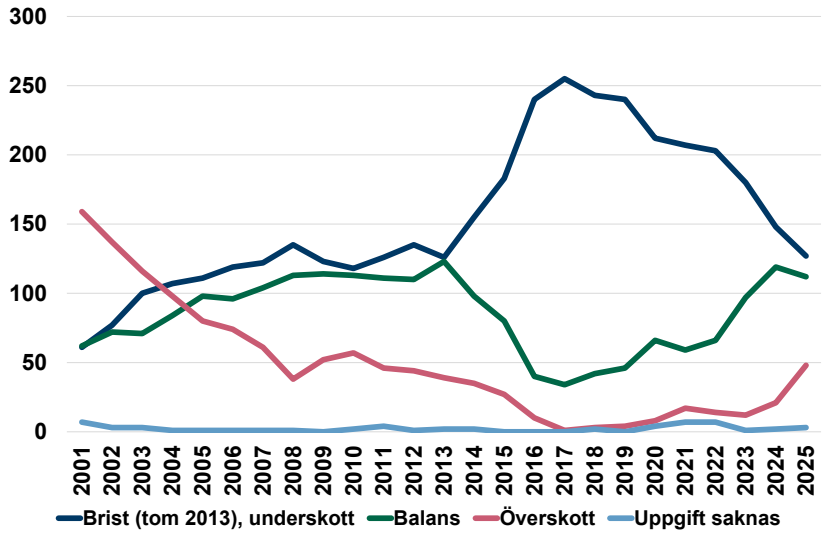
Boverket (2020) argumenterar för att behovsbaserade mått är att föredra framför efterfrågebaserade mått. I Boverkets (2024) bostadsmarknadsenkät uppger 148 kommuner att de har ett underskott på bostäder.[5] Andelen kommuner som uppger att de har ett underskott har dock minskat kraftigt de senaste åren.

[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).

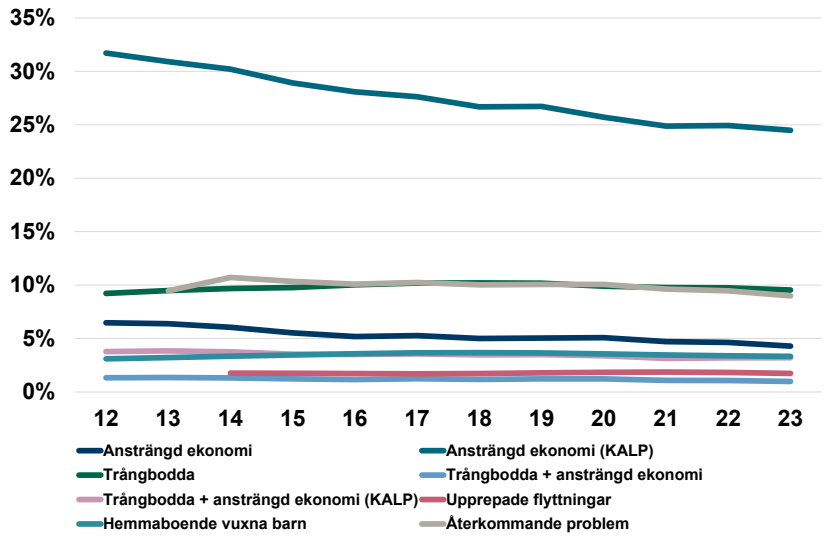
Boverket (2023a) presenterar åtta olika mått som ger en bild av huruvida det rådet bostadsbrist på en viss ort:[6]

- ansträngd boendeekonomi,
- ansträngd boendeekonomi 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 boendearea för olika hushållstyper. Människor kan dock vara trångbodda 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 boendeekonomi och trångboddhet, för att försöka identifiera hushåll som i lägre utsträckning kan ha valt att bo trångbott trots att de har andra alternativ. Indikatorn 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 at 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 boendeekonomi, trångboddhet, flyttar ofta eller om hushållet har hemmaboende vuxna barn. Om ett hushåll exempelvis har ansträngd boendeekonomi 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]

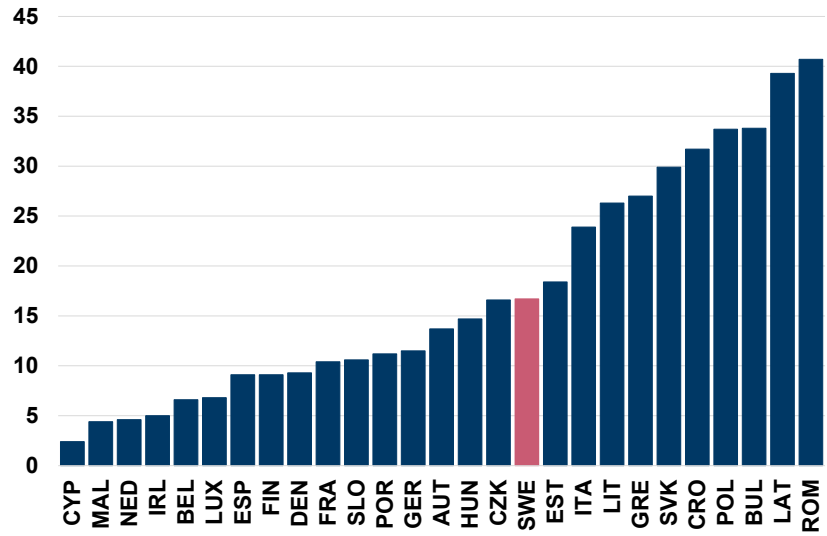
I Boverket (2025a) ombeds kommunerna att rapportera hur väl behovsuppfyllelse av bostadssituationen för invånarna är på en sexgradig skala, där ett är sämst och sex är bäst. Cirka 15 procent av kommunerna anger en etta eller tvåa medan marginellt fler anger

[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, uppger 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).

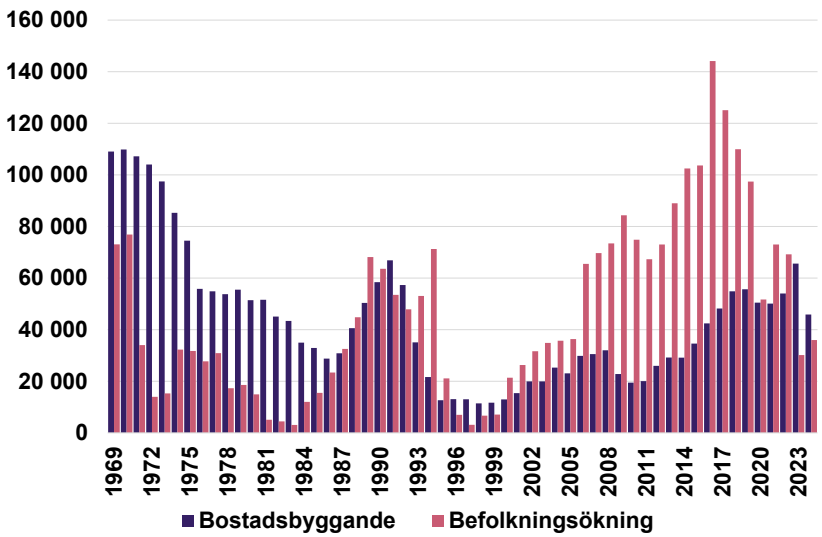
[8] Trångboddhet mäts här enligt vad som kallas ”norm 2”, som definierar hushåll som trångbodda om det bor fler än två personer per rum, kök och ett rum exkluderat. Ett annat mått på bostadsbrist är sängplatser per person. Emanuelsson (2015) visar att 2015 fanns det ett kumulativt överskott av sängplatser 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 par 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 präglat 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 hyressättningssystemet i regel på förhandlingar mellan å ena sidan Fastighetsägarna och Sveriges Allmännytta 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 marknadshyran. 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 samhällsekonomiska 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 samhällsekonomiskt 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 samhällsekonomisk 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 trögrörligt 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 hyressättningssystem.

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 indexuppräkning 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 statiskt 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. Regelförenklingar 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. inkomstkvoterade 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 utestängs 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 konjunkturnedgångar som motiverar finanspolitiska stimulanser och när byggbranschen behöver stöttas.

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 hyressättning 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 produktivitetsutvecklingen i näringslivet. Även välfärdskriminalitet 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 välfärdskriminalitetens potentiellt mycket negativa påverkan på produktivitetsutvecklingen 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).

Välfärdskriminalitet 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 samhälleliga 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 produktivitetsfrämjande 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 produktivitetsutvecklingen. 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 Sjölén (2024). För en beskrivning av socialt kapital och dess betydelse för produktivitet och Sveriges produktivitetsutveckling, 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 lättrörlig 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 sammansättningseffekter, 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. momsbrott, 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). Välfärdskriminalitet 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 uppklarningsprocenten anmärkningsvärt låg – 2022 låg personuppklaringen 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 förorsaka 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 företagandet 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 företagarna 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 företagarna 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 bolagsmålvakter 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 Välfärdskriminalitet och oseriösa aktörer

Välfärdskriminalitetens utbreddhet är mycket omfattande

Välfärdskriminella och oseriösa aktörer som verkar inom skattefinansierade verksamhetsområden är ett växande problem, vilket beskrivits i flera utredningar och rapporter.[21] SKR bedömer att välfärdsbrottslighet 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.

Välfärdskriminalitet 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 bolagsmålvakter. 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 fusket 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, överfakturering, m.m. (Brå, 2022). Inom vården förekommer t.ex. problem med fakturering 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. Falska 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 välfärdbrottsligheten 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 företagarna, 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. valfrihetssystem, 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 valfrihetssystem. 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 välfärdstjänster 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 närverk”. 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 välfärdstjänster samt inköp och verksamhet i bygg-, anläggnings- och avfallshanteringsbranschen. 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, fastighetsförmedling, 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 brottsupplägg. Det förekommer också att möjliggörare utför handlingar som underlättar den brottsliga verksamheten, t.ex. skapar falska intyg, tillhandahåller bolag som brottsverktyg, hanterar brottsvinster, 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 förhålla 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, regelöverträdelser 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 hädanefter 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 tillståndsprövning försvårar för oseriösa aktörer att få tillgång till offentligt finansierade marknader. I dag beslutar t.ex. IVO vid sin tillståndsprövning huruvida en verksamhet uppfyller vissa uppställda krav och regler, samt gör en ägar- och ledningsprövning.[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. tillståndsprövningar 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 god vandel 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 utförarregister 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 överlåtelser förekommer även för s.k. taxeanslutna 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 målkonflikter 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 uteslutits 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 korruptionskänsliga 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 internrevisionsförordningen 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 alltjämt 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 ensidig 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 proaktiv 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 föreslår 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 utförarregister (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 underrättelsecentrum (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 utredningen 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 alltjämt möjlig 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 produktivitetsutvecklingen på flera sätt

Den offentliga sektorn har flera roller av betydelse för produktivitetsutvecklingen. En roll är som regelsättare för det privata näringslivet och marknaderna. Detta behandlades i delbetänkandet i kapitlen om regelgivning (kapitel 5) respektive tillståndsprocesser (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 tjänster[1]. 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 ansenlig 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 misslyckanden[2]. 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 Baumolsjukan[4] (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 Ekonomikommissionen (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 produktionsvolymer 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 procent[7]. 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 produktivitetsutvecklingen.[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). Produktivitetsutveckling 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 produktivitetsmått är ett problem för den som vill förstå produktivitetsutvecklingen i kommunsektorn. Behovet av att utveckla volym- och kvalitetsmåtten för offentliga tjänster har framhållits av bl.a. Stiglitz m.fl. (2009) och Arnek (2014). Utan kvalitetsjusterade produktivitetsmått försvåras arbetet med att effektivisera verksamheterna, reformer blir svåra att utvärdera, förutsättningarna för ansvarsutkrävande försämras, och analyser av den offentliga sektorns produktivitetsutveckling kan bara delvis ta sin utgångspunkt i faktisk empiri. På motsvarande sätt kan bättre produktivitetsmått öka vår kunskap om produktivitetsutvecklingen, 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 produktivitetsförbättringar 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 cancertumör 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 utjämnande 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 välfärdsteknik (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 konjunkturens 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 konjunkturella 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 konjunkturnedgång 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 uppräkning.

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 kostnadseffektivt 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 procyklikalitet 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 alltjämt. 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 realekonomiska 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 förenkla 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 individers 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 produktivitetsutvecklingen

Bedömning: Produktivitetsmätningar 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 produktionsvolymer, 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 produktivitetsutvecklingen 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 produktionsvolymer, 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 alltjämt. 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 alltjämt 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 verksamma 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. lekmannarevisionen 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 mervärdesskatt 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 kommunsammanläggningar. 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 Produktivitetskommissionens 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.

Produktivitetskommissionen bedömer samtidigt att det sannolikt finns enskilda kommuner som vid en sammanläggning hade kunnat öka sin effektivitet. Därför föreslår kommissionen 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 Produktivitetskommissionen 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. Produktivitetskommissionen 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 konjunkturnedgångarna. 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 produktionsvolymer 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 uppmärksammad. 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-talet[1]. 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 kärnverksamhet[3] 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 produktivitetsutveckling och kostnadseffektivitet 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.

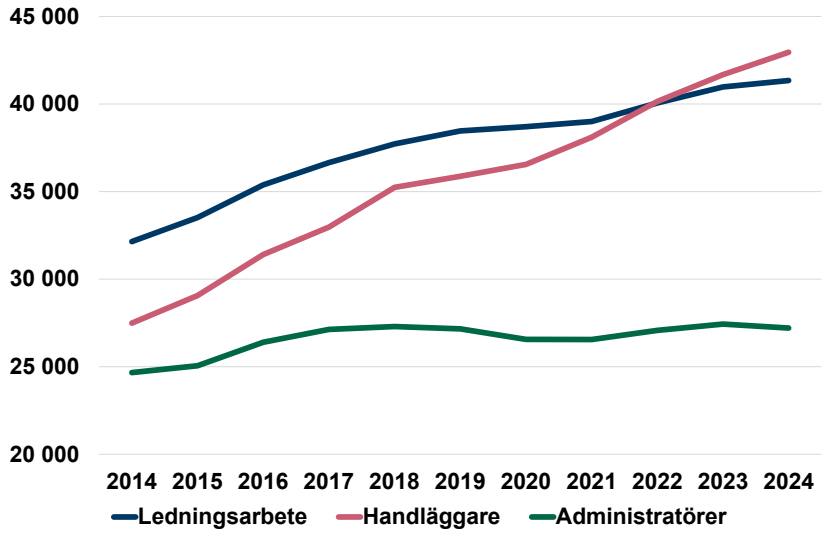
Alvehus och Kastberg Weichselberger (2024) har i sin bok *Administration i offentlig sektor – om expansion, elevering och mittokrati* tagit ett helhetsgrepp kring utvecklingen. De argumenterar för att det skett en kvalitativ förändring av det administrativa arbetet i offentliga organisationer under de 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 %
Varav: IT-arbete	*6 194*	*9 192*	*2 998*	*48 %*
Information och kommunikation	*1 701*	*2 417*	*716*	*42 %*
HR- och personalarbete	*2 412*	*2 862*	*450*	*19 %*
Juridiskt utredningsarbete	*471*	*874*	*403*	*86 %*
Inköp och upphandlingsarbete	*549*	*731*	*182*	*33 %*

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 IT[4], 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. självservicetjänster).

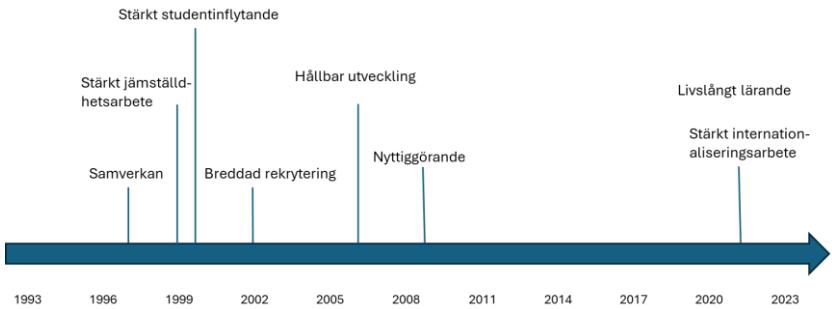
gångarna förefaller samtidigt det administrativa arbetet öka även för de anställda i kärnverksamheterna.

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, koordinatorer, 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 stuprörstänket” 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 policys 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: Statskontoret[6] ges i uppdrag att gå igenom samtliga myndigheters regleringsbrev och föreslå utglesning av rapporteringsintervall för uppdrag och återrapporteringskrav. 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 återrapporteringen 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 betungande[8]. 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 lärosätena[10] 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 allokeras 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 förenklades 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, byggentreprenader 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).

Antydan 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. Genomsnitten 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 upphandlingsregelverk 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 svårmätta 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 inköpsuppgifter

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 utförarregister 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. Reformer 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 inköpsuppgifter 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 inköpsuppgifter 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 inköpsuppgifter 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 inköpsuppgifter 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 ekonomiadministrationen 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 arbetssätt 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 inköpens 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 betalat.
[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 inköpsuppgifter 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 Upphandlingsmyndigeten 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 välfärdssystemens 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 grundskoleelever 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 Lindbeckkommissionen 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 *Hälso- 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 uppmärksammats mer över tid är hur oseriösa och kriminella aktörer verkar på olika kvasimarknader. Det är en mycket oroväckande 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 samhällsekonomiska 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 valfrihetsystem, 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 strukturrelaterade 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 mf.l., 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 uträckning 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 arbetskraftsinvandring 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 vanskligt, 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 en 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 betygsskillnaderna 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 socioekonomisk 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 skolsegregation 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. Betygssystemet 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 konkurra 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 måluppfyllelse.
- 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 kvasimarknader 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 kvasimarknaders 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 eftersträvansvärt, men vissa frihetsgrader behövs för att kvasimarknader ska fungera enligt avsikten.

På en vanlig marknad är det eftersträvansvärt 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 produktivitetsutvecklingen. Produktivitetskommissionen bedömer att flera delar 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 produktivitets- och kostnadseffektivitetsutvecklingen. Kapitlets syfte är därmed inte att täcka in alla delar av vårdsystemet.

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 vårdsystemet 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 utpekat 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 produktivitetsutvecklingen

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 produktivitetsutveckling inom verksamheterna få en betydande effekt på välfärden och dess resursutnyttjande. Som beskrivs i kapitel 12 är det dock svårt att uppskatta produktivitetsutvecklingen 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 sluten vård, 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 produktivitetsutveckling. Av det skälet har data och rapporter från perioden innan pandemin huvudsakligen beaktats i detta kapitel.
[6] För en beskrivning av produktivitetsutvecklingen 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 livslivslängden 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 vårdsystem 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] Välståndsökningar 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 utjämningssystemet 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 sjukdomsbördan 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 trängselskatter, 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 specialistläkare 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 omsorgsyrken 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 densamma, ofta orsakade av en bristande kompetensförsörjning, utgör en bakomliggande orsak till ineffektivitet i vårdsystemet. Inte minst innebär bristen på specialistläkare 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 omsorgsyrkena.
[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 vård[23], 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 cirka18 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 konkurrensutsättning[24]

Kundvalsmodell och konkurrensutsättning[25]

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, målkonflikter 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 *målkonflikter.* Patienters 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 patientvolymer 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 konkurrensutsättningen 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. Hälso- 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 hälso- och sjukvården är i regel inte tillståndspliktiga, utan anmälningspliktiga. Se 2 kap. Patientsäkerhetslagen (2010:659). För att få starta en verksamhet krävs alltjämt 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 välfärdskriminalitet 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 cancertyper, 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 följdsjukdomar 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 produktivitetsutvecklingen i ekonomin och på effektiviteten i hälso- och sjukvården.

Det formella finansieringsansvaret för samtliga läkemedel ligger i dag hos regionerna. Det särskilda statsbidraget för läkemedelsförmåner[39] 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 finansieringens konstruktion, 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 läkemedelsförmånerna.
[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 måluppfyllelsen 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 målkonflikt 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 negativ.

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 vårdsystemet. 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 vårdsystemet, 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 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 utgångpunkt 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 sjukstugemodellen 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 Riksintressen 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 måluppfyllelsen 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 beskrivningssystem.

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. Produktivitetskommissionen 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 tillstrykte 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 sluten vård 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: Välfungerande digitala systemlösningar har potential att minska den tid och de resurser som i dag går till administration.

Bedömning: Hälsodata bör i högre utsträckning kunna nyttjas för primär- och sekundäranvändning.

En effektiv tillgång till hälsodata 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 välfungerande digital informationsförsörjning är därför en förutsättning för ett effektivt hälso- och sjukvårdssystem.[64] EHDS-förordningens krav på tillgång till hälsodata för såväl patienter som vårdpersonal förutsätter en nationell digital infrastruktur som binder samman vårdgivare och möjliggör effektiv och säker datadelning. Svensk hälsodata och forskningsinfrastruktur 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 ensamt 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. egenvård[72], 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 cirka20 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 ersättningssystem, 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 akutsjuksjukhus- 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 kostnadseffektiviteten 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., Patacconi, 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., Criscoulo, 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., Waldbröl, 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). *Riskkapitalbranschens 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/kvinnorpaefterkalkeninomforetagandeochinnovation.5215.html [2025-08-14].

Bonvillian, W. B., Van Atta, R. och Windham, P. (red). (2019). *The DARPA model for transformative technologies: Perspectivies 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 närverk*. 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 investerarhimlen. 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., Säikkäla, 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.

Diczfalusy, 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-fakturering 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 akademin 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 bokrisen. *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). *Inköpsanalyser 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 (årgång 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 (årgång 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 kreditcykeln?* 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). *Psykisk 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. Strukturomvandling 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). *Arbetsinkomstutvecklingen 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 ”Ecoomic 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 klimat-omställning 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 declne 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 nationalekonomiska doktorer i Sverige: ett växande samhällsproblem, *Ekonomisk Debatt.* 8/2024.

Hultkrantz, L. och Svensson, M. (2013). *Hälsorelaterad livskvalitet 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 Assesment*. 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 Produktivitets-kommissionen.

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 arbetssituation 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 Søgaard, 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 linda 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 Tåhlin, 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., Kamerāde, 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). *Psykisk 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 elnätsmarknaden. 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-Mojsa, J. (2023). *The Effects of BBMs. Report for Finansinspektionen*.

Mutiganda JC., 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). *Panikläge för svensk klimatpolitik*. Blogginlägg, 2023-12-08. Tillgänglig på: https://www.dagensarena.se/opinion/paniklage-svensk-klimatpolitik/ [2025-08-08].

Nilsson, V. (2012). *Framgångsrik kommunal utveckling. Mot handlingsorientering.* Nationella kommunforsknings-programmets rapportserie. Nr 11.

Norbäck, P-J. och Persson, L. (2025). *Institutionell- och struktur-omvandlingsmotiverad industripolitik utifrån ett produktivitets-perspektiv*. 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 produktivitetsutveckling*, 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 valfrihetssystem*.

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 självmål 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 utjämningssystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*. RiR 2019:29.

Riksrevisionen (2020). *Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet, granskningsrapport.* RiR 2020:30.

Riksrevisionen (2021). *Administrationen 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). *Läkemedelsförskrivningen – 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 förstatligad hälso- och sjukvård? Konsekvenser avseende demokrati, legitimitet och ansvarsutkrävande.* Rapport till sekretariatet för Vårdansvarskommittén.

Rothstein, B. och Holmberg, S. (2022). *Social tillit i höglitarlandet Sverige*. 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 Kommunutredningen (SOU 2020:8).

Sandström, C. (2022). *Den industripolitiska återvändsgränden 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/finanser-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). *Hälsoräkenskaper 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, hushållstyp, 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 register-studie. 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/faktaomadministratoreroch administration.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 patient-perspektiv*. 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 välstånd.* Produktivitetsdelegationens betänkande.

SOU 1992:94. *Skola för bildning: Huvudbetänkande*.

SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*. *Ekonomi-kommissionens förslag*. Betänkande av Ekonomikommissionen.

SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*. *Ekonomi-kommissionens 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 högskoleuppfinningar*.

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 flexiblare 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 avståndsbaserad 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. *Digifysiskt 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 Leverantörskontroll-utredningen.

SOU 2023:59. *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation*. Slutbetänkande av Forskningsfinansierings-utredningen.

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 välstånd. Delbetänkande av Produktivitetskommissionen.*

SOU 2024:33. *Delad hälsodata – dubbel nytta*.

SOU 2024:38. *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighets-transaktioner*.

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. *Ansvaret 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 unprecendented 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*. Hemställan 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/effektreserv/hantering-av-effektreserven-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 litteraturöversikt (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.

Thedéen, 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 tekniкspår – 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). *Riskkapitalstatistik 2023 – Venture Capital*. Statistik 2025:1.

Tillväxtanalys (2025b). *Kan högre löner motverka ingenjörsbristen? 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 företags-främjande*. 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.* Underlags-rapport 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 finansiärer 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 Servey 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. Kapitalbeskattningens förutsättningar.* SNS Förlag. Stockholm.

Wang, J., Veugelers, R. och Stephan, P. (2017). Bias against novely 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 reallöner.

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 välståndet 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 det 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. nollalterna-

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 kollektivavtal 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 expertskattereglerna. 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. Ansvaret 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 välståndet. 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 ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. 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 utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen 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 välstånd. 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 arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [74]

Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. [76]

En översyn av den statliga lönegarantin. [77]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. [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 Utbetalningsmyndighetens 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 välstånd. [96]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. [6]

En reformerad underrättelseverksamhet. [78]

Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]

Redo! En utredning om personalförsörjningen 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 uppehållstillstånd 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 ekobrottsbekämpningen. [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 markanvändningssektorn (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 byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]
Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare 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 livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]
Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]
Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]
Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark 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 adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvaret 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 läkemedelslista – 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 socionomutbildning 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]

Goda möjligheter till ökat välstånd

Delbetänkande av Produktivitetskommissionen

Stockholm 2024

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2024:29

SOU och Ds finns på 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.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Illustration: Anna Olsson
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0906-7 (tryck)
ISBN 978-91-525-0907-4 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Elisabeth Svantesson

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

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

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

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

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

Stockholm i april 2024

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

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

Innehåll

Sammanfattning **17**

Produktivitetskommissionens förslag och bedömningar i sammanfattning **41**

Summary **51**

1 Kommissionens uppdrag och arbete **79**

1.1 Bakgrund 79

1.2 Genomförande 79

1.3 Fokus för delbetänkandet 80
1.3.1 Alla områden behandlas inte i delbetänkandet 81
1.3.2 Förslagens utformning och detaljeringsgrad varierar 81

1.4 Betänkandets disposition 83

2 Produktivitetstillväxten och dess drivkrafter **85**

2.1 Inledning 85

2.2 Vad är produktivitet och varför är det viktigt? 86
2.2.1 Målkonflikter i produktivitetsmåttet 89
2.2.2 Mätproblem 92

2.3 Arbetsproduktiviteten och dess delkomponenter 92
2.3.1 Tillväxtbokföring och totalfaktorproduktivitet 93

2.4 Faktorer bakom produktivitetstillväxten 95
2.4.1 Tillväxtteori: Kapital, kunskap, entreprenörer och institutioner 96
2.4.2 Arbetsproduktivitetens delar 98
2.4.3 Institutioner, regler och andra omvärldsfaktorer 104

2.5 Sveriges produktivitetsutveckling jämfört med andra länder 118
2.5.1 Sveriges produktivitet och produktivitetstillväxt är på en internationellt sett hög nivå 118
2.5.2 Tillväxten i arbetsproduktivitet följer en nedåtgående trend 120
2.5.3 Utvecklingen av arbetsproduktiviteten i näringslivet – en analys med tillväxtbokföring 121
2.5.4 Sammanfattning 128
2.6 Möjliga orsaker till den lägre produktivitetstillväxten 129
2.6.1 Nedgången i produktivitetstillväxt drivs av sämre TFP-utveckling och minskad kapitalfördjupning 130
2.6.2 Möjliga förklaringsfaktorer till den lägre tillväxten 132
2.7 Slutsatser 142

3 Inriktning, principer och finansiering 145

3.1 Grundläggande inriktning 145
3.2 Strukturellt och långsiktigt 146
3.3 Tydlig rollfördelning 146
3.3.1 Marknadens respektive det offentligas roll 147
3.3.2 När finns skäl för offentliga interventioner? 148
3.3.3 Vad är marknadsmisslyckanden? 148
3.3.4 Vad är regleringsmisslyckanden? 149
3.4 Drivkrafter och omvandlingstryck är fortsatt centralt 150
3.4.1 Näringsliv 151
3.4.2 Offentlig sektor 151
3.4.3 Individer 152
3.5 Bred ansats med särskilt fokus på förenkling 153
3.6 Finansiering 155

4 Det finanspolitiska ramverket 157

4.1 Inledning 157

4.2 Det finanspolitiska ramverkets tillkomst och beståndsdelar 158
4.2.1 Det finanspolitiska ramverkets tillkomst 158
4.2.2 Det finanspolitiska ramverkets beståndsdelar 159

4.3 Överväganden kring det finanspolitiska ramverket 162
4.3.1 Sambandet mellan skuldnivåer, ekonomisk stabilitet och tillväxt 162
4.3.2 Budgetrestriktivitet, samhällsekonomisk effektivitet och produktivitet 164
4.3.3 Investeringsperspektivet – leder det finanspolitiska ramverket till underinvestering? 165
4.3.4 Driftperspektivet – driver eller hämmar det finanspolitiska ramverket innovation? 166
4.3.5 Riksdagens budgetprocess 168
4.3.6 Produktivitetskommissionens samlade bedömning 169

4.4 Förslag för ett stärkt finanspolitiskt ramverk 170
4.4.1 Stärk riksdagens budgetarbete 170

4.5 Konsekvensanalys 174

5 Regelförenkling 175

5.1 Inledning 175
5.1.1 Stora kostnader för företagen och stor potential för att höja produktiviteten 176
5.1.2 Regler behöver kontinuerligt prövas och uppdateras 177
5.1.3 Huvudfokus på effekter på företagen 178

5.2 Regleringsmisslyckanden 179

5.3 Regelverk kan påverka produktiviteten negativt 180

5.4 Vikten av en väl fungerande regelgivningsprocess 182

5.5 Läget i Sverige i dag ... 183
5.5.1 Otillräckliga ramverk och processer för regelförenkling ... 183
5.5.2 Dagens institutionella struktur för regelförenkling ... 183

5.6 Bedömningar och förslag ... 186
5.6.1 Regelgivningsprocessen behöver bli bättre ... 186
5.6.2 Förstärkt kompetens, stöd och granskning ... 188
5.6.3 Högre krav på konsekvensutredningar ... 194
5.6.4 Inhämta synpunkter från näringsliv och andra ... 203
5.6.5 Alla regelverk ska följas upp eller utvärderas ... 205
5.6.6 Årlig rapportering till riksdagen ... 210
5.6.7 Genomförande av förslag för en förbättrad regelgivningsprocess ... 211
5.6.8 Tydliggör myndigheternas arbete för produktivitet och tillväxt ... 212
5.6.9 Det krävs bättre underlag i arbetet med EU-regler ... 213
5.6.10 Åtgärder för att underlätta företagens uppgiftslämnande ... 220
5.6.11 Fler åtgärder för enklare regler och förbättrad regeltillämpning ... 225

5.7 Förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med ... 227

5.8 Konsekvenser ... 235
5.8.1 Offentligfinansiella konsekvenser ... 235
5.8.2 Övriga konsekvenser ... 240

6 Tillståndsprocesser ... 241

6.1 Inledning ... 241
6.1.1 Tillståndsprocesser och deras koppling till produktivitetstillväxten ... 241
6.1.2 Behovet av välfungerande tillståndsprocesser ... 243

6.2 Analys ... 243
6.2.1 Tillstånd beviljas – men det tar tid ... 243

6.2.2 Välfungerande tillståndsprocesser kräver avvägningar ... 244
6.2.3 Kortare tillståndsprocesser ... 247

6.3 Bedömningar och förslag ... 250
6.3.1 Övergripande och processuella frågor ... 250
6.3.2 Den fysiska planeringen och riksintressen ... 257
6.3.3 Särskilt om kraftledningar ... 259
6.3.4 Tillstånd för vattenbruk ... 260
6.3.5 Övriga förändringar ... 261
6.3.6 Förslag som Produktivitetskommissionen valt att inte gå vidare med ... 262

6.4 Konsekvensanalys ... 264
6.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser ... 264
6.4.2 Övriga konsekvenser ... 266
6.4.3 Finansiering ... 266

7 Bostäder och byggande ... 267

7.1 Inledning ... 267
7.1.1 Bostadsbyggandets betydelse för produktivitet ... 268
7.1.2 Mål för området ... 270
7.1.3 Avgränsning och hänvisning till andra kapitel ... 270

7.2 Analys ... 271
7.2.1 Läget i dag ... 271
7.2.2 Identifierade hinder och möjligheter ... 281

7.3 Inriktning ... 305

7.4 Bedömningar och förslag ... 306
7.4.1 Målsättningen för bostadsmarknaden behöver tydliggöras och regelverken reformeras ... 307
7.4.2 Inriktningar för ett mer samhällsekonomiskt effektivt och enklare bostadsbyggande ... 311
7.4.3 Det kommunala planmonopolet bör utredas (Del av inriktning) ... 320
7.4.4 Länsstyrelsernas roll inom regional utveckling bör stärkas (Del av inriktning) ... 324

7.4.5 Effektivare överprövning av detaljplaner och bygglov (Del av inriktning) ... 326
7.4.6 Begränsa kommunernas möjlighet att ha åsikter om gestaltning (Del av inriktning) ... 328
7.4.7 Inför strikta tidsgränser för olika delar av planeringsprocessen (Del av inriktning) ... 329
7.4.8 Begränsa möjligheten att kräva ytterligare underlag (Del av inriktning) ... 330
7.4.9 Statliga myndigheter bör återrapportera ledtider och förseningar som sker inom ramen för kommunernas plan- och lovprocesser ... 331
7.4.10 Produktiviteten i byggsektorn bör löpande följas upp och ett aktivt åtgärdsarbete etableras ... 332
7.4.11 Främja standardiserat och modulärt byggande ... 334
7.4.12 Ett hållbart strandskydd ... 336
7.4.13 Fri hyressättning vid nyproduktion ... 340

7.5 Konsekvensanalys ... 345
7.5.1 Offentligfinansiella konsekvenser ... 345
7.5.2 Övriga konsekvenser ... 346
7.5.3 Finansiering ... 346

8 Transportinfrastruktur ... 347

8.1 Inledning ... 347

8.2 Transportinfrastruktur och produktivitet ... 347
8.2.1 Sambandet mellan transportinfrastruktur och ekonomisk utveckling ... 348
8.2.2 Agglomerationseffekter och produktivitet ... 350
8.2.3 Samhällsekonomisk analys som grund för prioritering ... 351
8.2.4 Slutsatser av den teoretiska genomgången ... 354

8.3 Transportplanering för ökad produktivitet ... 354
8.3.1 Transportplaneringen brister i samhällsekonomisk effektivitet ... 355
8.3.2 Fördyringar sker huvudsakligen under planeringsfasen ... 357

8.3.3 Kalkylräntan är central för effektiva investeringsbeslut ... 359
8.3.4 Det befintliga systemet måste underhållas bättre ... 360
8.3.5 Transportsystemets effektivitet påverkas av mer än fysiska faktorer ... 362

8.4 Transportinfrastrukturens organisering ... 363
8.4.1 Trafikverkets organisation behöver ses över ... 363
8.4.2 Upphandlingar är en viktig faktor för produktiviteten ... 365
8.4.3 Strukturerna för datahantering, uppföljning och utvärdering behöver stärkas ... 367
8.4.4 Tillståndsprocesser behöver kortas och förenklas ... 369

8.5 Flygets betydelse för produktiviteten ... 369

8.6 Sammanfattande slutsatser ... 370

8.7 Bedömningar och förslag ... 372
8.7.1 Stärk samhällsekonomisk effektivitet och kostnadskontroll i planprocessen ... 372
8.7.2 Förändra kalkylräntan för infrastrukturinvesteringar ... 374
8.7.3 Prioritera underhåll av väg och järnväg ... 375
8.7.4 Utred organiseringen av transportsektorn ... 376
8.7.5 Se över mål- och anslagsstrukturen för Trafikverket ... 377
8.7.6 Bygg en struktur för att följa upp verksamheten på projektnivå ... 379
8.7.7 Kontrollen på anläggningen måste stärkas ... 379
8.7.8 Fortsätt utveckla arbetet med upphandlingar ... 380

8.8 Förslag som kommissionen övervägt men valt att inte gå vidare med ... 381
8.8.1 Investeringar i höghastighetsjärnväg ... 381
8.8.2 Alternativa finansieringslösningar ... 381
8.8.3 Ett transportpolitiskt råd ... 383

8.9 Konsekvenser ... 383
8.9.1 Offentligfinansiella konsekvenser ... 383
8.9.2 Övriga konsekvenser ... 383

9 Utbildning ... 385

9.1 Inledning ... 385
9.1.1 Utbildningens betydelse för produktivitetstillväxten ... 385
9.1.2 Utbildningssystemets mål ... 389

9.2 Analys ... 390
9.2.1 Det svenska utbildningssystemet ... 390
9.2.2 Utbildningssystemet – relativt välfungerande men med förbättringspotential ... 397
9.2.3 Ett utbildningssystem som främjar produktivitetstillväxt ... 408

9.3 Förslag och bedömningar ... 409
9.3.1 Rättvisa betyg och antagningsregler främjar kunskap ... 409
9.3.2 Finansieringen bör spegla utbildningsanordnarens ansvar och premiera högkvalitativ utbildning ... 416
9.3.3 En effektiv insyn och tillsyn krävs ... 428
9.3.4 Tidiga insatser och utvidgad rätt till utbildning m.m. ... 431
9.3.5 Övriga förslag och observationer i förhållande till pågående utredningar m.m. ... 437
9.3.6 Förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med ... 438

9.4 Konsekvensanalys ... 445
9.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser ... 445
9.4.2 Övriga konsekvenser ... 450
9.4.3 Finansiering ... 451

10 Produktivitet i offentlig sektor 453

10.1 Inledning 453

10.2 Förutsättningarna för produktivitetstillväxt skiljer sig åt mellan privat och offentlig sektor 454
10.2.1 Verksamheten i offentlig sektor rör primärt tjänster 454
10.2.2 Offentlig sektor har ett serviceåtagande och krav på likabehandling 455
10.2.3 Många verksamheter i offentlig sektor är inte konkurrensutsatta 456
10.2.4 Konkurrens i offentlig sektor sker på kvasi-marknader 457
10.2.5 Erfarenheterna från konkurrensutsättning inom välfärden i Sverige är blandade 459

10.3 Styrmodeller och offentlig sektors organisering påverkar drivkrafterna för produktivitetstillväxt 461
10.3.1 Organisationen och styrningsmodellerna har styrkor och svagheter 462

10.4 Det är svårt att mäta produktiviteten i offentlig sektor 467
10.4.1 Kostnads- respektive volymmetoden 468
10.4.2 Kvalitetsjusterade produktivitetsmått 470
10.4.3 Mätproblem kan leda till styrningsproblem och suboptimering 471
10.4.4 Analyser av produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor bör bygga på flera källor 472

10.5 Det finns potential för ökad produktivitet i offentlig sektor 473
10.5.1 Jämförande studier indikerar en potential för ökad produktivitet 473
10.5.2 Det finns exempel på utvecklingsförmåga i offentlig sektor 474
10.5.3 Det finns brister och utmaningar i offentlig sektor som visar på utvecklingsbehov 476

10.5.4 Den teknologiska utvecklingen ger nya möjligheter för produktivitetstillväxt i offentlig sektor ... 478

10.6 Slutsatser för Produktivitetskommissionens vidare arbete ... 478

11 Policyutveckling och försöksverksamhet ... 481

11.1 Inledning ... 481

11.2 Mer försöksverksamhet i offentlig sektor ... 482
11.2.1 Utveckla metodstöd och vägledningar för försök i offentlig sektor ... 483
11.2.2 Utveckla arbetet med regulatoriska sandlådor ... 485
11.2.3 Gå vidare med förslag om frikommunförsök ... 487

11.3 Ett mer snabbfotat och kvalitativt utredningsväsende ... 488
11.3.1 Utveckla stödfunktionen i kommittéväsendet ... 489
11.3.2 Utöka delningsundantaget mellan utredningar och kommittéer ... 490

11.4 Stärk gränsöverskridande problemlösning ... 491
11.4.1 Skapa en samordningsfunktion i Statsrådsberedningen för prioriterade sektorsövergripande frågor ... 492
11.4.2 Skapa en kommitté för att lösa centrala myndighetsövergripande utmaningar ... 495

11.5 Stärk förmågan till omprövning ... 497
11.5.1 Uppdra åt en myndighet att genomföra utgiftsöversyner ... 499

11.6 Konsekvenser ... 502
11.6.1 Offentligfinansiella konsekvenser ... 502
11.6.2 Övriga konsekvenser ... 503
11.6.3 Finansiering ... 504

12 Kommunsektorn m.m. ... 505

12.1 Inledning ... 505

12.2 Starka indikationer på förbättringspotential ... 506

12.3 Förslag och bedömningar 507
12.3.1 Stärk uppföljning och lärande i kommuner och regioner 507
12.3.2 Mer ändamålsenlig ekonomisk styrning av kommunsektorn 515
12.3.3 Förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med 522

12.4 Konsekvenser 529
12.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser 529
12.4.2 Övriga konsekvenser 529
12.4.3 Finansiering 530

13 Skatter 531

13.1 Ett skattesystem för ökad produktivitet 531

13.2 Utgångspunkter 532
13.2.1 Enkelhet och förutsägbarhet 532
13.2.2 Effektivitet 533
13.2.3 Omfördelning 535

13.3 Skatter, produktivitet och tillväxt 535
13.3.1 Skattekvoten, skatteuttagets sammansättning och ekonomisk tillväxt 535
13.3.2 Skatt på arbete påverkar investeringar i humankapital, kompetensförsörjning och specialisering 537
13.3.3 Skatt på kapital påverkar vilka tillgångar individer investerar i 539
13.3.4 Företagsbeskattning påverkar start och utveckling av företag 541

13.4 Sveriges skattesystem ur ett produktivitetsperspektiv 547
13.4.1 Skatteuttagets sammansättning – en internationell jämförelse 547
13.4.2 Det duala systemet, inkomstomvandling och fåmansföretagsreglerna 550
13.4.3 Sveriges arbetsinkomstbeskattning är hög, särskilt för höga inkomster 559

13.4.4 Kapitalbeskattningen kan leda till snedvridningar av investeringsbeslut 563
13.4.5 Sveriges bostadsbeskattning är ineffektiv och fastighetsskatten regressiv..... 567
13.4.6 Sveriges företags- och investeringsklimat med avseende på skatter..... 569
13.4.7 Forskningsavdraget – effektivt i teorin men krångligt i praktiken 579
13.4.8 Konsumtionsbeskattningen..... 581

13.5 Hur kan skattesystemet förändras för att bli mer produktivitetsfrämjande? 582
13.5.1 Sänkt beskattning av höga arbetsinkomster..... 582
13.5.2 Enklare och lägre beskattning av förvärvsinkomster..... 583
13.5.3 Förändringar av fåmansföretagsreglerna?..... 585
13.5.4 Mer förmånliga personaloptioner?..... 586
13.5.5 Högre beskattning av vissa kapitalinkomster..... 587
13.5.6 En mindre snedvridande företagsbeskattning? ... 589
13.5.7 Förbättra FoU-avdraget 593
13.5.8 Förändrad bostadsbeskattning för ökad effektivitet och progressivitet 593
13.5.9 Se över mervärdesskatten 596

Referenser..... 597

Bilaga

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

Sammanfattning

Kommissionens uppdrag och arbete

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

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

Vad är produktivitet och varför är det viktigt?

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

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

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

Vad påverkar produktivitetstillväxten?

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

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

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

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

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

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

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

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

Generell inriktning och principer

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

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

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

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

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

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

Det finanspolitiska ramverket

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

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

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

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

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

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

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

Regelförenkling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tillståndsprocesser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vidare föreslår Produktivitetskommissionen vissa förenklingar specifikt för byggandet av kraftledningar.

Bostäder och byggande

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Transportinfrastruktur

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

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

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

slås ingå i nationell plan/investeringsplan och fyrstegsprincipen[1] bör stärkas. Vidare bör processen för att sätta kalkylräntan för infrastrukturinvesteringar ses över för att säkerställa att detta görs på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

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

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

Utbildning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Produktivitet i offentlig sektor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Policyutveckling och försöksverksamhet

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

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

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

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

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

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

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

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

Kommunsektorn

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

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

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

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

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

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

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

Skatter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Produktivitetskommissionens förslag och bedömningar i sammanfattning

Sammanfattning av förslag och bedömningar

Kap. 4 Det finanspolitiska ramverket	
4.4.1 Stärk riksdagens budgetarbete	
1	**Förslag:** Ett riksdagsutskott bör endast få föreslå ändringar i statens budget om särskilda skäl föreligger.
2	**Bedömning:** Reservationsförbudet bör stärkas.
Kap. 5 Regelförenkling	
5.6.1 Regelgivningsprocessen behöver bli bättre	
3	**Bedömning:** Regelgivningsprocessen behöver utvecklas och skärpas för att säkerställa proportionerliga och anpassade regelverk.
5.6.2 Förstärkt kompetens, stöd och granskning	
4	**Förslag:** Ekonomistyrningsverket (ESV) ska samordna statens arbete med regelförenkling, konsekvensutredningar och utvärderingar av regelverk. I detta ingår kompetensuppbyggnad, stöd, dialog med intressenter samt granskningsuppgifter.
5.6.3 Högre krav på konsekvensutredning	
5	**Förslag:** Kraven på myndigheters konsekvensutredningar skärps i en rad bemärkelser. Bland annat genom ökat fokus på reglernas samlade samhällsekonomiska effekter.
6	**Förslag:** ESV ges återremitteringsrätt på konsekvensutredningar som görs av förvaltningsmyndigheter. Föreskrifter får inte beslutas förrän ESV har godkänt konsekvensutredningen.
7	**Förslag:** En konsekvensutredning ska även göras när myndigheter hemställer till regeringen om nya eller förändrade regler.
5.6.4 Inhämta synpunkter från näringsliv och andra	
8	**Bedömning:** Staten bör regelbundet inhämta synpunkter från berörda aktörer i syfte att identifiera regelförenklingsmöjligheter.
9	**Förslag:** ESV ska inhämta synpunkter via verksamt.se. Informationen ska redovisas till regeringen och ansvarig myndighet.
10	**Förslag:** Genomför särskilda regelförenklingskampanjer där både utförande tjänstemän och aktörer som träffas av reglerna kan lämna synpunkter.
5.6.5 Alla regelverk ska följas upp eller utvärderas	
11	**Förslag**: Konsekvensutredningar som föregått beslut om nya föreskrifter ska uppdateras inom tre år. ESV ska följa upp detta och rapportera till regeringen.
12	**Förslag:** Lagar och förordningar med betydelse för företag, individer eller offentlig sektor ska utvärderas inom fem år. Regeringen ska återrapportera resultat och vidtagna åtgärder till riksdagen.

13	**Förslag:** Utvärderingarna ska bl.a. innehålla en bedömning av reglernas måluppfyllelse, en samhällsekonomisk analys och förslag på förenklingar.
14	**Bedömning:** Även befintliga regelverk bör utvärderas. Regeringen ska årligen redovisa detta arbete till riksdagen.

5.6.6 Årlig rapportering till riksdagen

15	**Förslag**: Regeringen ska i en särskild skrivelse till riksdagen årligen redovisa hur den har agerat för att minska regelbördan för företag och andra.

5.6.7 Genomförande av förslag för en förbättrad regelgivningsprocess

16	**Förslag:** Föreslagna bestämmelser stadgas i ny förordning. Bestämmelser för att genomföra förslagen som rör regeringens agerande bör stadgas i lag.

5.6.8 Tydliggör myndigheternas arbete för produktivitet och tillväxt

17	**Bedömning:** Det bör tydliggöras att myndigheter ska beakta företagens särskilda förutsättningar i sitt arbete i förhållande till företagen. Myndigheter bör även ta hänsyn till påverkan på andra enskilda och offentlig sektor.
18	**Bedömning:** Regeringen bör aktivt integrera detta perspektiv i sin styrning av respektive myndighet och ge myndigheterna förutsättningar att fullgöra uppgiften.
19	**Förslag:** Detta anges i instruktionerna för relevanta myndigheter. ESV ges i uppdrag att rikta kunskapshöjande insatser till myndigheterna för ändamålet.

5.6.9 Det krävs bättre underlag i arbetet med EU-regler

20	**Bedömning:** Regeringen bör fortsätta att driva på för regelförenkling i EU-samarbetet samt följa upp pågående och nya initiativ med att förenkla EU-regelverket.
21	**Bedömning:** EU-regleringars konsekvenser för företag verksamma i Sverige behöver belysas bättre i syfte att ge fullgoda underlag till regering och riksdag inför fastställande av svenska positioner i EU-förhandlingar.
22	**Bedömning:** Sverige bör vid implementeringen av EU-regelverk i möjligaste mån beakta effekter på företagens kostnader, produktivitet, konkurrenskraft och förutsättningar i övrigt liksom effekter för individer och offentlig sektor. I detta ingår bl.a. att inte överimplementera EU-regler.

5.6.10 Åtgärder för att underlätta företagens uppgiftslämnande

23	**Bedömning:** Regeringen bör genomföra de ännu inte genomförda förslagen i utredningen Uppgiftslämnarservice för företagen (SOU 2015:33).

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

5.6.11 Fler åtgärder för enklare regler och förbättrad regeltillämpning

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

Kap. 6 Tillståndsprocesser

6.3.1 Övergripande och processuella frågor

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

6.3.2 Den fysiska planeringen och riksintressen

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

6.3.3 Särskilt om kraftledningar

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

6.3.4 Tillstånd för vattenbruk

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

6.3.5 Övriga förändringar

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

Kap. 7 Bostäder och byggande

7.4.1 Målsättningen för bostadsmarknaden behöver tydliggöras och regelverken reformeras

35 **Bedömning:** Det krävs ett samlat omtag för att förbättra bostadsmarknadens funktion. Regeringen bör kommunicera en tydlig målsättning om att reformera bostadspolitikens regelverk med fokus på bättre marknadsförutsättningar.

36 **Förslag:** Regeringen bör lägga fram en mål- och inriktningsproposition för bostadsmarknaden där målsättningen fastslås samtidigt som den bör innehålla konkreta inriktningar för ett kommande reformarbete. Regelverket som krävs för att realisera propositionens inriktningar bör tas fram.

7.4.2 Inriktningar för ett mer samhällsekonomiskt effektivt och enklare bostadsbyggande

37 **Bedömning:** Staten bör inte ska ställa mer krav på bostadsbyggnation än vad som är nödvändigt och samhällsekonomiskt motiverat. Inriktningarna i mål- och inriktningspropositionen bör fokusera på ett mer samhällsekonomiskt effektivt och enklare bostadsbyggande.

38 **Bedömning:** Regelverken reformeras för att möjliggöra ett mer samhällsekonomiskt, enklare och industriellt byggande. Bland annat genom en omprövning av dagens plan- och bygglag och en genomgripande reformering som särskilt beaktar reglernas kostnadsdrivande effekter.

39 **Bedömning:** Tillgången till byggbar mark bör förbättras. Bland annat genom att reformeringen av regelverket sker med uttalat syfte att ge de samlade samhällsekonomiska aspekter större tyngd och på så sätt öka tillgången till byggbar mark.

40 **Bedömning:** Ett system utformas som säkerställer att statliga byggregler gäller i hela landet. Exempelvis krävs ytterligare åtgärder, så som tillsyn och sanktioner, för att stoppa förekomsten av förbjudna särkrav.

41 **Bedömning:** Äganderätten stärks och utbudet ökas genom att viss byggnation blir bygglovsfri. Bland annat genom att, med vissa begränsningar, tillåta uppförande av bygglovsfria typsmåhus på tomter avsedda för bostadsändamål samt att mark som fastighetsbildats med syftet bostadsändamål som regel bör få bebyggas även utan en detaljplan.

42 **Bedömning:** Arbetet inom offentlig sektor avseende bostäder och byggande utvecklas för att bli mer ändamålsenligt och effektivt.

7.4.3 Det kommunala planmonopolet bör utredas

43 **Bedömning:** Det bör utvärderas hur det kommunala planmonopolet påverkar bostadsmarknadens funktion och byggsektorns produktivitetsutveckling.

44 **Bedömning:** För att öka tillgången på byggbar mark bör det prövas att helt eller delvis flytta beslutsfattandet om markanvändningen från kommunal nivå till regional och/eller statlig nivå. Alternativt att staten ges möjlighet att kräva att kommunen detaljplanelägger och avsätter mark för bostadsbyggnation.

45 **Bedömning:** Det bör övervägas att ge fastighetsägare rätt att initiera detaljplaneläggning eller ansöka om bygglov direkt hos en myndighet.

46 **Bedömning:** Kommunernas ansvar för bostadsförsörjning kan förstärkas genom att ställa krav på att kommuner tillhandahåller en del av sin mark för nybyggnation.

7.4.4 Länsstyrelsernas roll inom regional utveckling bör stärkas

47 **Bedömning:** Flytten av det regionala utvecklingsansvaret från Länsstyrelsen till regionerna bör utvärderas. Statens roll kan behöva stärkas.

7.4.5 Effektivare överprövning av detaljplaner och bygglov

48 **Bedömning:** Överklagande av beslut om detaljplaner och bygglov bör avgiftsbeläggas. Bygglov som beviljats enligt gällande detaljplan bör inte kunna överklagas under planens genomförandetid om bygglovet är i enlighet med detaljplanen.

7.4.6 Begränsa kommunernas möjlighet att ha åsikter om gestaltning

49 **Bedömning:** Begränsa möjligheten för kommunen att ha åsikter om detaljerad gestaltning och utseende i vanliga bostadsbyggnadsprojekt.

7.4.7 Inför strikta tidsgränser för olika delar av planeringsprocessen

50 **Bedömning:** Det bör införas strikta tidsgränser för hur lång tid olika delar av planeringsprocessen får ta. Det bör övervägas huruvida skadestånd till den drabbade aktören ska kunna utgå.

7.4.8 Begränsa möjligheten att kräva ytterligare underlag

51 **Bedömning:** Det bör tidigt i planeringsprocessen stå klart vilka underlag som kommunen, länsstyrelsen och berörda myndigheter kräver. Kraven ska, i så stor utsträckning som möjligt, vara enhetliga i hela landet.

7.4.9 Statliga myndigheter bör återrapportera ledtider och förseningar som sker inom ramen för kommunernas plan- och lovprocesser

52 **Förslag:** Statliga myndigheter behöver bidra till att förkorta ledtiderna inom kommunernas plan- och lovprocess. Regeringen bör införa återrapporteringskrav om detta i regleringsbreven.

7.4.10 Produktiviteten i byggsektorn bör löpande följas upp och ett aktivt åtgärdsarbete etableras

53 **Bedömning:** Staten bör aktivt och löpande följa upp och analysera produktivitetsutvecklingen och utifrån analysen vidta lämpliga åtgärder. Boverket bör ha en central roll.

7.4.11 Främja standardiserat och modulärt byggande

54 **Förslag:** Boverket bör, i samarbete med Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, utvärdera möjligheterna för typgodkännande av flerbostadshus.

55 **Förslag:** Inför en möjlighet till planavvikelse för seriebyggda flerbostadshus i enlighet med SOU 2020:75.

56 **Förslag:** Utred om även produktion av samhällsfastigheter bör inkluderas i möjligheten till planaavvikelse.

7.4.12 Ett hållbart strandskydd

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

7.4.13 Fri hyressättning vid nyproduktion

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

Kap. 8 Transportinfrastruktur

8.7.1 Stärk samhällsekonomisk effektivitet och kostnadskontroll i planprocessen

59 **Bedömning:** Den samhällsekonomiska effektiviteten bör stärkas i planprocessen.

60 **Förslag:** Integrera Trafikverkets investeringsplan med beslutet om att fastställa nationell plan och med det ekonomiska planeringssystemet för transportinfrastruktur så att dessa överensstämmer i innehåll och objektindelning.

61 **Förslag:** Inför ett krav på motivering i de fall samhällsekonomiskt olönsamma projekt föreslås ingå i nationell plan/investeringsplan.

62 **Förslag:** Åtgärder som inte innebär nyinvestering men som kan förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten bör hanteras i nationell plan/investeringsplan för att tydliggöra alternativ till nyinvestering. Trafikverket bör föreslå sådana åtgärder där så är lämpligt.

8.7.2 Förändra kalkylräntan för infrastrukturinvesteringar

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

8.7.3 Prioritera underhåll av väg och järnväg

64 **Bedömning:** Det är nödvändigt att stärka fokus på underhåll i kommande nationella planer för att förbättra driftssäkerheten och säkra kapaciteten i transportsystemet. Det bör ske en omorientering för att finansiera reinvestering och underhåll av väg och järnväg.

65 **Förslag:** Ta hänsyn till samhällsekonomiska konsekvenser vid underhåll i högre grad än i dag. Effektivisera användandet av servicefönster, använd totalavstängningar där detta är mest effektivt och analysera om dygnet-runt-arbete kan vara effektivt.

66 **Förslag:** Överväg att förändra redovisningen av tillgångar inom transportsektorn så att dessa speglar anläggningarnas verkliga tillstånd. Värderingen bör även viktas samhällsekonomiskt så att viktiga transportlänkar ges större tyngd än lågtrafikerade.

8.7.4 Utred organiseringen av transportsektorn

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

8.7.5 Se över mål- och anslagsstrukturen för Trafikverket

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

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

8.7.6 Bygg en struktur för att följa upp verksamheten på projektnivå

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

8.7.7 Kontrollen på anläggningen måste stärkas

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

8.7.8 Fortsätt utveckla arbete med upphandlingar

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

Kap. 9 Utbildning

9.3.1 Rättvisa betyg och antagningsregler främjar kunskap

73	**Förslag:** Betygsättningen i grund- och gymnasieskolan bör normeras på gruppnivå och kopplas till resultatet i centralt rättade prov.
74	**Förslag:** Ett gemensamt skolval bör införas.
75	**Bedömning:** Det måste bli enklare för elever som i dag är obehöriga att studera på nationella gymnasiala yrkesprogram, t.ex. genom lägre behörighetskrav eller avskaffad skarp godkändgräns.
76	**Förslag:** Universitet och högskolor bör få ställa krav på en viss betygsnivå i ett ämne för att en sökande ska anses ha särskild behörighet. En försöksverksamhet bör genomföras där ett visst resultat på högskoleprovet krävs för att en sökande ska anses vara behörig.

9.3.2 Finansieringen bör spegla utbildningsanordnarens ansvar och premiera högkvalitativ utbildning

77	**Förslag:** Skolpengen bör bl.a. kunna avspegla det skilda ansvar som åligger kommunala respektive fristående skolor.
78	**Bedömning:** Regeringen bör ta vidare icke implementerade förslag från Dimensioneringsutredningen. Reglerna kring skoletableringar bör reformeras.
79	**Förslag:** Det bör införas en arbetsmarknadskomponent i den högre utbildningens resurstilldelningssystem och dimensionering.
80	**Förslag:** Ersättningen i resurstilldelningssystemet inom den högre utbildningen bör viktas om, från helårsprestationer till antal helårsstudenter.
81	**Förslag:** Resurserna per student inom den högre utbildningen bör öka.
82	**Förslag:** Försöksverksamheter i syfte att nå snabb genomströmning samt snabb och tidig utbildning bör genomföras.

9.3.3 En effektiv insyn och tillsyn krävs

83 **Förslag:** Offentlighetsprincipen bör gälla alla huvudmän på skolområdet.

84 **Bedömning:** Regeringen bör överväga ifall det ska krävas en ny ansökan om godkännande som huvudman då en huvudman byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

85 **Bedömning:** Ett fungerande regelverk gällande verksamhetsavveckling inom skolan bör utvecklas för att säkerställa elevers rätt till utbildning.

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

86 **Bedömning:** Elever som riskerar att hamna efter i skolan bör få tidiga insatser.

87 **Förslag:** Det bör genomföras en försöksverksamhet där undervisningstiden i grundskolan utökas genom att terminerna förlängs och sommarlovet förkortas.

88 **Förslag:** Alla barn bör erbjudas ett visst antal timmar per år i fritidshem t.o.m. vårterminen året barnet fyller 10 år.

89 **Förslag:** Undantaget från krav på lärarlegitimation för lärare med en utländsk lärarutbildning som undervisar på ett främmande språk bör avskaffas.

Kap. 11 Policyutveckling och försöksverksamhet

11.2.1 Utveckla metodstöd och vägledningar för försök i offentlig sektor

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

11.2.2 Utveckla arbetet med regulatoriska sandlådor

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

11.2.3 Gå vidare med förslag om frikommunförsök

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

11.3.1 Utveckla stödfunktionen i kommittéväsendet

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

11.3.2 Utöka delningsundantaget mellan utredningar och kommittéer

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

11.4.1 Skapa en samordningsfunktion i Statsrådsberedningen för prioriterade sektorsövergripande frågor

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

11.4.2 Skapa en kommitté för att lösa centrala myndighetsövergripande utmaningar

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

11.5.1 Uppdra åt en myndighet att genomföra utgiftsöversyner

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

Kap.12 Kommunsektorn m.m.

12.3.1 Stärk uppföljning och lärande i kommuner och regioner

98 **Förslag:** Det bör inrättas ett kommunal- och regionalekonomiskt råd i syfte att bidra till ett ökat lärande och stärkt effektivitet.

99 **Bedömning:** Fler kommuner bör starta och driva effektiviserings-politiska råd eller produktivitetskommissioner.

12.3.2 Mer ändamålsenlig styrning av kommunsektorn

100 **Förslag:** Regeringen bör föreslå en statsbidragsprincip, där användandet av riktade statsbidrag regleras.

101 **Bedömning:** Relevanta myndigheter bör uppdras att utvärdera nyttan av de uppgifter de samlar in från kommuner och regioner.

Kap. 13 Skatter

13.5.1 Sänkt beskattning av höga arbetsinkomster

102 **Bedömning:** Den högsta marginalskatten på höga arbetsinkomster bör sänkas.

103 **Bedömning:** Lägre marginalskatt på höga arbetsinkomster motiverar en översyn av olika undantag.

13.5.2 Enklare och lägre beskattning av förvärvsinkomster

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

13.5.3 Förändringar av 3:12-reglerna?

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

13.5.4 Mer förmånliga personaloptioner?

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

13.5.5 Högre beskattning av vissa kapitalinkomster

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

13.5.6 En mindre snedvridande företagsbeskattning?

108 **Bedömning:** Skillnaden i den skattemässiga behandlingen av lånat och eget kapital bör åtgärdas.

109 **Bedömning:** Regeringen bör överväga att tillsätta en kontinuerligt verksam grupp för att säkerställa att Sverige är med och påverkar det internationella arbetet kring bolagsbeskattning.

13.5.7 Förbättra FoU-avdraget

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

13.5.8 Förändrad bostadsbeskattning för ökad effektivitet och progressivitet	
111	**Bedömning:** Bostäder bör beskattas i linje med beskattningen av tillgångar på ett investeringssparkonto.
112	**Bedömning:** Om bostadsbeskattningen inte görs om i linje med ISK bör åtminstone taket i den kommunala fastighetsavgiften slopas och stämpelskatten sänkas eller slopas.
13.5.9 Se över mervärdesskatten	
113	**Bedömning:** Det bör utredas hur skattebasen för mervärdesskatten kan breddas och skattesatserna harmoniseras.

Summary

The Commission's remit and work

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

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

What is productivity and why is it important?

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

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

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

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

What affects productivity growth?

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

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

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

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

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

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

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

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

General orientation and principles

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

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

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

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

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

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

The fiscal policy framework

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

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

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

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

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

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

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

Better regulation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Permit processes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Housing and construction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Transport infrastructure

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

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

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

terms of socio-economic efficiency. In light of this, the Commission assesses that socio-economic efficiency should be strengthened in the planning process. A concrete proposal is to integrate the Swedish Transport Administration's investment plan with the decision to establish a national plan, thereby clearly linking investment decisions to the central government budget process. A justification requirement should also be introduced where socio-economically unprofitable projects are proposed for inclusion in the national plan/investment plan and the four-step principle[1] should be strengthened. Furthermore, the process for setting the discount rate for infrastructure investments should be reviewed to ensure that this is done in a way that is socio-economically efficient.

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

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

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

Education

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Productivity in the public sector

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Policy development and experimental initiatives

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

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

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

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

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

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

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

Municipal sector

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

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

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

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

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

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

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

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

Taxes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Kommissionens uppdrag och arbete

1.1 Bakgrund

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

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

1.2 Genomförande

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

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

1.3 Fokus för delbetänkandet

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

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

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

1.3.1 Alla områden behandlas inte i delbetänkandet

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

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

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

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

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

1.3.2 Förslagens utformning och detaljeringsgrad varierar

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

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

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

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

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

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

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

Konsekvensbeskrivningar och finansiering

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

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

1.4 Betänkandets disposition

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

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

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

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

2 Produktivitetstillväxten och dess drivkrafter

2.1 Inledning

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

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

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

2.2 Vad är produktivitet och varför är det viktigt?

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

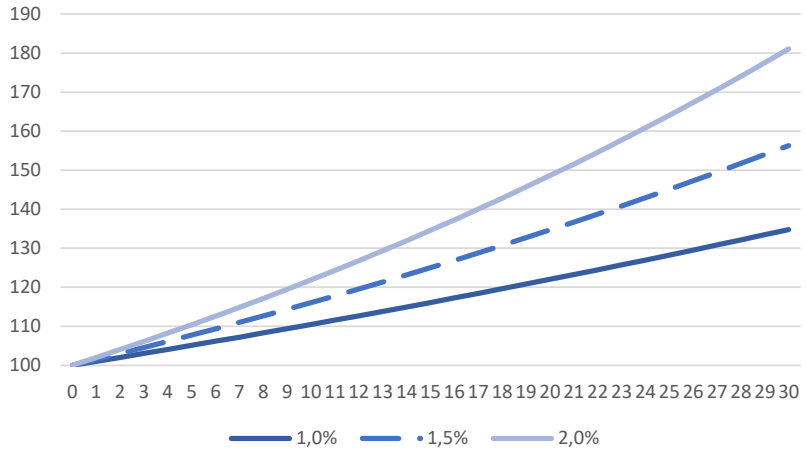
Det materiella välståndet mäts ofta genom BNP per capita[1], dvs. bruttonationalprodukten dividerat med antal personer i befolkningen.[2] Utvecklingen av BNP per capita kan därmed sägas spegla en nations välståndsutveckling. Till synes små skillnader i årlig tillväxttakt i BNP kan göra mycket stor skillnad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

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

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

Figur 2.1 Tre tillväxtbanor under en 30 årsperiod

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

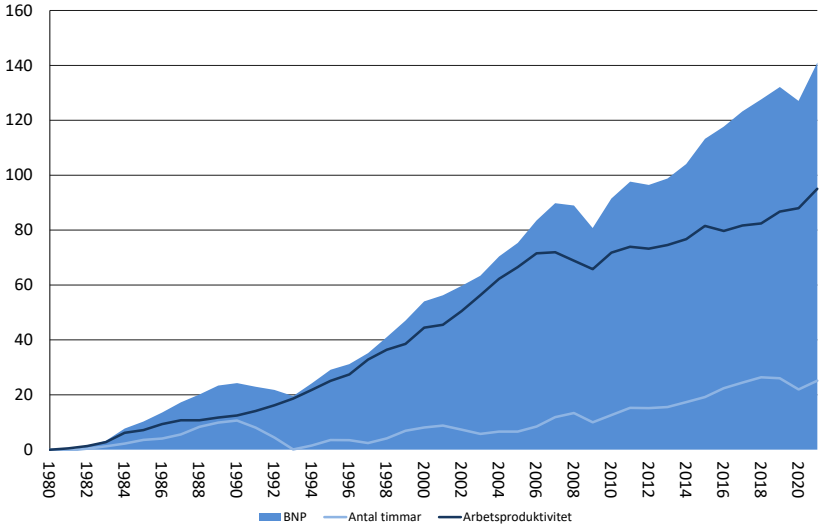


Källa: Egna beräkningar.

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

Figur 2.2 BNP, produktivitet och sysselsättning

Procentuell förändring sedan 1980



Anm.: BNP är produkten av antal arbetade timmar och arbetsproduktiviteten.
Källa: SCB och egna beräkningar.

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

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

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

2.2.1 Målkonflikter i produktivitetsmåttet

Produktivitet och BNP per capita

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

Förändrade preferenser

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

Långsiktig resursförvaltning

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

Tillväxt och fördelning

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Mätproblem

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

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

2.3 Arbetsproduktiviteten och dess delkomponenter

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

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

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

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

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

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

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

2.3.1 Tillväxtbokföring och totalfaktorproduktivitet

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

[3] Fregert och Jonung (2018).
[4] T.ex. SOU 2008:14, Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? Bilaga 6 till Långtidsutredning.
[5] I praktiken används dock ofta mått baserat på antalet sysselsatta vid internationella jämförelser, eftersom det ofta saknas tillförlitlig statistik över arbetade timmar i olika länder.

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

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

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

2.4 Faktorer bakom produktivitetstillväxten

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

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

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

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

2.4.1 Tillväxtteori: Kapital, kunskap, entreprenörer och institutioner

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

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

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

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

[7] Se Solow (1956) och Solow (1957).
[8] Romer (1986).
[9] Se t.ex. sammanfattning i Fregert och Jonung (2018).

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

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

[10] Beskrivet i Johansson (2023).
[11] Se t.ex. Braunerhjelm och Henrekson, 2023, s. 15
[12] Även om det har ifrågasatts i vilken utsträckning entreprenören faktiskt är med (Henrekson m.fl. (2024).

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

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

2.4.2 Arbetsproduktivitetens delar

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

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

Humankapital och ledarskap

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

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

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

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

[13] Sammanfattning av OECD/APO (2022).

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

Investeringar och kapital

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

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

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

Materiellt kapital och IKT

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

Immateriellt kapital

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

[14] Se diskussion i Tillväxtanalys (2014).
[15] Se sammanfattning i OECD/APO (2022).
[16] Corrado m.fl (2006) delar upp immateriella investeringar i tre kategorier: 1) mjukvara och databaser; 2) innovativt kapital (patent, upphovsrätt, design och varumärke); 3) ekonomiska kompetenser (varumärke, företagsspecifikt humankapital, organisationsförändringar).

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

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

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

[17] Huvudanledningen var att immateriella tillgångar ansågs svåra att mäta (t.ex. Edquist, 2010). Corrado m.fl., (2006) betonade dock att en investering inte nödvändigtvis måste vara fysisk utan kan utgöras av immateriella utgifter, vars syfte är att öka framtida produktion och konsumtion. Resurser som läggs på FoU, vidareutbildning, marknadsföring förväntas ge värde en period i framtiden och kan därmed betraktas som investeringar.
[18] Haskel och Westlake (2022b) kallar dessa ”the four S:es”: Scalability, sunkenness, spillover och synergies.

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

Teknisk utveckling och innovation

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

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

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

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

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

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

2.4.3 Institutioner, regler och andra omvärldsfaktorer

Rättssäkerhet och äganderätt

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

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

[19] Egen översättning.
[20] Se sammanfattning i OECD/APO (2022).

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

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

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

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

Social tillit

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

[21] Se även Jeppson (2024).

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

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

Närings- och innovationspolitik

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

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

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

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

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

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

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

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

Regler

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

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

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

Arbetsmarknaden: rörlighet, matchning och kompetensutveckling

Rörlighet

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

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

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

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

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

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

Matchning och kompetensbrist

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

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

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

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

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

[23] Se resonemang i t.ex. Borota Milicevic (2023).
[24] Se sammanfattning i Tillväxtanalys (2021).

Finansmarknaden och kapitalförsörjning

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

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

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

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

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

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

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

Skattesystemet

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

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

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

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

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

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

Infrastruktur

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

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

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

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

Konkurrens

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

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

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

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

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

Internationalisering

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

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

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

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

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

[26] Se t.ex. Syverson (2011).
[27] Tillväxtanalys (2020) visar att den produktivitetspremie de observerar i utlandsägda företag delvis förklaras av selektion, dvs. att utlandsägda företag tenderar att köpa upp små företag som före förvärvet har hög produktivitet och hög andel högutbildade.

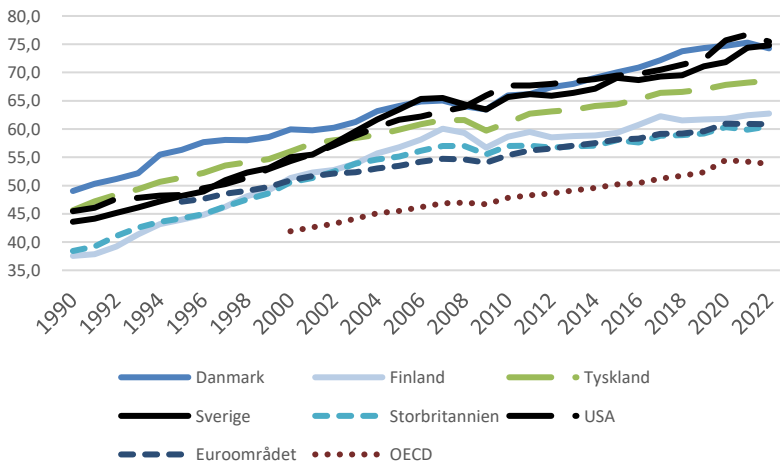
2.5 Sveriges produktivitetsutveckling jämfört med andra länder

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

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

Figur 2.3 Produktivitetsutveckling i Sverige och andra länder

BNP per arbetad timme



Anm.: BNP I köpskraftsjusterade dollar, 2015 års priser.
Källa: OECD Productivity statistics.

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

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

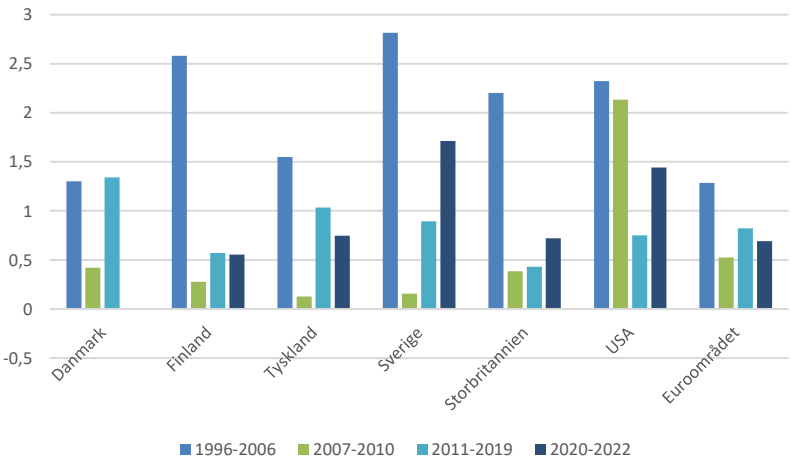
I samband med finanskrisen minskade produktivitetstillväxten. USA avviker dock från det mönstret då arbetsproduktiviteten i landet var relativt låg 2007 och 2008 för att sedan återhämta sig 2009 och 2010. Utvecklingen i USA har emellertid varit svagare perioden 2011–2019 än i samtliga studerade länder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

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

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

Figur 2.4 Genomsnittlig årlig tillväxt i arbetsproduktivitet i olika tidsperioder

Procentuell tillväxt i BNP per arbetad timme, fasta priser



Källa: OECD Productivity Statistics och egna beräkningar.

2.5.2 Tillväxten i arbetsproduktivitet följer en nedåtgående trend

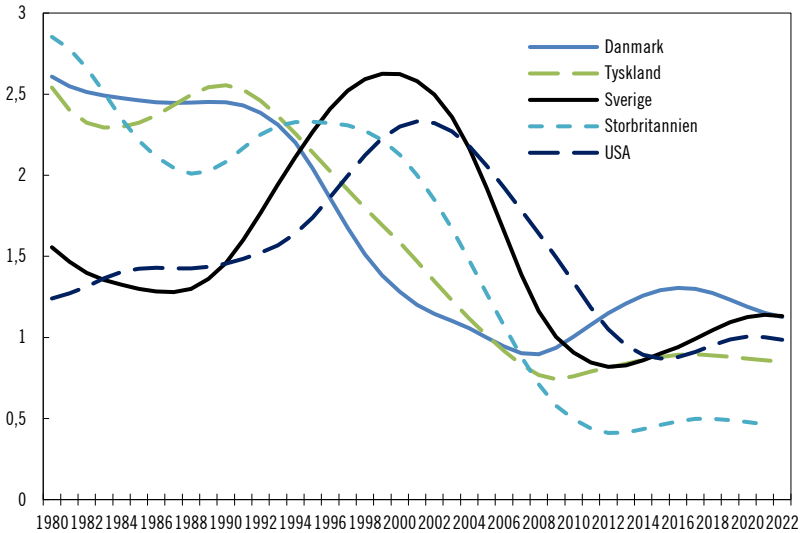
Något som inte framgår av figur 2.4 är att arbetsproduktiviteten följt en nedåtgående trend som började redan *före* finanskrisen (figur 2.5). Detta gäller i princip alla utvecklade länder, förutom vissa undantag som för Sverige och USA under den senare delen av 1990-talet och inledningen av 2000-talet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

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

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

Figur 2.5 Tillväxttrender arbetsproduktivitet

Procent



Anm.: Trenden har beräknats genom att HP-filtrera den faktiska serien.
Källa: OECD via Borota Milicevic (2023)

2.5.3 Utvecklingen av arbetsproduktiviteten i näringslivet – en analys med tillväxtbokföring

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

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

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

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

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

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

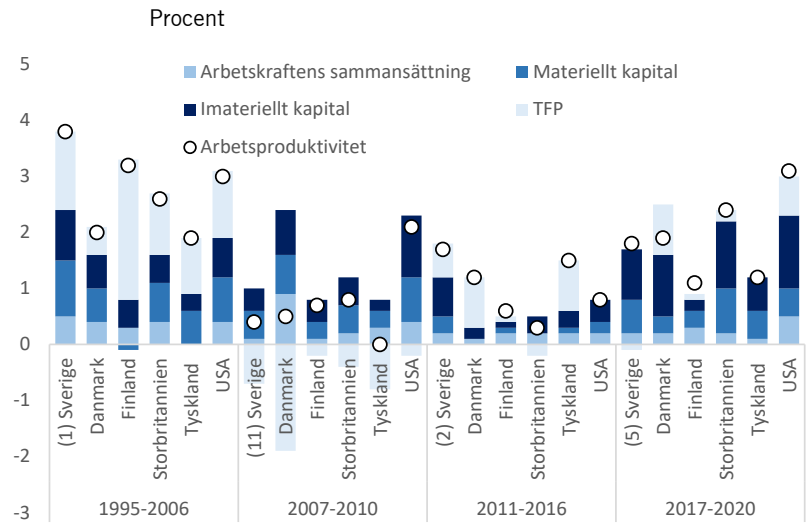
Hela näringslivet

För näringslivet (figur 2.6) framträder ungefär samma mönster som för hela ekonomin baserad information från OECD (figur 2.4), även om tillväxten generellt sett är högre i näringslivet än i hela ekonomin[30] och perioderna är något olika med avseende på vilka år som inkluderas. För samtliga länder var tillväxten i arbetsproduktiviteten högre före finanskrisen än i någon av de efterföljande perioderna. Sverige hade högst genomsnittlig tillväxt i arbetsproduktiviteten av de studerade länderna i perioden 1995–2006 och var även rankad högst i EU-15 plus USA. Sverige hade även hög tillväxt i produktiviteten under perioden 2011–2019 och var rankad på andra plats av länderna i EU-15, medan tillväxten var relativt låg under finanskrisåren.

[29] Resultatet av analysen finns även att tillgå i tabellform i Lappi m.fl. (2024).
[30] Detta beror inte bara på olika statistikkällor, utan näringslivet uppskattas generellt sett vara mer produktivt än offentlig sektor.

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

Figur 2.6 Arbetsproduktivitetstillväxten i näringslivet och dess komponenter



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

Tillverkningsindustrin

Figur 2.7 visar samma figur som ovan fast för tillverkningsindustrin.

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

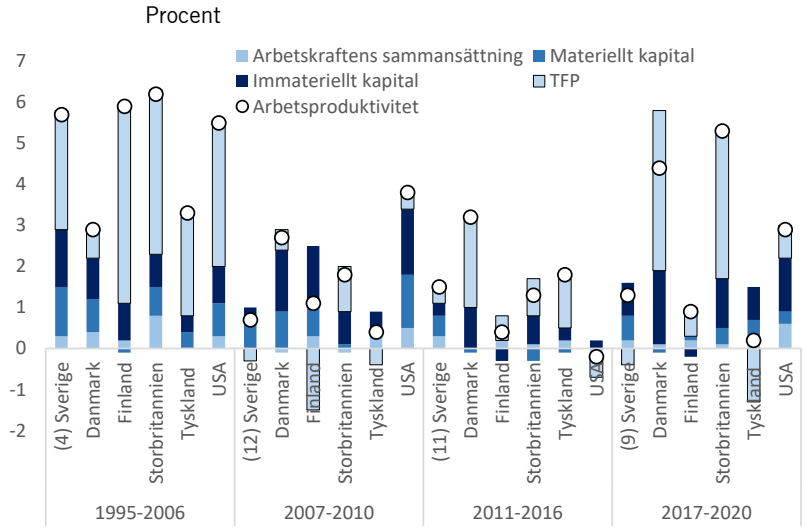
Sverige var högt rankat vad gäller produktivitetstillväxten i tillverkningsindustrin i EU-15 plus USA före finanskrisen, men i samband med finanskrisen sjönk Sveriges tillväxt betydligt och har inte återhämtat sig efter det. Sverige är numera på en relativt sett låg placering i jämförelse med de andra länderna. Vad gäller tillverkningsindustrin och tjänstesektorn bör emellertid noteras att i takt med att de stora industriföretagen blivit mer tjänsteorienterade har industriföretag i vissa fall klassificerats om till tjänsteföretag. Detta gäller t.ex. Ericsson AB som klassificerades om i statistiken fr.o.m. 2015[31], vilket har påverkat statistiken för industrin och delbranscher.

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

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

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

Figur 2.7 Arbetsproduktivitetstillväxten i tillverkningsindustrin och dess komponenter



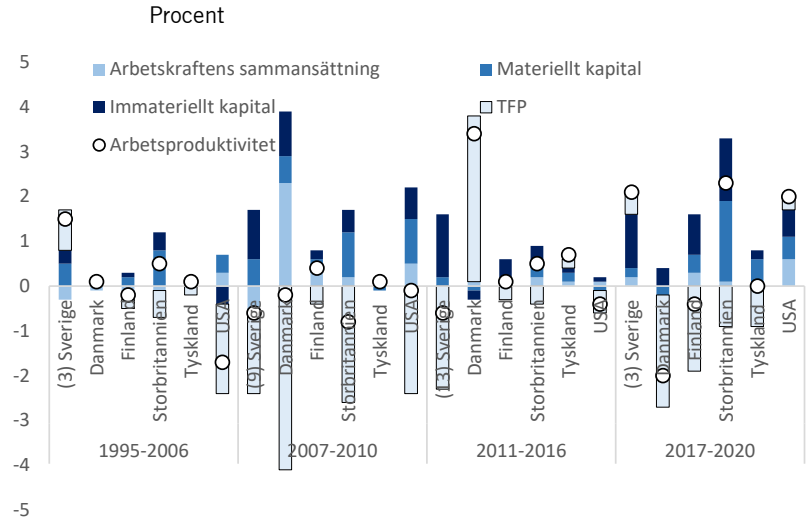
Anm.: Figuren visar genomsnittliga värden över tidsperioderna.
Bidraget från de olika komponenterna summerar inte alltid till tillväxten i arbetsproduktivitet. I de flesta fall beror detta på avrundningar, men det saknas även värden för vissa förklaringsfaktorer för vissa länder och år. Detta kan innebära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

Byggsektorn

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

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

Figur 2.8 Arbetsproduktivitetstillväxten i byggsektorn och dess komponenter



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

Tjänstesektorn

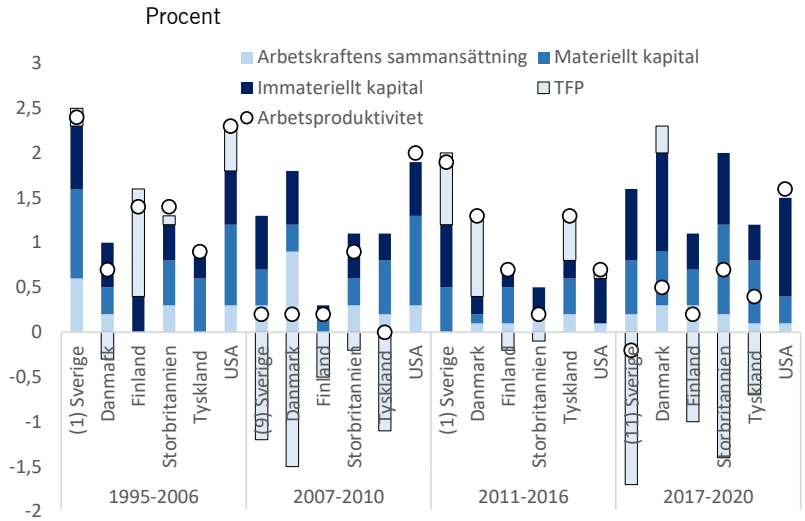
I figur 2.9 redogörs för utvecklingen av produktiviteten i tjänstesektor. Produktiviteten i tjänstesektorn är generellt sett lägre än i övriga sektorer, förutom möjligtvis bygg i vissa perioder och länder.

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

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

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

Figur 2.9 Arbetsproduktivitetstillväxten i tjänstesektorn och dess komponenter



Anm.: Figuren visar genomsnittliga värden över tidsperioderna.

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

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

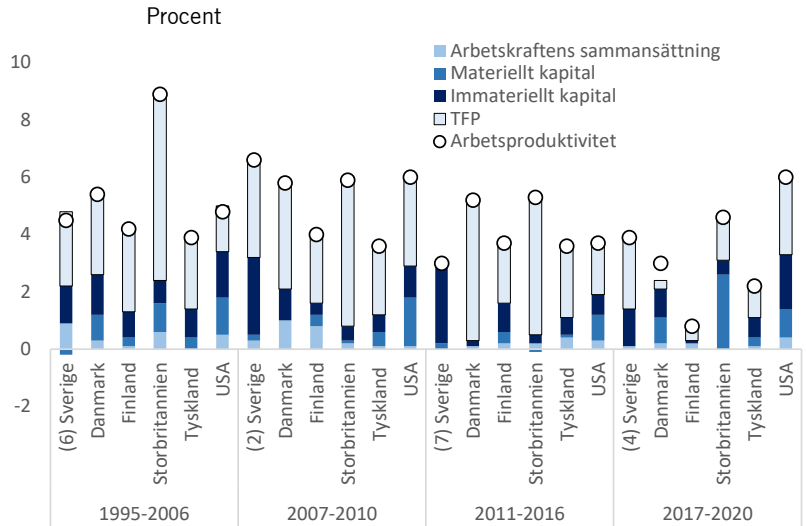
Källa: Lappi m.fl. (2024).

Informations- och kommunikationsindustrin (IKT)

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

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

Figur 2.10 Arbetsproduktivitetstillväxten i IKT-branschen och dess komponenter



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

2.5.4 Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

2.6 Möjliga orsaker till den lägre produktivitetstillväxten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.6.2 Möjliga förklaringsfaktorer till den lägre tillväxten

Ökande betydelse av mätfel

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

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

Andra exempel på mätfel som skulle kunna bidra till en uppskattad nedgång i produktivitetstillväxt är trepartshandel[37] (Konjunkturinstitutet, 2019) och den ökade betydelsen av immateriellt

[36] Se diskussion och uppskattningar i exempelvis Ahmad m.fl. (2017).
[37] Trepartshandel är när ett företag köper en vara eller tjänst och sedan säljer den vidare utan att den passerat landets gräns. Transaktionen kan höja BNP utan att påverka timmarna om transaktionen innebär en vinst och därmed registreras som varuexport i nationalräkenskaperna.

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

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

Förändringar i näringslivets branschsammansättning har sannolikt liten betydelse

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

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

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

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

Minskad internationalisering

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

[39] Konjunkturinstitutet beräknar både de temporära och de permanenta effekterna till i genomsnitt -0,2 procent per år perioden 2007–2014. Effekterna är emellertid inte summerbara då de delvis överlappar varandra.
[40] Produktivitetstillväxten inom industrin påverkas av omklassificering av verksamhet från varuproduktion till tjänsteproduktion.

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

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

Arbetsmarknadsfaktorer

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

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

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

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

Långsammare teknologisk utveckling

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

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

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

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

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

Låga realräntor

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

[42] Gordon (2016) menar dock att det är osannolikt att ny teknologi, och särskilt digitaliseringen, kommer att innebära så stora effekter för produktiviteten som t.ex. ångmaskinen, förbränningsmotorn eller elektriciteten. Han menar även att det mesta av produktivitetsökningen som kommer av digitaliseringen redan materialiserats via den ökade automatiseringen på olika områden i slutet av 1990- och början på 2000-talet.
[43] Lundvall (2023) diskuterar flera potentiella strukturella orsaker såsom en lägre förväntad tillväxt, en åldrande befolkning och ett högt sparande i tillväxtekonomier. Enligt samtliga teorier ökar sparandet vid en given riskfri ränta och leder därmed till en minskad realränta i jämvikt. En åldrande befolkning kan via effekten på en lägre tillväxt i arbetskraften även påverka investeringar i vissa tillgångar.
[44] Se t.ex. Cette m.fl. (2016) för sammanfattning av faktorer.

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

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

Tecken på ett mindre dynamiskt företagsklimat

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

[45] Se resonemang i Tillväxtanalys (2022).
[46] Det råder dock ingen konsensus kring huruvida den ev. minskade konkurrensen skulle vara bra eller dålig för innovation och produktivitetsutveckling. Vissa hävdar att större företag (även kallade ”super star firms”) kan ta ut höga mark ups och fånga större marknadsandelar för att de har låga marginalkostnader och är väldigt produktiva, vilket kan vara bra för aggregerad produktivitet (Autor m.fl., 2020). Andra hävdar emellertid att vinster övervinster kommer av hinder för inträde och leder till lägre investeringar och lägre produktivitet (Gutiérrez och Philippon, 2017).

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

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

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

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

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

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

Den ökade betydelsen av immateriellt kapital har förändrat marknadsförutsättningarna

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

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

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

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

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

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

[48] Skalbarheten gör att ett stort företag kommer att få högre avkastning från en given investering än ett mindre företag och synergier mellan tillgångar gör att företag som redan har flera andra immateriella tillgångar kommer få högre avkastning på en investering. Nätverkseffekterna gör att vinsterna för enskilda att verka på plattformen blir större ju fler som är med.
[49] Se även podcast med Haskel och Westlake ”Restarting the future: How intangibles can fuel productivity” från Productivity Puzzles, the Productivity Institute, 2022-04-27.

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

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

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

2.7 Slutsatser

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

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

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

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

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

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

3 Inriktning, principer och finansiering

3.1 Grundläggande inriktning

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

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

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

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

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

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

3.2 Strukturellt och långsiktigt

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

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

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

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

3.3 Tydlig rollfördelning

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

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

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

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

3.3.1 Marknadens respektive det offentligas roll

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

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

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

socialförsäkringssystem och arbetslöshetsförsäkringen och kompetensmässigt av utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser.

3.3.2 När finns skäl för offentliga interventioner?

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

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

3.3.3 Vad är marknadsmisslyckanden?

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

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

nerna leda till välfärdsförluster om inte marknadsmisslyckandena korrigeras.

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

3.3.4 Vad är regleringsmisslyckanden?

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

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

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

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

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

3.4 Drivkrafter och omvandlingstryck är fortsatt centralt

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

3.4.1 Näringsliv

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

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

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

3.4.2 Offentlig sektor

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

[3] Se vidare i kapitel 13 om skatter.

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

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

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

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

3.4.3 Individer

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

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

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

[4] Se vidare i kapitel 10 om produktivitet i offentlig sektor.
[5] SOU 1993:16, förslag nr 61.

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

3.5 Bred ansats med särskilt fokus på förenkling

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

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

Ett tema som återkommande har lyfts i kommissionens arbete är behovet av förenkling. Det gäller särskilt regelverk och processer så som tillståndsprövningar. Förenklingsbehovet har påtalats i enskilda expertrapporter som kommissionen har beställt (se t.ex. Alvendal, 2024), i tidigare forskning, utredningar och analyser[7] samt i stort sett i samtliga kontakter med aktörer i näringslivet och offentlig sektor.

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

[6] Se t.ex. Lappi m.fl., 2024.
[7] Se referenser i kapitel 5 Regelförenkling och kapitel 6 Tillståndsprocesser.

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

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

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

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

[8] Se kapitel 7.

3.6 Finansiering

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

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

4 Det finanspolitiska ramverket

4.1 Inledning

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

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

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

4.2 Det finanspolitiska ramverkets tillkomst och beståndsdelar

4.2.1 Det finanspolitiska ramverkets tillkomst

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

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

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

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

[1] Se beskrivning bl.a. i betänkandet från 2023 års långtidsutredning (SOU 2023:85).
[2] Se Molander, 1992.

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

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

Regeringen ansåg att stabiliseringen av statsfinanserna i första hand behövde ske genom utgiftsminskningar, eftersom skattekvoten redan var betydande och utrymmet för ytterligare skattehöjningar ansågs vara begränsat. Av denna anledning infördes ett utgiftstak. Därefter har fler förändringar gjorts, bl.a. avseende målnivån för överskottsmålet[4] och införandet av det så kallade skuldankaret. Ramverkets nuvarande utformning beskrivs i nästkommande avsnitt.

4.2.2 Det finanspolitiska ramverkets beståndsdelar

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

Budgetprocessen

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

[3] Se till exempel Kungliga vetenskapsakademins redovisning av ekonomipristagarna Kydland och Prescotts forskning (2004).
[4] Den höjdes senare till att sparandet skulle motsvara ett överskott på i genomsnitt 2 procent av BNP över en konjunkturcykel.
[5] För en mer djuplodande beskrivning, se regeringens skrivelse Ramverket för finanspolitiken (Skr. 2017/18:207).

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

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

Utgiftstaket

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

Överskottsmålet

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

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

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

Skuldankaret

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

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

Balanskravet i kommuner och regioner

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

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

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

Extern uppföljning och transparens

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

4.3 Överväganden kring det finanspolitiska ramverket

4.3.1 Sambandet mellan skuldnivåer, ekonomisk stabilitet och tillväxt

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

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

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

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

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

4.3.2 Budgetrestriktivitet, samhällsekonomisk effektivitet och produktivitet

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

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

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

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

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

Ett exempel på metodik för att göra denna typ av prioriteringar är samhällsekonomisk lönsamhetsanalys, som nyttjas till exempel för prioritering av projekt inom infrastrukturplaneringen. Ett samhällsekonomiskt perspektiv vid offentliga investeringar bidrar till att rätt investeringar genomförs och att offentliga ingrepp i ekonomin enbart görs där det finns goda samhällsekonomiska skäl. Samhällsekonomisk analys är således ett verktyg som rätt använt kan bidra till att avhjälpa flera så kallade regleringsmisslyckanden[8], exempelvis bristande kunskap och detaljkännedom eller politiska incitament där särintressens och enskilda väljargruppers preferenser prioriteras högre än vad som är samhällsekonomiskt mest värdefullt. Om denna kontroll inte finns är risken stor att mindre produktiva investeringar genomförs. Dessa leder då till sämre välfärd eller till ett behov av ytterligare åtgärder, som i sin tur behöver finansieras med ett högre skattetryck, vilket riskerar att verka produktivitetssänkande.

4.3.3 Investeringsperspektivet – leder det finanspolitiska ramverket till underinvestering?

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

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

[8] Se kapitel 3 Inriktning, principer och finansiering.
[9] Se t.ex. Dagens Arena (2021) och SOU 2023:85.

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

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

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

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

4.3.4 Driftperspektivet – driver eller hämmar det finanspolitiska ramverket innovation?

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

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

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

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

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

4.3.5 Riksdagens budgetprocess

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

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

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

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

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

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

4.3.6 Produktivitetskommissionens samlade bedömning

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

I likhet med Finanspolitiska rådet (2022) finner kommissionen inga starka tecken på att ramverket i sig har blivit ett hinder för samhällsekonomiskt effektiva eller produktivitetsstärkande investeringar. Om det ändå bedöms finnas behov av en högre investeringstakt kan målnivån för det finansiella sparandet sänkas. Det är då viktigt att de faktiska behoven är väl underbyggda, att det skett omprioriteringar som säkerställer att samhällsekonomiskt olönsamma projekt tas bort och att *tillfälligt* höjda investeringsbehov inte leder till ett *permanent* lägre saldomål.[12] Vid en bedömning av investeringsbehoven bör också beaktas att det kan finnas drivkrafter för politiker att överdriva det nuvarande investeringsbehovet[13] samt att klassificera löpande utgifter och konsumtion som investeringar. Detta är ett viktigt skäl till att inte dela upp budgeten i en drift- respektive investeringsbudget. Behovet av att kontinuerligt ompröva målnivån för den offentliga sektorns finansiella sparande kan vidare anses vara integrerad i den existerande modellen i och med att överskottsmålet under varannan mandatperiod ska underställas en omprövning.

[12] Se också Finanspolitiska rådets skrivelse till den parlamentariska överskottsmålskommittén (2024), för ett fördjupat resonemang om vilka tillfälliga behov som kan motivera en sänkning av målnivån för sparandet, samt andra överväganden som bör ingå i analysen.
[13] Finanspolitiska rådet (2024) lyfter också att det finns en risk för felbedömningar när de för tillfället politiskt önskvärda prioriteringarna bedöms ha särskilt positiva effekter.

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

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

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

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

4.4 Förslag för ett stärkt finanspolitiskt ramverk

4.4.1 Stärk riksdagens budgetarbete

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

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

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

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

I samband med behandlingar av propositioner och liknande får följdmotioner väckas inom det som kallas för ärendets ram[14]. När det gäller propositioner som föreslår ändringar av statens budget för det löpande budgetåret har det bl.a. tolkats som att följdmotioner får föreslå ändringar av de anslag som regeringen föreslår ändringar inom. Vidare har det tolkats som att förslag till ändringar i följdmotionen får innebära att riksdagen accepterar regeringens förslag till beslut, att riksdagen avvisar detsamma eller att riksdagen fastslår en nivå på anslaget som ligger mellan den nu gällande anslagsnivån och den nivå som regeringen föreslår. Om regeringen t.ex. föreslår att Polismyndigheten ska tilldelas ytterligare 100 miljoner kronor får en följdmotion acceptera förslaget, avvisa detsamma eller föreslå en nivå mellan 0 och 100 miljoner kronor. Följdmotionen får inte innehålla förslag som rör andra anslag, som t.ex. Kriminalvården eller liknande.

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

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

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

Stärk reservationsförbudet

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

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

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

Produktivitetskommissionen delar kommitténs slutsatser, men bedömer därutöver att det bör övervägas om reservationsförbudet bör utsträckas längre i tid. Det är inte ovanligt att ett lagförslag som aviseras i budgetpropositionen behandlas efter årsskiftet[15]. Argumenten för att respektera inkomstberäkningen gäller dock, i vissa avseenden, i lika hög grad för beslut som fattas i exempelvis januari som i december.

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

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

[15] Se till exempel prop. 2021/22:110.

4.5 Konsekvensanalys

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

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

5 Regelförenkling

5.1 Inledning

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

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

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

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

[1] Se t.ex. Calomiris m.fl., 2023; Morikawa, 2023; Trebbi m.fl., 2023. En genomgång av forskningslitteraturen på området görs även i Lappi m.fl., 2024.
[2] Se t.ex. OECD 2003 och 2017a; Tillväxtverket 2023b; Tillväxtanalys 2010 och 2012.

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

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

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

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

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

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

5.1.2 Regler behöver kontinuerligt prövas och uppdateras

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1.3 Huvudfokus på effekter på företagen

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

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

5.2 Regleringsmisslyckanden

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3 Regelverk kan påverka produktiviteten negativt

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

[4] Se t.ex. OECD 2003 och 2017a; Braunerhjelm m.fl.; 2013; Calomiris m.fl.; 2023; Morikawa, 2023; Trebbi m.fl., 2023; Persson m.fl. 2023; Lappi m.fl., 2024.
[5] Se vidare i kapitel 7.

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

> På produktmarknaderna riskerar regleringar att försvaga konkurrensen genom att försvåra nyetableringar och inträde på marknaden. Minskat konkurrenstryck innebär också försvagade drivkrafter att flytta kapital och arbetskraft från låg- till högproduktiva företag. Regleringar som begränsar konkurrens och inträde på marknaden tenderar därför att dämpa innovativitet och produktivitetstillväxt.
>
> Under 1990-talet skedde omfattande avregleringar av flera marknader i Sverige, vilket bidrog till att produktiviteten i tjänstesektorn ökade snabbare.

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

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

Produktivitet respektive produktivitetstillväxt

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

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

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

5.4 Vikten av en väl fungerande regelgivningsprocess

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

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

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

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

Risken för ökad administration

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

5.5 Läget i Sverige i dag

5.5.1 Otillräckliga ramverk och processer för regelförenkling

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

5.5.2 Dagens institutionella struktur för regelförenkling

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

[6] Se t.ex. OECD 2010 och 2021b samt SOU 2021:60.
[7] Se Tillväxtverkets instruktion, 4 §. Myndigheten ska bl.a. svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning samt stödja olika delar av Regeringskansliet avseende konsekvensutredningar, utveckla metoder för och utföra mätningar av företagens kostnader till följd av regler, samt stödja, främja, samordna och utveckla insatser, kunskap och arbete i myndigheter avseende förenklingsarbete med fokus på företag.

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

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

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

Centrala regelverk för regelförenkling

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

[8] Regelrådet kan även granska konsekvensutredningar från Regeringskansliet om Regeringskansliet begär det. Därtill kan verket bistå regelgivarna med att granska konsekvensutredningar av förslag från EU som bedöms få stor påverkan för företag i Sverige. År 2022 behandlade Regelrådet 303 remisser, varav 172 ledde till yttranden och 131 ledde till s.k. kanslisvar. Av de 172 ärenden som Regelrådet har yttrat sig över har 116 innehållit en konsekvensutredning som sammantaget har bedömts uppfylla kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning, vilket motsvarar en andel på 67 procent. Resultatet är en förbättring i jämförelse med 2021 då 58 procent av konsekvensutredningarna ansågs uppfylla kraven. (Regelrådet, 2022).

[9] Organens uppgifter beskrivs i Budgetpropositionen för 2024 (Prop. 2023/24:1) på följande sätt: ”Förenklingsrådet ska lämna konkreta och genomarbetade förslag på förenklingsåtgärder som följer av befintlig svensk lagstiftning, vilket möjliggör för regeringen att agera i högt tempo. Implementeringsrådet ska lämna rekommendationer vid implementering av EU-direktiv för att därigenom motverka omotiverade regelbördor. Rådet ska ha möjlighet att uppmärksamma regeringen på frågor av särskilt intresse från ett företagsperspektiv i kommande lagstiftning på EU-nivå.”

[10] Om regleringen kan få ”effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt” ska dock konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av vissa särskilda aspekter, så som hur många företag som drabbas och hur mycket tid och administrativa resurser de beräknas bli tvungna att lägga på att följa reglerna.

förslag till nya eller ändrade regler tas fram inom Regeringskansliet.[11] I mars 2024 beslutade regeringen om en ny förordning om konsekvensutredningar som ska ersätta förordning 2007:1244.[12]

I regeringens förordning (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet stadgas att i de fall myndigheterna ska besluta om föreskrifter med effekter för företag[13], ska de ge Regelrådet ”tillfälle att inom en tid av minst två veckor yttra sig” över konsekvensutredningen.

I regeringens Kommittéförordning (1998:1474) finns krav på konsekvensberäkningar och konsekvensanalyser av förslag som lämnas av kommittéer, inklusive motsvarande de krav som ställs på myndigheters föreskrifter i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utöver dessa förordningar finns också krav på redovisning av konsekvenser i bl.a. regeringens propositioner och lagrådsremisser.[14]

I EU-systemet finns en mängd bestämmelser som syftar till att säkerställa enkla och effektiva regelverk på EU-nivå. Stora delar av dem finns samlade i *Better Regulation Guidelines* (EU-kommissionen, 2021). Kommissionen tog 2023 ett antal nya initiativ på området, till stor del på svenskt initiativ. Dessa beskrivs i kommissionens meddelande om EU:s långsiktiga konkurrenskraft och innebär bl.a. att det ska införas ett konkurrenskraftskontroll (*competitiveness check)* av alla nya förslag till EU-rättsakter (EU-kommissionen, 2023b).

[11] Det anges i beslutet att 6 § och 7 § i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, vilka rör effekter på företag, då bör ”tjäna som vägledning”. Departementens expeditions- och rättschefer ”ska särskilt bevaka att konsekvensutredningar görs i nödvändig utsträckning” (Näringsdepartementet, 2008).

[12] Enligt pressmeddelande från Finansdepartementet den 27 mars 2024 ska den nya förordningen ställa ”tydligare krav på att den åtgärd som övervägs verkligen är motiverad och att konsekvenserna, så långt som möjligt, blir allsidigt belysta. I och med den nya förordningen ställs också nya krav på att även myndigheter, som huvudregel, ska ta fram en konsekvensutredning när de lämnar förslag till regeringen […] Ekonomistyrningsverket ges ett nytt ansvar för vägledning, utbildning och metodstöd till dem som ska ta fram konsekvensutredningar.”

[13] Enligt samma definition som i 2007:1244.

[14] T.ex. kan nämnas 2 § 7 kap. i Regeringsformen (SFS 1974:152) där det stadgas att behövliga uppgifter ska inhämtas inför beredning av regeringsärenden.

5.6 Bedömningar och förslag

5.6.1 Regelgivningsprocessen behöver bli bättre

Bedömning: Regelgivningsprocessen behöver utvecklas och tydligt skärpas i syfte att säkerställa proportionerliga regelverk och därmed möjliggöra ökad konkurrenskraft, tillväxt och produktivitet i svenska företag. Minskad regelbörda och ökad kvalitet i regelgivningen är även av betydelse för produktiviteten i offentlig sektor samt för andra enskilda än företag. För att åstadkomma detta krävs:

- Ökad medvetenhet och ett aktivare arbete med regelförenkling i hela Regeringskansliet och hos myndigheterna.
- Tydligare och mer uppstyrda processer för att säkerställa förenklingsperspektivet i regelgivningen.
- Bättre konsekvensutredningar ex ante samt uppföljning och utvärdering av regelverkens effekter ex post.
- Att särskild kompetens rörande regelförenkling samlas hos en aktör i staten och att mer resurser tillförs för att ta fram metodstöd och stötta myndigheterna i dessa aspekter.
- Mer strukturerad dialog med de aktörer som påverkas av och har att uppfylla regelverk.
- Aktiv uppföljning och kontroll av att myndigheterna beaktar förenklingsperspektivet i sin regelgivning.
- Ansvarsutkrävande av både myndigheternas och regeringens arbete med regelförenkling.

Förslagen nedan syftar till att åstadkomma detta.

Som beskrivits ovan har potentialen för förbättring av den svenska regelgivningsprocessen utifrån ett förenklingsperspektiv påpekats av flera institutioner. I sin särskilda granskning av Sverige 2010 konstaterade OECD att de svenska processerna, styrningen och förvaltningskulturen i många delar fungerar bra, men att det också finns utrymme för förbättring och uppstramning (OECD, 2010). Sedan dess har vissa reformer gjorts men OECD påtalade 2021 att det

fortfarande finns förbättringspotential bl.a. vad gäller dialog med berörda och kontinuerliga utvärderingar av regelverk (OECD, 2021b). Behovet av att förbättra konsekvensanalyserna har också lyfts i ett antal studier.[15]

Produktivitetskommissionen bedömer att dagens system för beaktande av förenklingsperspektivet i regelgivning i alltför stor utsträckning baseras på frivillighet. Analyserna görs alltför slentrianmässigt och förenklingar görs ad hoc. Detta i avsaknad av tillräckligt strukturerade processer. Även uppföljningen och ansvarsutkrävandet av myndigheternas och regeringens förenklingsarbete är otillräckliga. För att åstadkomma reell förändring krävs det att alla departement arbetar aktivt med frågorna och att det blir en central del av både regelgivningsprocessen och myndighetsstyrningen.

Dagens institutionella struktur för regelförenkling är således inte ändamålsenlig och har inte har gett tillräckligt utslag i den faktiska regelbördan. Utöver bristen på tydliga strukturer torde detta bero på otillräckligt metodstöd, otillräckliga resurser, brist på återkommande kontroll av att myndigheterna beaktar förenklingsperspektivet i regelgivningen samt att regeringen och riksdag i praktiken även i övrigt inte har följt upp fastslagna målsättningar med tillräckligt starka och omfattande åtgärder.

Mot bakgrund av regelfrågornas stora betydelse för förutsättningarna för produktivitet bedömer Produktivitetskommissionen att de reformer som nyligen genomförts, i form av inrättandet av ett förenklingsråd och ett implementeringsråd (se ovan), ett resurstillskott på 5,6 miljoner kronor till ESV i budgetpropositionen för 2024 samt vissa förtydligade krav på myndigheters konsekvensutredningar[16] är ett steg i rätt riktning men att de inte är tillräckliga i omfattning eller vad gäller befogenheter.

[15] Se t.ex. ESO 2018; Riksrevisionen, 2004, 2007, 2012, 2017; Ramböll, 2014.

[16] I mars 2024 beslutade regeringen om en ny förordning om konsekvensutredningar som ska ersätta förordning 2007:1244. Enligt pressmeddelande från Finansdepartementet den 27 mars 2024 ska den nya förordningen ställa ”tydligare krav på att den åtgärd som övervägs verkligen är motiverad och att konsekvenserna, så långt som möjligt, blir allsidigt belysta. I och med den nya förordningen ställs också nya krav på att även myndigheter, som huvudregel, ska ta fram en konsekvensutredning när de lämnar förslag till regeringen […] Ekonomistyrningsverket ges ett nytt ansvar för vägledning, utbildning och metodstöd till dem som ska ta fram konsekvensutredningar.” Förordningen hade inte trätt i kraft vid tiden för tryckning av detta delbetänkande.

5.6.2 Förstärkt kompetens, stöd och granskning

Förslag: Ekonomistyrningsverket (ESV) får uppdraget att hålla samman arbetet inom staten med regelförenkling, konsekvensutredningar och utvärderingar av regelverk. I uppdraget ingår att utveckla kompetensen på området, utgöra stödfunktion till myndigheter samt granska myndigheternas arbete och etablera former för dialog och inspel från näringsliv och allmänhet.

ESV ges i uppdrag av regeringen att bygga upp en funktion för detta ändamål och övertar de uppgifter på området som i dag ligger på Tillväxtverket.

För att få erforderligt genomslag och leva upp till höga internationella standarder krävs mer resurser, bredare kompetens och analysförmåga samt bättre verktyg än vad som i dag finns på Regelrådet och Tillväxtverket. Om skärpta och vidgade krav på regelanalyser, både ex ante och ex post, ska få tillräcklig genomslag och kunna genomföras på ett adekvat sätt behöver de myndigheter som ska lyda under de skärpta kraven ges stöd av väsentlig omfattning avseende metodologi, datatillgång m.m. Tillämpningen av dagens system tenderar att bli slentrianmässig och med alltför smalt fokus i analysen. Enligt Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar var det endast mellan 5 och 9 procent av möjliga stödmottagare som åren 2015–2020 tog del av stöd från Tillväxtverket avseende konsekvensutredningar.

För att komma till rätta med detta bedömer Produktivitetskommissionen att det krävs en aktör med tillräcklig kapacitet och kompetens för att kunna stötta övriga myndigheter, men även för att få en överblick och kunna kontrollera att gällande processer och krav efterlevs.

ESV och Statskontoret är mest lämpade

Det bör påpekas att objekten för den ansvariga organisationens granskning i dessa bemärkelser utgörs av regelverken och de myndigheter som beslutar eller tar fram förslag på regler, eller har i uppgift att verkställa regler beslutade i förordning eller lag. För att uppfylla granskningsuppgiften krävs kunskap, samt möjlighet att inhämta fördjupad kunskap, om hur bl.a. näringsliv och företag fungerar.

Avgörande är dock att det i myndighetens kärnverksamhet finns kompetens avseende offentliga styrsystem, regelgivning, förvaltningspolitik och samhällsekonomisk analys.

Mot den bakgrunden bedömer kommissionen att Ekonomistyrningsverket (ESV) är den myndighet som bör ha till uppgift att granska och bistå i konsekvensutredningar och utvärderingar av regelverk. Detta är i linje med vad som föreslås i Ds 2022:22, men där föreslås att de konsekvenser som rör företag bör ligga kvar på Tillväxtverket.[17] Produktivitetskommissionen anser att en sådan struktur blir alltför fragmenterad, riskerar att skapa otydlighet och alltför många kontaktvägar för övriga myndigheter samt försämrar möjligheterna att ta tillvara synergieffekter i verksamheten.[18] Produktivitetskommissionen tar även fasta på aviseringen i budgetpropositionen för 2024 (Prop. 2023/24:1), att regeringen bl.a. kommer att pröva en myndighetssammanslagning som innebär att Statskontoret inordnas i ESV. Det torde innebära att ESV stärks ytterligare både vad gäller befintliga kompetenser som är nödvändiga för ett utvecklat förenklingsarbete samt möjligheten att utveckla sådan kompetens framöver.

ESV har i dag vissa andra uppföljning-, kontroll- och revisionsuppgifter gentemot övriga förvaltningsmyndigheter. Det ger förutsättningar för att bedriva liknande verksamhet på förenklingsområdet på ett oberoende sätt. ESV har också i uppgift att ge stöd till andra statliga myndigheter genom metodutveckling, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning inom sitt verksamhetsområde samt att utveckla och förvalta den interna styrningen och kontrollen i staten. Erfarenheten och nätverket som följer av denna stöttande verksamhet ger goda förutsättningar för liknande uppgifter på förenklingsområdet. Därtill har ESV uppgifter som kräver utvecklad beräknings- och analyskapacitet, och har på senare tid även utvecklat arbetet med automatiserade och datadrivna analyser. I Norge har den norska motsvarigheten till ESV fått i uppdrag att samordna ansvaret för att stödja dem som utarbetar konsekvensutredningar (Ds 2022:22).

[17] I dag ska både Tillväxtverket och ESV enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning enligt förordningen, men Tillväxtverket har ett samordnande ansvar och i praktiken mest resurser för ändamålet.

[18] Lappi m.fl. 2024 tar upp behovet av en sammanhållande överblick på systemnivå, s. 33: ”Fingleton (2022) framhåller att en allt större regelmängd och allt svårare koordinationsproblem mellan olika regleringsmyndigheter ger skäl till att verka för en koordinerad tillsyn av hela universumet av regleringar, där en övermyndighet skulle kunna verka för att minska dessa koordinations- och externalitetsproblem.”

Statskontorets uppdrag består bl.a. av att genomföra uppföljningar och utvärderingar samt främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten.

Sammantaget ger detta goda förutsättningar för att ansvara för de uppgifter som krävs inom ramen för den utvecklade regelgivningsprocess som här föreslås.

Flera tidigare utredningar pekar på ESV och Statskontoret

I ESO-rapporten *Tänk efter före!* (Forsstedt, 2018) föreslogs att bredda kompetensen hos ESV och låta myndigheten ta över metodansvaret för konsekvensanalyser på regelområdet. Detta i enlighet med motsvarande förslag i utredningen Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23). Regeringen valde dock att ge huvudansvaret till Tillväxtverket, med visst stöd av ESV. Forsstedt 2018 skriver att:

> Därmed smalnade det fortsatta utvecklingsarbetet av och de samhällsekonomiska konsekvensanalyserna kom på avvägar. Till följd av detta riskerar inte bara beslutsfattandets kvalitet att bli sämre, utan även Sveriges förutsättningar i internationella beslutsprocesser.

Forsstedt 2018 anser att ESV ska ansvara för ”ramverk och helhetssyn” men inte själva genomförandet av konsekvensanalyserna.

I Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar skriver Regeringskansliet att (Ds 2022:22, s. 11):

> För närvarande saknas ett ändamålsenligt stöd till de som tar fram konsekvensutredningar. […]
>
> För att leva upp till de nya kraven lämnas även förslag om att vissa statliga myndigheter ska bistå med metodutveckling, vägledning och utbildning när det gäller konsekvensutredningar. Ekonomistyrningsverket (ESV) föreslås få i uppgift att koordinera detta arbete. En central del i ESV:s arbete blir att tillhandahålla vägledning om vilka samhällsområden som bör beaktas i en konsekvensutredning och hur omfattade en konsekvensutredning bör vara i olika fall.

Tidigare gällde också, enligt den dåvarande verksförordningen, att myndigheter innan de beslutar föreskrifter eller allmänna råd ska ge ESV tillfälle att yttra sig i frågan om konsekvensutredningen och ESV skulle följa myndigheternas tillämpning av bestämmelserna om konsekvensutredningar i 27 § verksförordningen.

Inte lämpligt med ny myndighet eller att lägga ansvaret på Tillväxtanalys

Organisationen Svenskt Näringsliv har föreslagit att Regelrådet ska göras om till en egen myndighet och ”ges ett starkt mandat, en hög grad av självständighet och en granskande roll tidigt i lagstiftningsprocessen”.[19] Produktivitetskommissionen bedömer dock att uppgiften i stället bör läggas på ESV eftersom det vore mer kostnadseffektivt givet den breddning av konsekvensutredningsarbetet som kommissionen föreslår. Det ger större möjligheter att få tillräcklig tyngd och kompetens på området samt förutsättningar att skapa ett tillräckligt oberoende gentemot andra myndigheter. Något som talar för det är att ESV redan i dag har revisionsuppgifter, främst på EU-området, och att Statskontoret har stor erfarenhet av utvärderingsarbete.

Sett till kompetensen att göra samhällsekonomiska analyser, och särskilt med fokus på effekter för företag, hade Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) kunnat vara ett alternativ. Tillväxtanalys har dock inte den typen operativ eller granskande verksamhet som förenklingsområdet kräver, varför inte heller det bedöms vara en ändamålsenlig lösning. ESV bör dock samarbeta med Tillväxtanalys inom ramen för ordinarie myndighetssamverkan.

Kompetensen behöver utvecklas ytterligare

ESV behöver bygga upp större och mer specifik kompetens för att kunna fullgöra dessa uppgifter. För att göra samhällsekonomiska analyser och utvärderingar med bedömningar av effekterna för företag kan det vara nödvändigt att använda bl.a. mikrodata från SCB samt kompetens inom kostnads-nyttoanalyser. ESV bör utveckla ett nära samarbete kring effektutvärderingar med andra relevanta analysmyndigheter, exempelvis Tillväxtanalys.[20]

Därtill krävs tillräcklig juridisk kompetens för att kunna bedöma hur regler utformas mest effektivt samtidigt som relevanta mål uppnås. Det kan också vara nödvändigt att ha kompetens inom teknik-

[19] Svenskt Näringsliv, 2023, s. 3.
[20] Konkret finns många exempel och utvecklad metodologi för hur konsekvensutredningar bör genomföras (se t.ex. Ds 2022:22, Tillväxtanalys 2012, Hultkrantz och Svensson, 2015).

och innovationsområdet för att bedöma hur regelverk på bästa sätt anpassas till och bidrar till att stötta teknikutvecklingen i samhälle och näringsliv. Därtill behöver kompetensen utvecklas när det gäller att identifiera regelförslagens effekter på företag, vilket även kräver kompetens kring näringsverksamhet. Här behöver ESV ta fram principer och vägledningar samt aktivt sprida och ge råd kring dessa.

Regeringskansliet behöver i sin styrning säkerställa och skapa förutsättningar för att dessa målsättningar uppnås.

Permanenta konstellationer för att involvera berörda aktörer

Funktionen som skapas i ESV bör knyta till sig nödvändiga referens- och samrådsgrupper. Det bör finnas ett permanent remissorgan med bl.a. branschföreträdare från näringslivet. Därtill torde krävas särskilda expert- och referensgrupper inom olika sektorer. ESV bör upprätta ett nära samråd med Näringslivets Regelnämnd (NNR). Den funktion som i dag utgörs av Regelrådet bör inkorporeras i ESV och dess kanslifunktion således flytta från Tillväxtverket. Sannolikt är det även lämpligt att integrera det nya förenklingsråd som regeringen aviserat, beroende på hur det utformas i förhållande till andra instanser.

Det kan även vara nödvändigt att upprätta ett nära samarbete med relevanta analysmyndigheter i staten samt eventuellt främja forskning kring regel- och förenklingsfrågor, dels kring effekter av särskilda regelverk, dels generellt. Det finns behov av att utveckla forskning och analys kring svensk statsförvaltning och inte minst på regelgivnings- och förenklingsområdet. Vad kommissionen erfar finns här ett glapp mellan den relativt teoritunga forskning som finansieras av Vetenskapsrådet och de mer specifika projekt av granskningskaraktär som genomförs av främst Riksrevisionen.

Övriga uppgifter

Som en följd av det förstärkta uppdraget bör ESV även ta över övriga förenklingsrelaterade uppgifter från Tillväxtverket, t.ex. att årligen beräkna företagens kostnader för att uppfylla regler. Givet ESV:s beräkningskompetens generellt, bl.a. på prognosområdet, torde det finnas stora möjligheter att öka kvaliteten i dessa beräkningar. Det

kan här noteras att den nya förordning som föreslås baserat på regeringens Ds 2022:22 inte innehåller något uttryckligt krav på att myndigheterna ska beräkna tidsåtgång och administrativa kostnader som en reglering för med sig för berörda företag, vilket är ett krav i nuvarande förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Dessa beräkningar har varit en central komponent i Tillväxtverkets beräkningar av regelkostnader på aggregerad nivå. Detta kan innebära metodologiska utmaningar i framtida beräkningar av företagens totala regelkostnader, vilka ingår som en del i regeringens mål för förenklingspolitiken. Produktivitetskommissionen bedömer att redovisningskraven avseende beräknad tidsåtgång och administrativa kostnader för företagen bör kvarstå, och att regeringen lämpligen säkerställer detta genom att låta dem vara kvar i förordningsform.

I ESV:s uppdrag bör även ingå bredare metodutveckling, t.ex. vad gäller att bedöma den kumulativa regelmassan, rapporteringskrav på olika områden och deras samlade effekter på bl.a. små och medelstora företag samt användningen av s.k. regulatoriska sandlådor.[21] ESV bör även ha möjlighet att ge stöd till Regeringskansliet i konsekvensutredningar och förenklingsfrågor. Det gäller även kommittéväsendet.

Sammanfattningsvis innebär således förslagen i detta kapitel att ett antal nya uppgifter läggs på ESV jämfört med i dag. Myndigheten ska bl.a.:

- Stötta statliga förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet avseende konsekvensutredningar och utvärderingar, både av nya och befintliga regelverk. För detta krävs uppbyggnad av ny kompetens, datatillgång m.m.
- Överta Regelrådets uppgifter att granska konsekvensutredningar samt kunna kräva att dessa kompletteras etc. (återremitteringsrätten).
- Överta Tillväxtverkets övriga uppgifter på förenklingsområdet, så som att beräkna företagens totala kostnader för regelefterlevnad, i enlighet med regeringens mål för förenklingspolitiken.

[21] Se vidare i kapitel 11 om policyutveckling i offentlig sektor. Inspiration kan här bl.a. hämtas från EU-kommissionens nya initiativ som beskrivs i meddelandet om unionens långsiktiga konkurrenskraft (EU-kommissionen, 2023b, s. 17 ff).

- Inhämta synpunkter på befintliga regelverk via en webbfunktion (se vidare nedan).
- Sammanställa årlig rapportering till Regeringskansliet (se vidare nedan).

5.6.3 Högre krav på konsekvensutredningar

Förslag: Kraven skärps på de konsekvensutredningar som ska utföras av förvaltningsmyndigheterna enligt dagens Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.[22] Konsekvensutredningen ska påbörjas så tidigt som möjligt och stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter. Utöver dagens bestämmelser ska konsekvensutredningarna vad gäller myndigheternas föreskrifter innehålla:

– En samhällsekonomisk analys som inkluderar en bedömning av de nyttor som reglerna beräknas skapa i förhållande till de kostnader som reglerna beräknas orsaka för företag men även för andra enskilda och offentlig sektor. Myndigheten bör tydligt motivera och påvisa att regelverkets positiva effekter överstiger de negativa, både på kort och lång sikt. Om den samhällsekonomiska analysen visar att regeländringen skulle innebära inte oväsentliga negativa nettoeffekter ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas. Detta bör stadgas i förordning (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter. Regeringen bör samlat redovisa sådana medgivanden, bl.a. i sin rapportering till riksdagen (se vidare nedan).
– En bedömning av den samlade befintliga regelmassan på området i syfte att dels identifiera förenklingar som kan kompensera för eventuella kostnader för företagen som de före-

[22] I mars 2024 beslutade regeringen om en ny förordning om konsekvensutredningar som ska ersätta förordning 2007:1244. Enligt pressmeddelande från Finansdepartementet den 27 mars 2024 ska den nya förordningen ställa ”tydligare krav på att den åtgärd som övervägs verkligen är motiverad och att konsekvenserna, så långt som möjligt, blir allsidigt belysta. I och med den nya förordningen ställs också nya krav på att även myndigheter, som huvudregel, ska ta fram en konsekvensutredning när de lämnar förslag till regeringen […] Ekonomistyrningsverket ges ett nytt ansvar för vägledning, utbildning och metodstöd till dem som ska ta fram konsekvensutredningar.” Förordningen hade inte trätt i kraft vid tiden för tryckning av detta delbetänkande.

slagna regelförändringarna innebär, dels utröna om det finns behov att genomföra en fördjupad analys (utvärdering) av det samlade regelverket i syfte att identifiera möjliga förenklingar.

- En redogörelse för de samråd som ägt rum med företag och andra som kan påverkas av de föreslagna regelförändringarna.
- En bedömning av om tillämpningen av regelverket i någon del skulle bli mer effektiv genom ökad samverkan mellan berörda myndigheter.
- En bedömning av möjligheterna att genom digitala lösningar underlätta och minska företagens och andra enskildas kostnader för att uppfylla regelverket.
- En bedömning av möjligheterna och lämpligheten i att tillämpa så kallade regulatoriska sandlådor eller annan försöksverksamhet för att testa och utforma reglerna på ett sätt som i möjligaste mån begränsar företagens kostnader och andra negativa konsekvenser.
- En redogörelse för hur regelförändringens konsekvenser kan följas upp eller utvärderas.

Myndighetens slutsatser avseende punkterna ovan ska motiveras och dokumenteras.

Förslag: Den granskande funktionen på ESV ges återremitteringsrätt på konsekvensutredningar som görs av statliga förvaltningsmyndigheter. Föreskrifter får inte beslutas förrän ESV har godkänt konsekvensutredningen.

Även här bör dock en proportionalitetsprincip gälla. Bland annat ska rutinmässigt återkommande beslut av mer administrativ karaktär som exempelvis fastställande av prisbasbelopp, statslåneränta etc. vara undantagna.

Produktivitetskommissionen anser att de skärpningar som föreslås i Regeringskansliets Ds 2022:22 är steg i rätt riktning jämfört med dagens strukturer. Kommissionen bedömer dock att kraven bör skärpas ytterligare och ansatsen breddas.

Analysera reglernas totala effekter

För att undvika samhällsekonomiskt ineffektiva regelverk behöver samhällsekonomiska analyser genomföras innan reglerna beslutas. Inspiration kan hämtas från bl.a. Storbritannien, USA och Kanada som har kommit längre i att göra regleringsprocessen så samhällsekonomiskt effektiv som möjligt.[23]

En god beskrivning både av vikten av att samhällsekonomiska analyser ingår i konsekvensutredningar, samt grunderna i hur de kan genomföras, återfinns i Tillväxtanalys rapport Beräkningsstöd för konsekvensutredningar i samband med regelgivning – När bör konsekvensutredningar genomföras och vad ska de innehålla?[24]

Även i rapporten *Tänk efter före!* (Forsstedt, 2018) betonas vikten av bredare analyser vid regelgivning och att det finns utrymme för förbättring i Sverige härvidlag.[25]

Liksom i dagens bestämmelser bör det finnas en proportionalitetsprincip. Innehåll och omfattning på analysen bör anpassas till förslagets karaktär och effekter. Detta för att inte orsaka oproportionerligt tung börda på myndigheterna.[26] ESV bör ta fram riktlinjer och kunna ge rådgivning kring vad det innebär i praktiken. Det bör också finnas en ventil så att ingen konsekvensutredning behöver genomföras om det är uppenbart onödigt.[27]

Både omfattningen på analysen och en eventuell bedömning av att en konsekvensutredning inte behövs bör motiveras skriftligen. Detta för att kunna granskas av ESV och omfattas av dess återremitteringsrätt.

---

[23] Se t.ex. Tillväxtanalys, 2012; Ds 2022:22; OECD, 2020.

[24] Se t.ex. Tillväxtanalys 2012, s. 33: ”Att det föreligger ett problem som är möjligt att åtgärda med hjälp av en reglering är ett nödvändigt villkor för att regleringen skall vara motiverad, men inte tillräckligt. Utöver att det finns ett problem är det nödvändigt att lösningen sker till en lägre samhällsekonomisk kostnad.”

[25] Se t.ex. (Forsstedt, 2018, s. 10): ”Mitt sammanfattande svar är att den svenska utvecklingen har kommit på avvägar därför att politiskt fokus av olika skäl kommit att koncentreras på att få bättre belysning av endast en typ av regleringskonsekvenser, nämligen företagens administrativa bördor. Det är naturligtvis inte fel, men har starkt begränsat perspektivet. Det bör framhållas att åtskilliga länder har utvecklat sina ramverk för konsekvensanalyser med utgångspunkten att minska just regelbördor för företag, för att sedan (exempelvis inom EU) arbeta för att bredda utvecklingsarbetet för att säkerställa att analyser allsidigt belyser konsekvenser för hela samhället. I Sverige har arbetet emellertid avstannat och efterfrågan på samhällsekonomiska analyser är i stort sett frånvarande.”

[26] Behovet av proportionalitet har påpekats av flera instansers remissvar på Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar, bl.a. Trafikanalys, länsstyrelser m.fl.

[27] En liknande bestämmelse föreslås i Ds 2022:22.

Om kostnaden överstiger nyttan

Om de samhällsekonomiska kostnaderna bedöms överstiga nyttan med en regel, på kort eller lång sikt är det en stark indikation på att man bör ta ett omtag i arbetet. Frågor att undersöka är då om det är skäligt att regeln införs över huvud taget, om regeln kan utformas annorlunda för att minska de negativa konsekvenserna, eller om någon annan regel kan förenklas eller tas bort för att kompensera för den ökade bördan. ESV bör bistå med metodologi och stöd i processen.

Om analysen visar att regeländringen skulle innebära *inte oväsentliga* negativa samhällsekonomiska nettoeffekter, ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas. Detta bör stadgas i 2 § i förordning (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter, där motsvarande bestämmelse i dag finns rörande budgetära kostnader.[28] Produktivitetskommissionen bedömer det inte rimligt att som i dag endast kräva medgivande från regeringen om föreskriften orsakar kostnader för offentlig sektor, men inte ställa samma krav om föreskriften skapar stora kostnader för de som har att uppfylla regelverket, eller om det har negativ effekt på samhällsekonomin.

Regeringen bör i samband med detta ta bort 4 § i förordning 2014:570 om inte tydliga skäl talar för att den behövs.[29]

Även om den samhällsekonomiska analysen visar en positiv nettoeffekt bör regelgivaren alltid undersöka om någon annan regel kan förenklas eller tas bort för att kompensera för ökad bruttobörda för regelobjekten. Vidare ska bestämmelsen i dagens förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning att det ska göras ”*en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd*” fortsatt gälla. ESV bör bistå med metodologi och stöd i processen.

[28] Förordning (2014:570): ”2 § Innan en förvaltningsmyndighet beslutar föreskrifter som vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller regioner som inte är oväsentliga, ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas.”
[29] Förordning (2014:570): ”4 § Att regeringens medgivande inte har inhämtats utgör inte hinder mot att föreskrifter tillämpas.”

Bedöm även den samlade regelmassan på området

Som tidigare konstaterats har den samlade mängden regler betydelse för hur lätt eller svårt det är att bedriva produktiv verksamhet. En enstaka ny regel existerar inte för sig själv utan adderar till befintliga regler och det kan uppstå särskilda effekter när reglerna ackumuleras och kombineras. Därför är det nödvändigt att i konsekvensutredningen även studera det samlade regelverket på ett område.

Detta blir också en möjlighet att operationalisera den princip som bl.a. på EU-nivå kallas ”en-in, en-ut” (EU-kommissionen, 2023b). Det handlar om att ny regelbörda bör kompenseras genom minskad regelbörda på samma eller närliggande område. Det är inte antalet enskilda regler som här är relevant, utan de kostnader som reglerna medför, oavsett exakt antal. Regelgivaren bör i enlighet med denna princip eftersträva att identifiera regler som kan förenklas eller tas bort för att kompensera för kostnader som en ny regel medför.

Genom att vid införandet av varje ny regel också göra en bedömning av om det krävs en bredare utvärdering av området går man successivt igenom den samlade regelmassan i syfte att nå ett på totalen så kostnadseffektivt regelsystem som möjligt.

Redogör för de samråd som skett

För att möjliggöra en allsidig belysning av en regels möjliga konsekvenser är det nödvändigt att samråda med berörda och potentiellt berörda aktörer. Detta tydliggörs redan i dagens förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. För att säkerställa att så verkligen sker i tillräcklig utsträckning bör samråden dokumenteras i själva konsekvensutredningen.[30]

Om regeln är av sådant slag att det är uppenbart att något samråd inte behöver ske ska myndigheten skriftligt motivera varför.

[30] Detta föreslogs även i betänkandet Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60) och ingår även i Regeringskansliets Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar.

Kräver regeltillämpningen samverkan mellan myndigheter?

Som beskrevs inledningsvis finns det flera exempel där bristen på fungerande samverkan mellan både regelverk och de myndigheter som har att tillämpa regelverken kan ge negativa effekter för företag och andra, exempelvis i samband med tillståndsprövning. Därför bör man redan i konsekvensutredningen bedöma behov av myndighetssamverkan. Vid behov kan regeringen ge ett explicit uppdrag till relevanta myndigheter att samverka vid tillämpningen av vissa regelverk. Lappi m.fl. (2024) tar upp att myndigheternas samordning kan spela roll för produktiviteten i näringslivet.[31]

Underlätta regelefterlevnaden genom digitala lösningar

Vikten av att utnyttja digitala lösningar för att underlätta företags rapportering till myndigheter och annan regelefterlevnad har lyfts i en rad sammanhang, både av näringslivsorganisationer och utredningar i Sverige samt inom OECD och EU. Det finns även krav på området i bl.a. förordning (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag.[32] Nya regler bör anpassas så att detta möjliggörs, och det är då nödvändigt att belysa och dokumentera den aspekten redan i konsekvensutredningen.

Kan regulatoriska sandlådor eller annan försöksverksamhet användas?

Kommittén för teknologisk innovation och teknik (KOMET, SOU 2022:68, Komet, 2020) beskriver och påtalar behoven av en innovativ och samverkande förvaltning för att politiska beslut, system

[31] Lappi m.fl., 2024, s. 32: ”Samordning mellan reglerande myndigheter har potential att minska kostnaderna för deltagare i regleringsprocessen såsom reglerade företag. Detta skulle kunna öka produktiviteten i näringslivet. Företagens transaktionskostnader kan minskas genom att harmonisera inkonsekventa regleringsmetoder, där myndigheter har överlappande jurisdiktion, eller genom att förenkla och integrera relaterade uppdrag under olika jurisdiktioner (Freeman och Rossi 2012)”.

[32] Se 6 §: ”När en myndighet utvecklar ett system för inhämtande av uppgifter från företag, ska det utformas så att företags uppgiftslämnande och därmed sammanhängande kommunikation med företag som huvudregel sker digitalt. Ett sådant system ska vara säkert och bygga på vanligt förekommande tekniska lösningar. När det är lämpligt ska öppna standarder användas. Systemet ska också stödja ett samordnat inhämtande av strukturerade uppgifter i statsförvaltningen. Vid utvecklandet ska myndigheten ta hänsyn till företags förutsättningar och behov.”

och regelverk ska vara adaptiva och i takt med teknik- och samhällsutvecklingen. Ett sätt att uppnå detta är en ökad användning av s.k. regulatoriska sandlådor *(regulatory sandboxes)* och försöksverksamhet vid regelgivning.[33] Regulatoriska sandlådor används i betydlig omfattning i flera andra länder och inspiration kan hämtas från t.ex. Tyskland (Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, Germany, 2022). Det finns även studier som påvisar att införandet av regulatoriska sandlådor kan ha positiva effekter på investeringsnivån. SNS konjunkturrådsrapport 2024 för ett resonemang om detta och en ökad användning i Sverige rekommenderas (Persson m.fl., 2024).

Att redan i konsekvensutredningen belysa denna aspekt bidrar till att successivt införa ett sådant arbets- och förhållningssätt. Att frågan om regulatoriska sandlådor ska tas upp i konsekvensutredningar föreslogs även i betänkandet Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60).

För att besvara frågan om lämpligheten att använda regulatoriska sandlådor eller annan försöksverksamhet behöver en rad aspekter vägas in. I en forskningsrapport åt Konkurrensverket lyfter Norbäck och Persson ett antal fördelar men även risker kopplat till konkurrensen (Norbäck och Persson, 2023, s. 5).

> Regulatoriska sandlådor är en juridisk konstruktion som tillåter företag att erbjuda produkter eller tjänster under en begränsad tid till ett begränsat antal kunder i en modifierad regleringsmiljö. Denna modifierade regleringsmiljö möjliggör för dessa företag att testa en produkt eller tjänst innan den erbjuds till en bredare publik. Samtidigt som regulatoriska sandlådor kan stimulera företagsutveckling och kommersialisering av innovationer finns det en risk för att de kan hämma konkurrensen. Då företagen i den regulatoriska sandlådan får olika regulatoriska fördelar kan det leda till att dessa företag på sikt tillskansar sig en dominerande ställning på framtida marknader. Vidare, då företagen som deltar i den regulatoriska sandlådan interagerar med varandra, finns det en risk att denna interaktion kan leda till annan, konkurrenshämmande, samverkan […]
>
> Samtidigt är det troligt att regulatoriska sandlådor kan förbättra konkurrensen och särskilt om de deltagande företagen är unga (och små) företag som inte har en dominerande ställning på produktmarknaden.

[33] KOMET skriver bl.a. att (SOU 2022:68, s. 76): ”Såväl arbetssätten för regelgivning och förhållningssättet till regelutvecklingsarbetet behöver utvecklas. Arbetssätten för regelutveckling är utformade i en tid då teknikutvecklingen inte gick lika snabbt och inte var lika gränsöverskridande som i dag. För att hänga med i ett snabbare tempo måste även lärandet påskyndas och den ömsesidiga förståelsen förbättras. Arbetet måste ske på ett sådant sätt att kunskapsöverföringen ökar såväl mellan offentliga aktörer som mellan offentliga och privata aktörer. Att arbeta stegvis och i ökad omfattning använda försök eller reglerad försöksverksamhet framhölls av informanterna […]”.

> I dessa fall kan regulatoriska sandlådor underlätta inträdet för unga, små företag med ny teknik, varor eller tjänster, som ökar konkurrensen på produktmarknaden. Vidare kan regulatoriska sandlådor öka förekomsten av innovation för inträde och uppköp då unga innovativa företag bättre kan stå emot etablerade företags försök till tidiga uppköp.

Definitionen regulatoriska sandlådor kan även inrymma en mindre ingripande variant som innebär att aktörer samlas och för en dialog med myndigheter och rättsliga experter för att utröna möjligheten att t.ex. testa en ny lösning givet det befintliga regelverket.[34]

Utformningen bör underlätta utvärdering

I möjligaste mån ska regeländringen utformas på ett sätt som gör det möjligt att utvärdera den, se vidare nedan. Detta är nära kopplat till frågan om lämpligheten i att testa regeln genom regulatoriska sandlådor eller annan försöksverksamhet. Utföraren kan ofta behöva ha ett nära samråd med ESV och andra analysmyndigheter, t.ex. Tillväxtanalys, för att få stöd i frågor om effektutvärderingar.[35] En viktig aspekt härvidlag är att myndigheten säkerställer att data och annan dokumentation rörande en åtgärd och dess tillämpning sparas för framtida utvärderingar.

Återremitteringsrätt och krav på godkännande för att få besluta om nya föreskrifter

I dag skickas konsekvensutredningar avseende regler som berör företag till Regelrådet. Rådet lämnar ett yttrande om respektive konsekvensutrednings kvalitet. Därpå är processen avslutad i denna del.

Produktivitetskommissionen bedömer att Regelrådets funktion och befogenheter är otillräckliga. För att stärka den granskande funktionen och säkerställa bättre konsekvensutredningar bedömer kommissionen det nödvändigt att införa en återremitteringsrätt. Dvs. att den granskande funktionen på ESV kan kräva att konsekvensutredningen förbättras i ett antal angivna avseenden för att få godkänt som fullgott beslutsunderlag. Lämpliga tidsramar för denna process be-

[34] Exempelvis har Integritetsskyddsmyndigheten ett sådant projekt (se Integritetsskyddsmyndigheten, 2023).
[35] Resonemang kring vikten av att kunna utvärdera nya regler förs även i Ds 2022:22.

höver då stadgas så att den samtidigt möjliggör ett effektivt beslutsfattande.[36]

Föreskrifter ska inte få beslutas förrän ESV har godkänt konsekvensutredningen. Liksom i dagens förordning 2007:1244 ska undantag kunna göras om det skulle innebära ”*fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om en föreskrift inte beslutas*”.[37]

Förslag: En konsekvensutredning ska även göras i samband med att myndigheter hemställer till regeringen om nya eller förändrade regler.

För att tydliggöra behovet av att inte bara beakta mål inom den enskilda sektorn utan även ett bredare samhällsperspektiv, bör myndigheterna bifoga en konsekvensutredning i fall där de hemställer till regeringen om nya eller förändrade regler. Utredningen bör utformas i enlighet med de nya krav som här föreslås i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det underlättar regeringens bedömning av hemställan som sådan och bidrar till bedömningen av regelverkens samlade effekter.[38]

[36] Ett liknande förslag framfördes i SOU 2021:60, vilket gick ut på att Regelrådet skulle få sådan återremitteringsrätt. Möjligheten till återremittering har även tagits upp av Svenskt Näringsliv (Svenskt Näringsliv, 2022c), Tillväxtverket (2023b) och i ESO-rapporten Tänk efter före! (Forsstedt, 2018): ”Bredare kvalitetssäkring. Bredda kompetensen hos den externa kvalitetsgranskaren Regelrådet och tydliggör att dess uppdrag inkluderar att beakta konsekvensanalyserna allsidigt med utgångspunkt från gällande principer samt överväg sanktionsmöjligheter. Överväg exempelvis återremitteringskrav för de förslag där det finns ett handlingsutrymme att påverka beslutets inriktning. […]”

[37] Liknande förslag återfinns i en underlagsrapport till SOU 2021:60 (bilaga 5).

[38] Ett liknande förslag framfördes i Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar. I ett pressmeddelande den 27 mars 2024 meddelade Finansdepartementet att kravet ska genomföras i en ny förordning som ska ersätta dagens förordning 2007:1244.

5.6.4 Inhämta synpunkter från näringsliv och andra

Bedömning: Staten bör regelbundet och strukturerat inhämta synpunkter och förslag från företag och andra berörda i syfte att identifiera möjligheter till förenklingar av regelverk.

Förslag: Ekonomistyrningsverket (ESV) ges i uppdrag att ansvara för inhämtning, bearbetning och vidare hantering av inkomna synpunkter och förslag. ESV ska beakta synpunkterna i sitt arbete med regelförenkling.

Företag ska kunna lämna sådana synpunkter och förslag via webbplatsen verksamt.se. Applikationen utvecklas i denna del så att även kommuner, regioner och statliga myndigheter kan använda den för att lämna synpunkter och förslag.

Inkomna synpunkter och förslag ska regelbundet kommuniceras till ansvarigt departement och myndighet. ESV ska årligen sammanställa de synpunkter som inkommit och redovisa dessa i en särskild skrivelse till regeringen.

Att systematiskt involvera berörda parter och ge dem möjlighet att lämna synpunkter på både befintliga och kommande regler lyfts av OECD som en central del på förenklingsområdet. Sådana lösningar finns i flera andra länder (OECD, 2021b) och OECD har rekommenderat Sverige att inrätta en webbplats där det går att följa beslutsprocessen kring nya regler och inkomma med synpunkter (Ds 2022:22). För att utveckla detta i Sverige bör i första hand företag ges en möjlighet att lämna synpunkter på regelverk via webbplatsen verksamt.se.[39] Informationen går sedan vidare till den kunskapsnod för förenklingsfrågor som inrättas på ESV. ESV ska beakta synpunkterna i sitt arbete med regelförenkling. ESV ska även bearbeta informationen och regelbundet föra den vidare till berört departement på Regeringskansliet och ansvariga myndigheter. Upp-

[39] Att verksamt.se skulle kunna användas för detta syfte har även föreslagits av Tillväxtverket (Tillväxtverket, 2022b och 2023b). För att skapa en hanterbar struktur och underlätta automatiserad hantering av de synpunkter som kommer in bör funktionen för detta på verksamt.se i delar vara relativt strikt styrd. Synpunkter lämnas förslagsvis via företagens ordinarie konto eller inloggning på verksamt.se. Via rullmenyer etc. bör det tydligt anges vilken lag eller annan föreskrift som synpunkten avser. Inspiration kan hämtas från Kommittén för teknologisk innovation och etik som testade en sådan ”digital brevlåda”. Kommittén föreslog att en mer permanent lösning för sådan inhämtning på vissa områden bör inrättas i en ny kommittés regi (KOMET, 2020).

gifterna som inkommer kan ge en vägledning om på vilka området det är mest motiverat att göra grundligare utvärderingar i syfte att uppnå regelförenklingar (se vidare nedan). Om nödvändigt kan ESV ingå som partner till övriga myndigheter i förvaltningen av verksamt.se.

Genomför förenklingskampanjer

Förslag: Genomför regelförenklingskampanjer med bl.a. den danska kampanjen ”Meld en regel” som förebild. Det kan ske sektorsvis genom att myndigheter får i uppdrag att genomföra kampanjer inom t.ex. vård, äldreomsorg, byggande, tillståndsprövning, socialtjänst, polis m.m.

Även om regelgivare har goda intentioner och väl underbyggda motiv, är det först i det praktiska utförandet som de fulla konsekvenserna av en regel visar sig. För att kunna minska den administrativa bördan och åstadkomma ändamålsenliga regelverk bedömer Produktivitetskommissionen därför att det är viktigt att överbrygga de långa organisatoriska avstånden mellan regelgivare och utförare i offentlig sektor (se också kapitel 11 om offentlig förvaltning).

Genom regelförenklingskampanjer öppnas ett fönster, där de som har direkt kunskap om hur tillämpningen av regler i praktiken fungerar får möjlighet att återkoppla sin bedömning av vilka regler som bör ändras eller tas bort. På så sätt skapas en kanal för att ta tillvara praktikernas viktiga erfarenhet och kunskap gällande reglernas faktiska konsekvenser. Genom att aktivt vända sig till dessa kan ledtiden för att ändra eller få bort dåliga regler kortas.

Målgrupper för dessa kampanjer kan vara anställda i offentlig sektor, exempelvis tillståndshandläggare som ska implementera komplicerad lagstiftning i sin prövning, vårdpersonal som ska uppfylla administrativa krav eller skolpersonal som följer riktlinjer och regler från både kommun och myndigheter. Kampanjerna kan dock även rikta sig till exempelvis företag och privatpersoner som söker tillstånd, patienter eller elever och deras föräldrar.

Det finns flera sätt att bredda inhämtandet av förenklingsförslag, och även täcka in den offentliga verksamhetens interna regelverk. Inspiration kan hämtas från bl.a. Danmark där man i kampanjen ”Meld en regel” gick ut med en fråga till bl.a. medarbetare i offentlig

sektor: vilka regler och dokumentationskrav i den offentliga sektorn anser du är onödiga?[40]

Även i Sverige har liknande metoder prövats. År 2010 genomförde Försäkringskassan kampanjen ”100 gamla grejer mot 100 nya idéer”.[41]

Produktivitetskommissionen lägger i detta betänkande även förslag om att etablera ett kommunal- och regionekonomiskt råd (se avsnitt 4 i kapitlet om offentlig sektor). Rådet kommer att kunna bidra i arbetet med regelförenkling genom att uppmärksamma staten på förbättringar som kan göras i statens styrning av kommunsektorn, där regelgivning är en viktig komponent. Förenklingkampanjerna som föreslås i detta avsnitt kan med fördel vidgas till att även omfatta kommunala regelverk.

Betydelsen av regelförenkling i offentlig sektor berörs bl.a. av Tillitsdelegationen (SOU 2018:47, s. 253):[42]

> I en tillitsbaserad organisation bör det pågå ett ständigt arbete med att inventera gällande lagar och bestämmelser för att se vad som eventuellt skulle gå att förändra och förenkla.

5.6.5 Alla regelverk ska följas upp eller utvärderas

Konsekvensutredningar gällande föreskrifter ska uppdateras efter tre år

Förslag: Vad gäller förvaltningsmyndigheters föreskrifter ska konsekvensutredningen som föregick beslutet om föreskrifterna uppdateras inom tre från ikraftträdandedatumet.

Den uppdaterade konsekvensutredningen ska skickas till ESV som ska godkänna den på samma sätt som den ursprungliga konsekvensutredningen (se tidigare avsnitt).

ESV ska hålla ett register över genomförda konsekvensutredningar samt tillse att uppdatering av dessa sker. En översiktlig

[40] Under tre månader inkom omkring 1 200 förslag till regelförenklingar varav 300 hittills tagits vidare (Bringselius, 2023 och Finansministeriet, 2018). I Danmark är detta kompletterat med en webbsida med metodstöd för regelförenkling i offentliga verksamheter (Viden på Tvärs, www.vpt.dk). Liknande kampanjer har nyligen genomförts på kommunal nivå i Danmark (se ex. Skällandske Nyheder, 2022).

[41] I utbyte mot gammalt kontorsmaterial, som en symbol för önskad modernisering, efterlyste myndigheten på helsidor i dagspressen förslag från medborgare på hur man kunde minska onödigt krångel. Resultatet blev över 1 451 idéer om förenklingsmöjligheter.

[42] Mer resonemang om produktivitet i offentlig sektor finns i kapitel 10 och 11 och området kommer att återkomma i kommissionens huvudbetänkande.

sammanställning, inklusive bedömning av hur myndigheterna uppfyller kraven, ska ingå i ESV:s rapportering till regeringen.

Enligt 10 § i förordningen 2007:1244 om konsekvensutredning vid regelgivning ska myndigheter följa upp konsekvenserna av sina föreskrifter och allmänna råd. Om de grundläggande förutsättningarna för regleringen har ändrats ska regleringen omprövas och en ny konsekvensutredning genomföras.[43]

Produktivitetskommissionens bedömning är dock att detta inte görs systematiskt. Sverige ligger här efter flera jämförbara länder som t.ex. Storbritannien och Australien (NNR, 2016).

För att säkerställa kontinuerlig kvalitet i gällande föreskrifter – att de inte är obsoleta, dåligt anpassade till en förändrad verklighet etc. – behöver uppföljningen skärpas. Produktivitetskommissionen bedömer att detta kan ske dels genom att införa en tidsgräns för när uppdateringar av konsekvensutredningar ska göras, dels genom att ESV ges ansvar att föra ett register över konsekvensutredningar gällande föreskrifter samt tillse att dessa uppdateras i enlighet med gällande tidsgräns. Tre år efter ikraftträdande bedöms vara en lämplig tidsgräns.

Uppdateringen ska uppfylla samma krav som den ursprungliga konsekvensutredningen. Särskilt bör påpekas att ansvarig myndighet på lämpligt sätt ska höra de aktörer som har att uppfylla regelverket för att kunna bedöma reglernas samlade effekter.

På samma sätt som vid genomförandet av den ursprungliga konsekvensutredningen bör det finnas en proportionalitetsprincip. Innehåll och omfattning på analysen bör anpassas till förslagets karaktär och effekter. Detta för att inte orsaka oproportionerligt tung börda för myndigheterna. ESV bör ta fram riktlinjer och kunna ge rådgivning kring vad det innebär i praktiken.

Vad gäller ESV:s hantering av de uppdaterade konsekvensutredningarna, ges samma befogenheter som vid den ursprungliga konsekvensutredningen i det att ESV ges återremitteringsrätt och ska godkänna den slutliga utredningen.

Liksom vid den ursprungliga konsekvensutredningen bör upplägget, inklusive metoder, stämmas av med ESV som kommer att

[43] 2007:1244 ”10 § En myndighet ska följa upp konsekvenser av sina föreskrifter och allmänna råd. Har de grundläggande förutsättningarna för regleringen ändrats ska den omprövas och en ny konsekvensutredning genomföras. Förordning (2014:571).”

utgöra en kunskapsnod på området. I möjligaste mån bör ESV även kunna bistå i beräkningar baserat på mikro- och registerdata, vilket myndigheten kan ges möjlighet att ta betalt för.

Nya lagar och förordningar ska utvärderas inom fem år

Förslag: Lagar och förordningar med betydelse för företag, individer eller offentlig sektor ska utvärderas inom fem år efter att de har trätt i kraft. Detta ska anges i beslutet om de nya reglerna. Det ska också anges vilken myndighet som är ansvarig för att utvärderingen sker.

Uppdraget att utföra utvärderingen bör läggas på relevant analys- och utvärderingsmyndighet eller genomföras i särskild form på uppdrag av regeringen, exempelvis som en SOU.

Regeringen ska årligen till riksdagen redovisa vilka utvärderingar som har genomförts samt vilka åtgärder för förenkling som vidtagits med anledning av utvärderingarnas resultat.

Kravet på utvärdering samt påföljande process bör stadgas i lag.

Utifrån den analys som genomförts inom ramen för denna utredning bedömer Produktivitetskommissionen det som orimligt att lagar och regler inte utvärderas en tid efter ikraftträdandet för att bedöma om konsekvenserna för företag och andra, inklusive effekterna på samhällsekonomin, blev av det slag och den omfattning som bedömdes i samband med det ursprungliga beslutet. Därför krävs en bestämmelse om att nya lagar och förordningar med betydelse för företag, individer eller offentlig sektor ska utvärderas en tid efter att de har trätt i kraft. Produktivitetskommissionen föreslår inom fem år.

Det måste säkerställas att utvärderingar genomförs objektivt och med ändamålsenliga och tillförlitliga metoder. Opartiskhet är en grund för god utvärdering (se t.ex. Collin m.fl., 2016) och utvärderingen bör därför i första hand utföras av en oberoende extern part. Finns det en särskild analys- eller annan extern myndighet med utvärderingskapacitet på området bör utgångspunkten vara att denna myndighet utför utvärderingen.

En utvärdering bör aldrig genomföras av samma del av en myndighet som har i uppgift att tillämpa regeln. Det kommer dock finnas skäl att på lämpligt sätt involvera sektorsmyndigheten på området,

eller den myndighet som har till uppgift att tillämpa eller utöva tillsyn över reglerna. Det kan krävas särskild expertis från myndigheten för att bedöma nyttorna med en regel och vilken effekt en förenkling skulle få på regelns materiella syfte. Det är ofta inte själva förenklingen i sig som är den springande punkten, utan hur en sådan kan ske utan att påverka regelns huvudsyfte negativt.

Utvärderingsverksamheten bör vidare utformas på ett sammantaget effektivt sätt. Där så är lämpligt bör lagstiftning, förordningar och föreskrifter på ett område utvärderas samlat. Det bör vidare finnas en proportionalitetsprincip på så vis att utvärderingens innehåll och omfattning anpassas till förslagets karaktär och effekter. Enstaka mindre förändringar med uppenbart försumbara konsekvenser bör undantas men ett uttryckligt beslut om sådana undantag bör i så fall fattas och motiveras. ESV bör utveckla metodstöd och konsolidera praxis härvidlag.

Förslaget innebär således att en obligatorisk utvärdering görs inom fem år från ikraftträdande. Därefter faller lagen eller förordningen in i kategorin ”befintliga regelverk” och utvärderas genom diskretionära beslut i enlighet med avsnittet nedan.

Förslag: Utvärderingar av regelverk ska bl.a. innehålla:

- En bedömning av reglernas måluppfyllelse och fortsatta behövlighet.
- En samhällsekonomisk analys som bl.a. inkluderar en bedömning av de nyttor som regelförändringarna beräknas ha skapat i förhållande till de kostnader som de beräknas ha orsakat för företag och andra, inklusive en analys av reglernas effekter på företagens produktivitet och konkurrensförmåga.
- Förslag på förenklingar eller slopande av bestämmelser i det aktuella regelverket i syfte att minska kostnader och andra negativa effekter för berörda företag och andra aktörer.

Det krävs en bredare syn på regelverks konsekvenser än de huvudsakligen administrativa kostnader för uppfyllande som fokus ligger på i dag.[44] Inte minst är det nödvändigt att i ökad utsträckning bedöma nyttorna med en regel för att kunna ställa dem i förhållande till kostnaderna, i syfte att kunna avgöra om det finns anledning att ta bort eller förändra regeln. I samband med utvärderingen är det rimligt att också ange förslag på möjliga regelförenklingar.

För att göra det möjligt att genomföra bra utvärderingar är det nödvändigt att regleringar och andra åtgärder i möjligaste mån utformas på ett sätt som gör det möjligt att utvärdera i efterhand. Det kan bl.a. handla om möjligheten att jämföra med kontrollgrupper för att mäta effekter. Generellt ställer det även stora krav på bra datatillgång. Här bör även ESV kunna bygga upp en förmåga att bidra, i samarbete med myndigheter som Tillväxtanalys, IFAU och SCB.

Utvärdera även befintliga regelverk

Bedömning: Det bör genomföras utvärderingar även av befintliga regelverk. Sådana utvärderingar ska innehålla samma analyser och redogörelser som de obligatoriska utvärderingar som ska ske av lagar och förordningar efter fem år. Utvärderingarna kan initieras av särskilda analys- och utvärderingsmyndigheter, den nya förenklingsfunktion som föreslås inrättas på ESV eller av regeringen. Utgångspunkten bör vara att prioritera områden där förenklingar bedöms ha störst positiv potential.

Regeringen ska årligen redovisa detta arbete redovisningen till riksdagen.

För att systematiskt utsätta alla regelverk för analys och möjlig omprövning utifrån ett förenklingsperspektiv bör berörd analys- och utvärderingsmyndighet, regeringen eller den nya funktion som föreslås inrättas på ESV initiera utvärderingar av befintliga regelverk. Sådana bredare utvärderingar bör ske successivt, dvs. att man fokuserar på ett antal politikområden i taget, för att inte skapa överbelastning på de funktioner som behöver stötta för att åstadkomma kvalitet i analyserna.

[44] Se motiveringar till detta bl.a. i tidigare avsnitt om varför konsekvensutredningar i ökad utsträckning behöver beakta samhällsekonomiska konsekvenser.

Regeringen beslutar redan i dag om sådana utvärderingar men det sker inte med systematik. En sådan bör skapas, bl.a. genom att ESV årligen rapporterar till regeringen var de största behoven av förenkling bedöms föreligga. Som underlag kan ESV använda sig av permanenta och tillfälliga referensgrupper samt dialog med berörda parter, statistiska analyser, samt de synpunkter som inhämtas via den webbfunktion som föreslås skapas, se ovan.

5.6.6 Årlig rapportering till riksdagen

Förslag: Regeringen ska i en särskild skrivelse till riksdagen årligen redovisa hur den har agerat för att minska regelbördan för företag och andra. I skrivelsen ska redogöras för och relateras till de utvärderingar av regelverk som har genomförts enligt förslagen ovan, arbetet med uppdaterade konsekvensutredningar av föreskrifter, samt de synpunkter på regelverk som inkommit till ESV via den webbfunktion som föreslås ovan.

För att säkerställa ett kontinuerligt och aktivt arbete med regelförenkling bör regeringen årligen redovisa detta i en särskild skrivelse till riksdagen. Det innebär att redovisningen görs mer omfattande och detaljerad än den redovisning som i nuläget sker i budgetpropositionen i enlighet med regeringens skrivelse En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga (Skr. 2021/22:3).

För att regeringen ska kunna anses göra ett fullgott arbete, givet regelförenklingens stora betydelse för produktiviteten i ekonomin, kommer det att kräva att förenklingsperspektivet ges ökad uppmärksamhet och politisk prioritet i alla departement. Departementen behöver i ökad omfattning integrera perspektivet i sitt arbete med att ta fram nya lagar och förordningar samt i den sektorsvisa styrningen av myndigheterna. Det är regeringens uppgift att både styra och ge myndigheterna förutsättningar att ta ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv i beslut om och tillämpning av regelverk.

5.6.7 Genomförande av förslag för en förbättrad regelgivningsprocess

Förslag: De bestämmelser som krävs för att genomföra förslagen ovan rörande en ny funktion för förenklingsfrågor i ESV, högre krav på och uppdateringar av konsekvensutredningar m.m. samlas i en ny förordning tillsammans med kvarvarande bestämmelser från dagens förordning 2007:1244 om konsekvensutredning vid regelgivning.[45] I samband härmed upphävs även förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet.

Regeringen ger ett uppdrag till ESV att bygga upp förenklingsverksamheten i enlighet med Produktivitetskommissionens förslag och överväganden. Särskilt fokus bör vara på att säkerställa den kompetens som krävs för att kunna genomföra verksamheten effektivt och med erforderligt genomslag.

Bestämmelser för att genomföra förslagen som rör regeringens agerande, exempelvis årlig rapportering till riksdagen om utvärderingar, vidtagna åtgärder för förenkling m.m., bör i huvudsak stadgas i lag.

För att få tillräckligt genomslag och en långsiktig effekt på produktivitet och tillväxt behöver både ESV och regeringen tillämpa en aktiv styrning och uppföljning av den förstärkta förenklingsverksamheten.

Produktivitetskommissionen bedömer att de nya uppgifter som åläggs ESV kan genomföras med cirka 50 årsarbetskrafter, se vidare i avsnitt nedan om konsekvenser och finansiering.

[45] I mars 2024 beslutade regeringen om en ny förordning om konsekvensutredningar som ska ersätta förordning 2007:1244. Enligt pressmeddelande från Finansdepartementet den 27 mars 2024 ska den nya förordningen ställa ”tydligare krav på att den åtgärd som övervägs verkligen är motiverad och att konsekvenserna, så långt som möjligt, blir allsidigt belysta. I och med den nya förordningen ställs också nya krav på att även myndigheter, som huvudregel, ska ta fram en konsekvensutredning när de lämnar förslag till regeringen […] Ekonomistyrningsverket ges ett nytt ansvar för vägledning, utbildning och metodstöd till dem som ska ta fram konsekvensutredningar.” Förordningen hade inte trätt i kraft vid tiden för tryckning av detta delbetänkande.

5.6.8 Tydliggör myndigheternas arbete för produktivitet och tillväxt

Bedömning: Det bör tydliggöras att myndigheter som tillämpar regler som påverkar företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska beakta företagens särskilda förutsättningar i sitt arbete i förhållande till företagen. Detsamma gäller förutsättningarna för andra enskilda samt offentlig sektor. Det handlar till del om ett förtydligande av den serviceskyldighet som redan i dag följer av 6 § Förvaltningslagen (2017:900).

Regeringen bör aktivt integrera perspektivet i sin styrning av respektive myndighet och ge myndigheterna förutsättningar att fullgöra uppgiften.

Förslag: Perspektivet tydliggörs i instruktionerna för relevanta myndigheter. Ekonomistyrningsverket ges i uppdrag att rikta kunskapshöjande insatser till myndigheterna för ändamålet.

Som konstaterats erfar Produktivitetskommissionen att det i delar finns för mycket ”stuprörstänk” eller samordningssvårigheter i både Regeringskansliet och den offentliga förvaltningen i övrigt. Det är nödvändigt med specialiserade sektorsmyndigheter för att klara många av de statliga åtagandena, inte minst vad gäller tillämpning av regelverk, men det kan också ha negativa konsekvenser genom att alltför smala perspektiv, inte samhällsnytta, styr den praktiska tillämpningen av regelverk. Det är inte bara i myndigheternas analys deras förslag på och beslut om nya bestämmelser som det alltför smala perspektivet kan göra sig gällande, utan även i de konkreta dagliga besluten i samband med utövande av regeltillämpning, kontakter med regelobjekt och liknande praktiska situationer. Ett exempel är tillståndsprövning, där det av produktivitetsrelaterade skäl är av största vikt att myndigheterna ger så tidiga besked som möjligt, arbetar parallellt, vägleder tillståndssökande företag och inte begär mer underlag än nödvändigt, etc.

Här krävs på vissa håll en radikal förändring av myndigheternas förhållningssätt. Som företrädare för staten och det gemensamma bör myndigheterna integrera ett bredare samhällsperspektiv och inte bara fokusera på reglernas sakliga huvudmål inom den egna sektorn. Regler ska, så långt det är möjligt med hänsyn till deras huvudsyfte,

tillämpas på ett proportionerligt sätt som inte direkt eller indirekt försämrar företagens, andra enskildas eller offentlig sektors förutsättningar och i längden förutsättningarna för produktivitet och tillväxt. Detta utöver grundläggande krav på rättssäkerhet, likabehandling m.m. Att myndigheterna får ansvar för att i konsekvensutredningar och utvärderingar, i ökad utsträckning jämfört med i dag, bedöma och redovisa sina föreskrifters övriga effekter, kommer successivt att främja ett sådant förhållningssätt.[46]

För att myndigheterna ska kunna fullgöra denna uppgift måste emellertid regeringen tydligt styra åt det hållet och skapa ändamålsenliga regel- och resursmässiga förutsättningar. Det kräver en delvis förändrad prioritering och förändrat synsätt inom Regeringskansliet eftersom man måste ha ett bredare, samhällsekonomiskt fokus, både i styrningen av sektorsmyndigheter och regelgivning generellt.

Den nya funktionen på ESV bör ges i uppdrag att fungera som kunskapsnod och sprida kompetens på området. Detta rimmar med den verksamhet som Statskontoret redan i dag har vad gäller den statliga värdegrunden, tjänstemannarollen m.m.

5.6.9 Det krävs bättre underlag i arbetet med EU-regler

Bedömning: regeringen bör:

- Fortsätta att driva på för regelförenkling i EU-samarbetet.
- Aktivt och prioriterat följa upp pågående och nya initiativ med att förenkla EU-regelverket. Konkret i närtid gäller det de mål som slås fast i kommissionens meddelande om konkurrenskraft (EU-kommissionen, 2023b).

Det pågår ett mycket omfattande regelgivningsarbete inom EU och en stor del av regelverket i Sverige har sitt ursprung i EU-lagstiftning. På senare tid har regelgivningen accentuerats bl.a. med anledning av den gröna omställningen kombinerat med en mer aktiv industripolitik till följd av det förändrade geopolitiska läget. Det handlar

[46] En grund för detta finns delvis i förvaltningslagen (2017:900) 6 §:
En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla.
Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

inte bara om regler som direkt eller indirekt träffar företagens verksamheter, utan även om omfattande rapporteringskrav främst på hållbarhetsområdet. En rättsakt som uppmärksammats särskilt på senare tid är EU:s s.k. CSR-direktiv (*The Corporate Sustainability Reporting Directive)*. Direktivet innehåller omfattande bestämmelser kring information rörande social och miljömässig hållbarhet som företagen måste rapportera.

Samtidigt finns en medvetenhet inom unionen om risken att regelbördan ökar på ett sätt som hämmar produktivitet, tillväxt och konkurrenskraft. Ett relativt utvecklat system för förenklingsarbete har därför tagits fram, i linje med OECD:s rekommendationer. Mycket sammanfattas i EU-kommissionens riktlinjer *Better regulation toolbox* (EU-kommissionen, 2021).

Nya initiativ för förenkling ingår även i EU-kommissionens meddelande om unionens långsiktiga konkurrenskraft (EU-kommissionen, 2023b) som kom till på svenskt initiativ under ordförandeskapet våren 2023. Produktivitet anges som ett särskilt viktigt mål i meddelandet.[47] Vidare lyfts bl.a. vikten av att:

- bedöma den samlade effekten av EU:s regelverk på unionens konkurrenskraft,
- tillämpa principen en-in-en-ut vad gäller regler,
- förenkla rapporteringskrav inte minst avseende hållbarhet,
- öka digitaliseringen,
- tillämpa s.k. solnedgångsklausuler och utvärderingar.

I EU:s lagstiftningsprocess finns även strukturer som möjliggör för näringslivet att inkomma med synpunkter på utformningen av regel-

[47] EU-kommissionen skriver: ”Reporting obligations are necessary to properly monitor and enforce legislation, however they entail costs, particularly for SMEs. Further streamlining reporting obligations and reducing administrative burden is a Commission priority. To date, fitness checks, have been conducted in several policy areas and have identified potential to simplify the requirements and reduce reporting costs. The Commission will make a fresh push to rationalize and simplify reporting requirements for companies and administrations with first proposals for each of the green, digital and economic thematic areas before the autumn. The aim should be to reduce such burdens by 25 %, without undermining the related policy objectives. In light of the major legislative activity of this Commission mandate, this is an especially appropriate moment to intensify such work. Such measures have the potential not only to reduce red tape and simplify the regulatory environment but also to free up skilled resources, benefiting business competitiveness. The same can apply to other cross-cutting topics, such as simplifying/digitalising labelling rules.”

verk. Svenska företag och organisationer som Produktivitetskommissionen talat med berättar att de aktivt utnyttjar dessa möjligheter.

Regeringen bör fortsatt prioritera arbetet för förenkling i EU, både vad gäller regler och rapporteringskrav. En del i detta är att aktivt följa upp resultatet av kommissionens meddelande om konkurrenskraft.

Processerna i Regeringskansliet behöver förbättras

Bedömning: EU-regleringars konsekvenser för företag verksamma i Sverige behöver belysas bättre i syfte att ge fullgoda underlag till regering och riksdag inför fastställande av svenska positioner i EU-förhandlingar.

Alla förslag från EU:s institutioner, inklusive tidiga initiativ så som meddelanden från kommissionen, bör så tidigt som möjligt skickas på remiss till företrädare för näringslivet och andra relevanta aktörer. Det är nödvändigt att sedan upprätthålla en dialog med berörda aktörer, inkl. företrädare för företagen, under ärendets gång för att kunna uppdatera positionen när EU-förslagen revideras. De samråds- och referensgrupper som ovan föreslås inrättas hos ESV bör kunna användas även för EU-frågor.

Vidare bör regeringen:

- Så tidigt som möjligt tydligt informera riksdagen om EU-förslags möjliga konsekvenser bl.a. för företag. Beskrivningarna av detta i faktapromemoriorna till riksdagen bör utvecklas. Det bör t.ex. alltid tydligt framgå vilken risk det finns för dubbelreglering i förhållande till nationella regelverk och hur detta kan undvikas. Därtill bör en bedömning av kostnader och andra konsekvenser för företagen redovisas.
- Aktivt och prioriterat använda det implementeringsråd som föreslås i Budgetpropositionen för 2024 samt om sedan bedöms lämpligt överväga att utvidga verksamheten och ge den en tydligare institutionell form.
- Inrätta ett permanent utbildningsprogram i Regeringskansliet kring metoder för att beakta samhällsekonomiska effekter i reformförslag inklusive vikten av samråd med externa aktörer

så som företag och andra organisationer. Ett särskilt fokus bör läggas på EU-förhandlingarna i syfte att öka möjligheterna att tillvarata och argumentera för svenska intressen. Lämpliga delar av utbildningen bör ingå i introduktionsprogram för nya handläggare.

– Ytterligare utveckla metoder och arbetssätt för att påverka EU-beslut så tidigt i processen som möjligt.

Enligt vad Produktivitetskommissionen erfar finns i dag inte skarpa riktlinjer eller föreskrifter inom Regeringskansliet avseende remittering av EU-ärenden eller samråd med externa parter. Detta sker i stället på olika sätt i olika departement. En bild som framträder är att myndigheterna som konsulteras täcker in och ”bevakar” många perspektiv, men att påverkan på näringslivet inte har en lika tydlig företrädare. Samtidigt är det av stor betydelse för produktiviteten hur svenska företag påverkas av såväl nationella regelverk som EU-beslut.

I samtal har framkommit att tidsfaktorn har en avgörande betydelse för i vilken utsträckning och på vilket sätt som synpunkter på EU-förslag inhämtas från näringslivet. Oftast hinner man inte med detta innan fakta-PM ska lämnas till Riksdagen, fem veckor efter att ett förslag presenterats av EU-kommissionen. Huruvida näringslivet överhuvudtaget ska konsulteras bedöms från fall till fall. Det har funnits initiativ med mer generella beredningsgrupper och systematisk avstämning med bl.a. organisationen Svenskt Näringsliv men dessa har inte fortlevt. Problemen har även lyfts av organisationen Svenskt Näringsliv (2020).

Produktivitetskommissionen anser att dessa processer bör stramas upp. Det är centralt att regeringen även i EU-arbetet har en klar bild av hur svenska företag, offentlig sektor och enskilda påverkas av olika förslag. Detta inte bara för att ge underlag att fastställa den svenska positionen som sådan, utan även för att kunna bygga ut argumentationen som kan användas i EU-förhandlingarna. De svenska positionerna är ofta formulerade som principiella utgångspunkter, men skulle tjäna på att bli mer konkreta med tydliga exempel från verkligheten. I flera fall är andra medlemsstater bättre än Sverige i dessa bemärkelser, vilket gör oss relativt svagare i förhandlingarna. Slutresultatet blir att Sverige riskerar förlora i konkurrenskraft eftersom EU-reglerna anpassas mindre till de svenska förutsättningarna.

Vissa strukturer bör härvidlag vara gemensamma för departementen. Exempelvis bör alla förslag och meddelanden från kommissionen med potentiell betydelse för svenska företags verksamhet remitteras. I dag sker det inte systematiskt. Om resultatet av remissrundan inte hinner beaktas innan fakta-PM lämnas till riksdagen bör fakta-PM uppdateras när synpunkter har inhämtats. Mallen för fakta-PM ägs enligt uppgift gemensamt av Regeringskansliet och Riksdagen varför dessa båda har ett ansvar för att förverkliga detta.

Konsultation med olika grupper av företag och näringslivsorganisationer bör i första hand ske decentraliserat på respektive departement, eftersom det i regel handlar om expertkunskap både hos RK-tjänstemännen och näringslivsföreträdarna. Departementen, och det s.k. implementeringsråd som ska inrättas, kan lämpligen ta hjälp av referensgrupper som enligt ovan bör skapas hos den särskilda funktionen på ESV.

Metoder för samråd kan dock tas fram centralt inom Regeringskansliet. Arbetet bör drivas på av Statsrådsberedningen och inspiration hämtas från departement som har utvecklat goda metoder på området, t.ex. delar av Finansdepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet och jordbrukssidan på Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Statsrådsberedningen bör utfärda riktlinjer eller föreskrifter med grundläggande principer för arbetet.[48]

Produktivitetskommissionen har också identifierat ett generellt behov av att arbeta med kulturen och förhållningssättet hos Regeringskansliets tjänstemän vad gäller relationerna till näringslivet. Vissa departement har pågående dialoger och systematiska samråd med näringslivet, medan det på andra håll råder osäkerhet om vad som är

[48] Statsrådsberedningen kan härvidlag bl.a. utgå från de förslag som presenterades i betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10):
”• Regeringen ska inrätta särskilda EU-beredningsgrupper för alla viktigare sakfrågor som väntas leda till ny EU-lagstiftning.
• Regeringskansliet ska utarbeta EU-promemorior över förslag till EU-lagstiftning och publicera dessa i en särskild serie.
• Regeringen ska skapa former för nationellt e-samråd i samband med det förberedande lagstiftningsarbetet i EU.
• Regeringen ska tydliggöra myndigheternas samrådsansvar i EU-arbetet.
• Regeringens bedömningar av EU-lagstiftningsförslag, som sänds till riksdagen (i form av faktapromemorior), ska innehålla insamlad information om intresserade aktörers synpunkter.
• En arbetsgrupp ska tillsättas i Regeringskansliet för att utforma riktlinjer och säkerställa genomförande och uppföljning.
• De statliga myndigheterna ska skapa formella och transparenta samrådsformer i frågor som beslutas på EU-nivå.
• De statliga myndigheterna bör ta ett större ansvar för att informera om sitt deltagande i pågående EU-processer”.

lämpligt eller tillåtet i denna bemärkelse. På vissa håll finns enligt uppgift t.o.m. en uttalad ovilja eller vad som kan kallas beröringsskräck vad gäller sådana kontakter. Det har i delar vuxit fram en kultur där det är ”säkrare att göra ingenting än att agera och riskera göra fel”, vilket kan påverka tjänstemännens syn på dialog med externa parter. Konkret riskerar detta leda till bristfälliga underlag och försvagad förhandlingskraft i EU-arbetet.

De olika perspektiv som behöver beaktas i Regeringskansliet skapar ofta en komplex arbetssituation med svåra avvägningar. Att arbeta internt med management, kultur- och förhållningsfrågor blir då viktigt. En central del i detta är också att politiken är tydlig i sin målformulering, styrning och uppföljning i dessa aspekter.

Regeringskansliet bör även i ökad utsträckning uppdra åt sektorsmyndigheterna att ta fram analyser av hur det svenska näringslivet och andra berörda påverkas av olika typer av EU-förslag. Myndigheternas EU-arbete kan behöva förbättras i detta avseende, vilket åligger Regeringskansliet att säkerställa. Att det finns utvecklingspotential på området framkommer bl.a. i Statskontorets rapport Myndigheternas information och samråd i EU-frågor (Statskontoret, 2018).[49] Även här kan man lära av goda exempel, som exempelvis Statens jordbruksverk.

Vidare bör arbetet med samhällsekonomiska analyser inom Regeringskansliet utvecklas, inte minst vad gäller EU-förslag. Detta av samma skäl som ovan redovisats vad gäller konsekvensutredningar vid regelgivning från förvaltningsmyndigheter. Regeringskansliet bör ta hjälp av relevanta myndigheter och den särskilda funktion som föreslås inrättas hos ESV. I möjligaste mån bör regeringen sträva efter att få fram samma typ av underlag som vid konsekvensutredningar i samband med beslut om nationella regelverk, se ovan. Vad gäller EU-frågor bör dock avvägningar göras i förhållande till hur prioriterad frågan bedöms vara för svensk del och hur stora reella påverkansmöjligheter som bedöms finnas i respektive förhandling.

[49] Statskontoret skriver bl.a. följande: ”Enligt de organisationer som vi har talat med saknar myndigheterna formella strukturer för samråd. De anser att deras möjligheter att lämna synpunkter är personberoende, sker ad hoc och utan förutsägbarhet och insyn.”

Befintliga möjligheter till minskad regelbörda bör nyttjas

Bedömning: Sverige bör vid implementeringen av EU-regelverk i möjligaste mån beakta effekter på företagens kostnader, produktivitet, konkurrenskraft och förutsättningar i övrigt liksom effekter för individer och offentlig sektor. I detta syfte bör följande principer tillämpas:

- Sverige bör inte överimplementera EU-lagstiftning. För att säkerställa detta bör Sverige arbeta systematiskt med s.k. grannlandskontroller för att i nära dialog med i första hand de nordiska länderna säkerställa att implementeringen inte går längre än nödvändigt.
- Betungande regler bör träda i kraft så sent som möjligt.
- Möjligheterna till flexibilitet och undantag bör utnyttjas.

Även effekterna på andra enskilda och den offentliga sektorn måste tas hänsyn till.

Danmark har utvecklat sina strukturer och institutioner kring genomförande av EU-regleringar. Bl.a. har man ett ”regelforum” bestående av branschföreträdare som för vad som förefaller vara en nära och omfattande dialog med ministerierna. Här kan Sverige hämta inspiration. Systemet beskrivs bl.a. av Jussila Hammes och Nerhagen, 2023a (s. 47):

> Forumet arbetar utifrån fem principer för genomförandet av EU-lagstiftning:
>
> i. Den nationella regleringen bör som regel inte överstiga minimikraven i EU-lagstiftningen.
>
> ii. Danska företag ska inte missgynnas i internationell konkurrens. Av denna anledning bör implementeringen av EU-lagstiftning inte vara mer betungande än den förväntade implementeringen i jämförbara EU-länder.
>
> iii. Man anser att möjligheter till flexibilitet och undantag i EU-lagstiftningen ska utnyttjas.
>
> iv. När möjligt och lämpligt bör alternativa sätt att genomföra EU-lagstiftning beaktas.
>
> v. Betungande EU-lagstiftning ska träda i kraft så sent som möjligt inom ramen för det gemensamma ikraftträdandedatumet.

Produktivitetskommissionen bedömer att dessa principer borde vara tillämpliga även i Sverige. Allt fler regler som träffar företag härstammar från EU-reglering och att tillämpa dem hårdare än andra medlemsstater kan då, beroende på regelverkens innehåll och syfte, försämra svenska företags möjligheter till produktivitet och konkurrenskraft.

I samband med den s.k. grannkontrollen, där implementeringen jämförs med andra näraliggande länders dito, bör man även undersöka möjligheterna och lämpligheten i att ha en harmoniserad implementering av EU-regler som träffar företag, dvs. att EU-regelverk genomförs på samma sätt i främst nordiska länder. Detta för att öka de konkreta möjligheterna till stordriftsfördelar, vidgade marknader och ökad konkurrens för företagen. Detta kan t.ex. gälla på byggområdet. Allra bäst är förstås om reglerna är enhetliga i hela unionen, så länge inte starka skäl talar emot det.

Nerhagen och Jussila Hammes (2023b) hävdar i en annan studie att Sveriges implementering av EU-regler på miljöområdet leder till ett icke-optimalt, alltför strikt, miljöregelverk, vilket inte är fallet i Finland som de jämför med. Enligt författarnas resonemang kan det bero dels på en mer centraliserad förvaltningsmodell och rakare beslutsvägar i Finland än i Sverige, dels på Finlands mer anpassningsinriktade EU-politik. De skriver att det i Sverige bör tas ett bättre centralt grepp om konsekvensanalyser samt att genomförandet av EU-regleringar och de förhandlingar som föregår regleringarna bör ges högre prioritet. Detta ligger i linje med förslagen i detta betänkande.

5.6.10 Åtgärder för att underlätta företagens uppgiftslämnande

Bedömning: Regeringen bör genomföra kvarvarande förslag från utredningen Uppgiftslämnarservice för företagen (SOU 2015:33). Förslagen bör genomföras genom att:

– Företagen genom en e-tjänst på verksamt.se får en tydlig bild av vilka uppgiftskrav från olika myndigheter som angår den egna verksamheten. Regeringen kan behöva slå fast detta krav på myndigheterna i en förordning.

- Företagen får ett meddelande via Mina meddelanden när företaget är skyldigt att fullgöra ett uppgiftskrav till någon myndighet.
- Samtliga relevanta myndigheter bidrar till att de grundläggande uppgifter som företagen lämnat in samlas och därmed kan återanvändas i den s.k. sammansatta bastjänsten. Regeringen kan behöva slå fast detta krav på myndigheterna i en förordning.
- Det blir obligatoriskt för myndigheter att rapportera in till det s.k. uppgiftskravsregistret (uppgiftskrav.se).
- Rikta uppdrag till relevanta myndigheter att aktivt verka för att minska och förenkla företagens uppgiftslämnande. Uppdraget bör inkludera tydliga återrapporteringskrav.

Bedömning: Regeringen bör:

- Skärpa upp tillämpningen av Förordning (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag och överväga ett obligatorium för relevanta myndigheter att ansluta sig till den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om företag (SSBTGU). Det bör övervägas om även kommunala myndigheter bör omfattas av förordningen.
- Intensifiera arbetet i övrigt för att nå målet om att en uppgift endast ska behöva lämnas en gång till myndighetssfären, och sedan kunna användas av andra myndigheter vid behov.
- Skyndsamt förbättra möjligheterna till uppgifts- och datadelning mellan myndigheter. Åtgärder krävs både utifrån ett rättsligt och ett tekniskt perspektiv. Lämpliga förslag från utredningen En reform för datadelning (SOU 2023:96) bör genomföras. Ett rimligt mål är att även uppgifter som vid utlämnande skulle omfattas av sekretess ska kunna delas inom hela den offentliga sfären, på såväl nationell som regional och kommunal nivå, i den utsträckning det krävs för att underlätta företagens uppgiftslämnande. Detta perspektiv bör integreras i de reformer som vidtas avseende datadelning inom bl.a. rättspolitiken.

– Regeringen bör vidta andra nödvändiga åtgärder för att förverkliga målsättningen om ”en väg in” för företag i myndighetskontakter (s.k. one-stop-shop).

Genomför förslagen i utredningen Uppgiftslämnarservice för företagen (SOU 2015:33)

Utredningen Uppgiftslämnarservice för företagen (SOU 2015:33) lade ett antal förslag för att underlägga företags uppgiftslämnande. Flera av dessa har ännu inte fullt ut genomförts. Produktivitetskommissionen anser att regeringen bör gå vidare med förslagen om det inte föreligger några uppenbara hinder för detta. För att ge frågorna den uppmärksamhet de förtjänar utifrån ett produktivitets- och tillväxtperspektiv, och i möjligaste mån kunna ta hänsyn till uppgiftslämnarnas perspektiv, bör det övervägas att relevanta myndigheter publikt redovisar sitt arbete med att minska och förenkla företagens uppgiftslämnande. Utförligare bakgrund och motiv till förslagen framgår i betänkandet Uppgiftslämnarservice för företagen (SOU 2015:33).

Skärp tillämpningen av förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag

I myndighetsförordningen (2007:515) stadgas angående ärendehandläggning bl.a. följande:

Kostnadsmässiga konsekvenser

19 § Myndigheten skall se till att de kostnadsmässiga konsekvenserna begränsas när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn.

Detta återspeglas även i förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag där det slås fast att:

Inhämtande av uppgifter

4 § En myndighet ska så långt det är möjligt använda sådana uppgifter om företag som finns tillgängliga inom statsförvaltningen så att företag inte behöver lämna samma uppgifter flera gånger.

5 § En myndighet ska, när det är lämpligt, samordna sitt inhämtande av uppgifter från företag med andra myndigheter så att företagens uppgiftslämnande begränsas.

System för inhämtande

6 § När en myndighet utvecklar ett system för inhämtande av uppgifter från företag, ska det utformas så att företags uppgiftslämnande och därmed sammanhängande kommunikation med företag som huvudregel sker digitalt. Ett sådant system ska vara säkert och bygga på vanligt förekommande tekniska lösningar. När det är lämpligt ska öppna standarder användas. Systemet ska också stödja ett samordnat inhämtande av strukturerade uppgifter i statsförvaltningen. Vid utvecklandet ska myndigheten ta hänsyn till företags förutsättningar och behov.

I en utvärdering av förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag konstaterar Statskontoret (Statskontoret, 2023a) att förordningen förvisso fyller en viss funktion på ett angeläget område men också följande:

> Vår analys visar att förordningen bara i begränsad omfattning påverkar myndigheternas arbete med att digitalisera och att samordna hur de hämtar in uppgifter från företag. Delvis beror det på att det är otydligt för myndigheterna vad förordningen innebär, delvis beror det på att andra faktorer i större utsträckning driver på myndigheternas arbete med att digitalisera och samordna inhämtningen av uppgifter från företag.

Enligt förordningen ska Bolagsverket och Tillväxtverket stötta och ge vägledning till andra myndigheter i genomförandet av förordningen, men Statskontoret konstaterar att det stödet har varit bristfälligt.

Produktivitetskommissionen bedömer att tillämpningen av förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag bör skärpas med utgångspunkt i de förslag som Statskontoret presenterar i sin utvärdering:

> – Regeringen bör se över vilka myndigheter som omfattas av förordningen så att den riktar sig till de myndigheter som har mycket företagskontakter.
>
> – Tillväxtverket bör genomföra insatser för att sprida kunskap om förordningen och dess innebörd till de myndigheter som omfattas av den.
>
> – Bolagsverket bör öka sina insatser för att sprida kunskap om den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om företag (SSBTGU), till exempel om möjliga nyttor och användningsområden för bastjänsten.[50]
>
> – Regeringen bör ge Bolagsverket i uppdrag att analysera och föreslå vilka ytterligare myndigheter som bör ansluta sig till den sammansatta bastjänsten.

Vad gäller första punkten bör regeringen överväga om även kommunala myndigheter bör omfattas av förordningen.

[50] Genom bastjänsten kan företagsuppgifter som redan finns hos myndigheter återanvändas.

Produktivitetskommissionen anser vidare att regeringen bör överväga att göra det obligatoriskt för relevanta myndigheter att ansluta sig till den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om företag (SSBTGU). Då skulle nyttan med tjänsten kunna öka väsentligt.

Underlätta datadelning mellan myndigheter

Ett uppmärksammat problem när det gäller gemensam uppgiftshantering inom den offentliga sektorn är svårigheten att dela data. Skälen är såväl tekniska som rättsliga.[51] Här behövs skyndsamma åtgärder. Företagsperspektivet bör integreras i utformandet av de reformer som nu ska tas på rättsområdet i syfte att förbättra möjligheterna för brottsbekämpning. Hinder för att utbyta även uppgifter som vid utlämnande skulle omfattas av sekretess bör i möjligaste mån tas bort, med målet att alla uppgifter i erforderlig omfattning med bibehållen sekretess ska kunna delas inom offentlig sektor på såväl nationell, regional och kommunal nivå.

Skapa en väg in för företag

”En väg in” innebär att företagen inte ska behöva ha en mängd kontakter för att uträtta sina ärenden utan kunna ha endast en ingång. Det finns flera exempel på försök att införa s.k. ”one-stop-shop” för företag till myndigheter, bl.a. hos Tillväxtverket genom verksamt.se, i olika kommuner samt EU:s initiativ *Single Digital Gateway*. Dock saknas en bredare strategi och åtgärder för att förverkliga detta i större volym i både staten och kommunerna.

[51] Se t.ex. SOU 2023:96 för en beskrivning.

5.6.11 Fler åtgärder för enklare regler och förbättrad regeltillämpning

Bedömning: Regeringen bör:

- Förbättra stödet till kommittéväsendet vad gäller samhällsekonomiska analyser (se vidare i kapitel 12 om offentlig sektor).
- Utöka och intensifiera sitt arbete med att korta myndigheternas handläggningstider.
- Utreda om det är nödvändigt att i kommunallagen förtydliga kommunala myndigheters serviceskyldighet.

Bedömning: Även kommuner och regioner bör bygga upp strukturer likt de som föreslås i detta kapitel i syfte att ta tydlig samhällsekonomisk hänsyn i sin regelgivning och regeltillämpning. Regeringen bör utreda hur incitamenten till detta kan stärkas samt hur det på lämpligt sätt stadgas i lag.

Vikten av bra samhällsekonomiska analyser från kommittéer

De flesta lagar och andra föreskrifter härstammar ursprungligen från förslag som utretts i kommittéform. En väsentlig komponent i ett gott regelgivningsarbete och reformkvalitet i stort är att dessa utredningar gör högkvalitativa samhällsekonomiska analyser. Att så ska ske stadgas också i kommittéförordningen (1998:1474). Stödet till kommittéer behöver stärkas härvidlag vilket bör rymmas inom ESV:s förstärkta uppdrag. Det bör även skapas en operationell funktion för sådant stöd inom RK:s kommittéväsende.[52]

Fortsatt arbete för kortare handläggningstider

Långa och oförutsägbara handläggningstider hos myndigheter påverkar företagens kostnader, produktivitet och konkurrenskraft negativt. Ett av regeringens förenklingsmål handlar om att förvaltningsmyndigheters handläggningstider för ärenden som rör företag ska bli kortare och mer transparent, och att den förväntade handlägg-

[52] Se vidare i kapitel 11 om offentlig sektor.

ningstiden ska synliggöras för den sökande. Regeringen bedriver ett arbete på området och i dag har nio myndigheter i uppdrag att följa upp sitt arbete samt vidta åtgärder för kortare handläggningstider och redovisa detta till Tillväxtverket som vidarerapporterar till regeringen. Produktivitetskommissionen vill betona vikten av att detta arbete fortsätter, stärks och vidgas till fler myndigheter.

Kommunala myndigheters serviceskyldighet kan behöva förtydligas

Myndigheters serviceskyldighet stadgas i förvaltningslagens 6 § där det bl.a. anges att ”En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla.” En stor del av den myndighetsutövning som påverkar företag och deras produktivitet utförs av kommunala myndigheter. Produktivitetskommissionen erfar dock att det kan vara stora skillnader mellan kommuner vad gäller attityd och service gentemot företagen. Detta bekräftas i undersökningar kring ”företagsklimatet” i olika kommuner etc. Det kan därför finnas skäl att överväga att i kommunallagen tydliggöra kommunala myndigheters serviceskyldighet för att uppnå högre kvalitet och likvärdighet.[53]

Bättre regelarbete i kommuner och regioner

En väsentlig del av de regelverk som träffar inte minst företag beslutas på kommunal nivå. Kommunerna tillämpar och utövar även tillsyn över en stor mängd regler som påverkar företagen och deras produktivitet. Förslag inom detta kapitel avseende konsekvensutredningar och behovet av att ta samhällsekonomiska hänsyn vid regelgivning och regeltillämpning bör därför på lämpligt sätt vidgas till att även innefatta kommunerna. Regeringen bör skyndsamt utreda hur detta på lämpligaste sätt säkerställs.[54]

[53] Fler förslag rörande kommunsektorn finns i kapitel 12.
[54] Fler förslag rörande kommunsektorn finns i kapitel 12.

5.7 Förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med

Hårdare styrning av förenklingsarbetet i Regeringskansliet

Det har på olika håll, inte minst från näringslivet, framförts förslag om att med legala eller semilegala medel tvinga regeringen och Regeringskansliet att ta större hänsyn till förenklingsbehov och företagens behov, både i regelarbete och EU-förhandlingar. Därtill finns förslag om organisatoriska förändringar inom myndigheten för att främja regelförenkling, t.ex. nya enheter, sekretariat, statssekreterargrupper etc.

Vad gäller EU-politiken menar Jussila Hammes och Nerhagen (2023a) att Sverige bör ta efter Finland och Danmark i vissa aspekter. I det finska fallet handlar det om att konsekvensutredningar görs nationellt på ett tidigt stadium och sedan uppdateras i samband med fem olika faser i EU-förhandlingarna. Systemet involverar en rad organ och institutioner som ska delta, besluta och kommunicera med varandra i olika skeden av EU-processen.[55]

Jussila Hammes och Nerhagen (2023a) beskriver också delar av det danska systemet med ett särskilt regelforum bestående av 19 medlemsorganisationer från flertalet samhällsområden, däribland konsument-, lantbruks-, bygg-, försäkringsbolags-, finans-, rederi-, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Regelforumet ”kan […] bli informerad av regeringen inom 30 dagar från att en EU-lag har slutgiltigt antagits och publicerats i EU:s officiella tidning, om dess planerade implementering i Danmark,” samt ”kan […] begära att regeringen rapporterar om hur andra EU-länder har implementerat en EU-reglering om det misstänks att detta har gjorts på ett mindre betungande/kostsamt sätt”.

Vad gäller Regeringskansliets organisation läggs i utredningen Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60) förslag om att det ska inrättas en statsrådseller en statssekreterargrupp, en särskild interdepartemental arbetsgrupp samt ett särskilt kansli för förenklingspolitikens genomförande.

Vidare har föreslagits, bl.a. av Svenskt Näringsliv, att Regeringskansliet explicit ska omfattas av de krav som stadgas i regeringens förordning om konsekvensutredningar.

[55] Se figur 2 ”EU:s förberedelseprocess i fem påverkansfönster” på s. 44 i Jussila Hammes och Nerhagen 2023a.

Produktivitetskommissionens bedömning

Produktivitetskommissionen förstår syftet med dessa förslag men ser också svårigheter som gör att de inte rakt av bör genomföras i Sverige.

För det första är det svårt att genom riktlinjer och andra förhållningsregler binda regeringen om den politiska viljan inte finns. Om den politiska viljan finns minskar samtidigt behovet av extern styrning. Man kan uttrycka det som att den politiker som man allra helst vill binda upp inte kommer att låta så ske, och att den politiker som väljer att följa riktlinjen hade agerat på samma sätt ändå. Alternativet är då att riksdagen ålägger regeringen att ta särskilda hänsyn, göra vissa typer av analyser etc. Detta finns i Sverige genom regeringsformens beredningskrav, krav på konsekvensbeskrivningar i propositioner, fakta-PM etc.[56] Om riksdagen önskar kan kraven stramas upp och följas upp noggrannare. Produktivitetskommissionen ser inga givna nya åtgärder för att strama åt regeringens och Regeringskansliets arbete i dessa bemärkelser. Däremot är det viktigt att nuvarande krav och riktlinjer faktiskt tillämpas, se förslag ovan om utbildningsinsatser.

För det andra är Regeringskansliet organiserat för att analysera och väga en rad olika intressen och politiska mål mot varandra. Det sker bl.a. genom den s.k. gemensamma beredningen mellan departementen. Det lyfts återkommande förslag, inte minst av offentliga utredningar, om att vissa av dessa politiska mål bör ges särskild prioritet och att detta ska operationaliseras genom en organisationsförändring i form av en särskild enhet, sekretariat eller att en del av verksamheten ska få mer av den interna budgeten. Exempel på sådana områden är jämställdhet, hållbarhet, digitalisering, brottsbekämpning och regelförenkling men det finns många fler beroende på vad som vid olika tillfällen ges särskild uppmärksamhet. Sammantaget riskerar det göra att det ”går inflation” i särskilda prioriteringar som ska styra organisationen av Regeringskansliet och dess processer. Allt blir viktigt, och i praktiken därmed inget. Produktivitetskommissionen anser att man i stället ska utnyttja den unika och i grunden effektiva organisation som Regeringskansliet är för att hantera och göra avvägningar mellan olika intressen och politiska mål. Den

[56] Se t.ex. beskrivning i Riksrevisionens rapport På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer (RiR 2022:15).

interna resursfördelningen kan förändras i takt med att vissa frågor blir mer angelägna, men det bör ske på ordinarie sätt genom den interna budgetprocessen och i slutändan beslut av statsministern i egenskap av chef för Regeringskansliet.

För det tredje riskerar omfattande processer likt den som beskrivs finnas i Finland bli alltför tungrodda och administrativa, och kosta mer i dessa bemärkelser än det mervärde de skapar. Det gäller inte minst i EU-processen där syftet är att få inflytande över det slutliga resultatet av EU-förhandlingarna och sedan implementeringen av EU-regler. Det är viktigt att göra ordentliga konsekvensanalyser, ta in synpunkter från berörda parter och bygga starka argumentation för den svenska positionen – därav förslagen ovan från produktivitetskommissionen – men för att bli effektiv behöver processen delvis anpassas från fall till fall snarare än att göras i en obligatorisk form som tillämpas på alla förhandlingar. I vissa fall kan det vara ganska givet vad det svenska intresset i en fråga är och lättare att bygga argumentation, i andra fall kan mer omfattande förarbete och konsultationer med experter och intressenter behövas. I vissa fall är också tiden så pass knapp i EU-förhandlingen att regeringen bör prioritera att agera fort för att få inflytande och inte invänta alla steg i en på förhand utstakad nationell beredningsprocess.

Man bör också beakta att den svenska positionen ofta behöver anpassas till förhandlingsläget och majoritetsförhållandena främst i ministerrådet men delvis även i Europaparlamentet. Den ursprungliga svenska målsättningen kommer att ställas mot de andra 26 medlemsstaternas positioner, liksom Europaparlamentets. För att få genomslag krävs mycket goda argument, vilket kräver kunskap om svenska förhållanden och förutsättningar. Det förefaller dock inte rimligt att ha som obligatoriskt krav att göra lika djupgående och detaljerade konsekvensanalyser ex ante som när det gäller rent inhemska beslut med direkt reell påverkan. Åtminstone inte om det kan göra att Sverige förlorar i snabbhet och handlingskraft samt riskerar bli alltför splittrade i vilka frågor vi fokuserar på. Ett obligatorium som tvingar Regeringskansliet och övrig förvaltning att djupanalysera alla EU-förslag, inklusive de modifierade versioner som uppstår under förhandlingens gång, bedömer Produktivitetskommissionen inte som kostnadseffektivt.

Sammanfattningsvis instämmer Produktivitetskommissionen i att det krävs konsekvensutredningar och goda underlag även på EU-

området – det räcker inte med att analysera i det nationella implementeringsskedet. Produktivitetskommissionen bedömer dock att förslagen som presenteras tidigare i detta kapitel är mer ändamålsenliga, kostnadseffektiva och hållbara i att åstadkomma de förbättringar som krävs av det svenska systemet. Vad gäller den nationella regelgivningen är det viktigt att Regeringskansliet kontinuerligt arbetar med att upprätthålla kvaliteten i konsekvensutredningar etc. Det bör följas upp att gällande riktlinjerna för detta efterlevs och hålls uppdaterade.

Centrala operativa funktioner för förenklingsarbete

Det har presenterats förslag som förefaller bygga på att en central funktion i staten ska ha till uppgift att operativt analysera regelverken inom olika sektorer. Exempelvis föreslår Tillväxtverket att det inrättas ett ”Förenklingsforum” hos myndigheten.[57] Upplägget tycks bygga på att enskilda sektorer ses över av Tillväxtverket med hjälp av forumet. Livsmedelssektorn, inom vilken myndigheten haft tidigare uppdrag, nämns som en möjlig pilot.

Produktivitetskommissionen bedömer att det samlade regelverket är alltför omfattande för att kunna betas av successivt och diskretionärt i centraliserad form av en enskild myndighet. Därtill krävs ofta expertkunskap för att kunna göra den form av analyser som här föreslås. Att göra sektorsmyndigheterna ansvariga för att utvärdering faktiskt sker bör också, tillsammans med övriga förslag ovan, kunna öka ägandeskapet för förenklingsperspektivet.

Kvantitativa mål om reducerad regelmassa

Produktivitetskommissionen har bl.a. genom samtal med experter och intressenter prövat idén om att det skulle sättas ett kvantitativt mål för hur mycket volymen regler bör minska. Det har dock inte framförts något större stöd eller välgrundade argument för detta. Som konstateras i tidigare resonemang är det inte antalet enskilda regler som är intressant i sammanhanget utan kostnaden dessa medför. Det

[57] Tillväxtverket, 2023b: ”Ett Förenklingsforum ska vara en mötes- och samlingsplats för samverkan och samskapande i regelprocessen och för kunskapsöverföring som bidrar till samhällsekonomisk analys och bättre konsekvensutredningar.”

innebär att arbetet bör bedrivas mer målinriktat och med prioritering av de mest kostsamma regelverken.

Att fortsatt mäta företagens kostnader för att uppfylla regler är dock relevant.[58] Metoderna för att mäta kostnaderna är dock inte särskilt robusta och än svårare är det att jämföra resultaten mellan länder. Förhoppningsvis kan kvaliteten i de svenska beräkningarna öka om man framöver kan använda den kvantitativa och metodmässiga kunskap som finns och föreslås vidareutvecklas på ESV och Statskontoret.

Obligatoriska förstudier eller försöksverksamhet

Produktivitetskommissionen har övervägt förslag om att det skulle vara obligatoriskt att testa regelförändringar i försöksverksamhet, t.ex. genom s.k. regulatoriska sandlådor, innan de får beslutas för generell giltighet. En variant skulle kunna vara att varje gång en ny nationell regel införs så måste den först rullas ut i exempelvis 6 månader i slumpmässigt utvalda regioner eller kommuner. Detta för att kunna utvärdera effekterna på ett tillförlitligt vis.

Produktivitetskommissionen har dock landat i slutsatsen att det är svårt att göra sådana försök obligatoriska. Reglerna är så pass olika till sin karaktär att de i många fall sannolikt inte lämpar sig för denna typ av försöksverksamhet. Det kan också, beroende på typ av regelförändring, strida mot grundläggande principer om likabehandling liksom mot statsstödsregelverk etc. Tidsaspekten är också viktig att ha i åtanke. Ett skäl till att försöksverksamhet inte tillämpas mer än i dag kan vara att behovet av regeln bedöms så pass brådskande, av politiska eller andra skäl, att beslutsfattaren inte vill invänta försöksverksamhet inklusive utvärdering. Produktivitetskommissionen bedömer att denna till stora delar politiska logik i praktiken är svår att borttvinga.

Produktivitetskommission vill dock uppmuntra till att i möjligaste mån använda försöksverksamhet. Det följer av förslag ovan rörande s.k. regulatoriska sandlådor samt resonemang rörande försöksverksamhet i kommuner och regioner i andra kapitel i detta betänkande.

[58] Ett av regeringens förenklingsmål lyder: ”De kostnader för svenska företag som följer av regler ska över tid minska som andel av BNP, och kostnadsutvecklingen ska vara lägre än i omvärlden.”

Ytterligare rapporteringskrav etc. på myndigheterna

Produktivitetskommissionen har prövat olika förslag om att införa ökade generella rapporteringskrav på myndigheter vad gäller deras arbete med att förenkla regelverk och öka servicen mot bl.a. företag.

Ett sådant förslag skulle kunna vara att skriva in i alla relevanta myndigheters regleringsbrev att de årligen, i årsredovisningens resultatdel, ska beskriva hur de arbetar med regelförenkling samt vilka resultat det gett. Ett annat alternativ är att det t.ex. vart tredje år ska göra en förenklingsöversyn av regelverk som de tillämpar. En annan variant är att skriva in i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag eller myndighetsförordningen att myndigheterna ska redovisa hur de arbetar med förenkling. I dag finns i 3 kap. 3 § ett sådant krav avseende myndigheternas kompetensförsörjning. Utredningen Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60) lade liknande förslag.[59]

Produktivitetskommissionen bedömer att den faktiska effekten av denna typ av obligatoriska och generella redovisningskrav delvis kan förväntas vara svag. Det finns risk att kraven behandlas slentrianmässigt, passivt och utan reellt ägarskap, och därför inte leder till konkreta förbättringar, särskilt inte på medellång och längre sikt. Regleringsbreven bör i stället användas till att styra myndigheternas kärnverksamhet. Produktivitetskommissionen bedömer att den mer aktiva styrningen på förenklingsområdet, som skapas med kommissionens förslag ovan, är mer ändamålsenlig.

[59] Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60):
”Förslag: Regeringen ska i utvalda myndigheters regleringsbrev och instruktioner, skriva in att de varje år ska presentera en plan hur de ska arbeta med regelförenkling och regeltillämpning. I myndigheternas instruktioner bör en beskrivning av regeringens mål för förenklingspolitiken tas med för att arbetet ska bära över tid. Arbetet ska ske behovsdrivet utifrån de företagsgrupper, branscher, som har störst behov. Myndigheterna ska varje år, i årsredovisningen, redovisa utfallet av regelförbättringsarbetet, och effekten hos de företag och enskilda som myndigheten arbetar med.
• De utpekade myndigheterna ska ha en plan för hur de ska arbeta strukturerat och behovsdrivet för att förenkla regelverken för mikroföretagen samt för hur de ska uppnå en mer likartad regeltillämpning och återrapportera det till regeringen. […]”

Kravet på utvärdering inom fem år ska endast gälla lagar och förordningar med konsekvenser för företag

Ett alternativt förslag som Produktivitetskommissionen valt att inte gå vidare med är obligatorisk utvärdering av nya lagar och förordningar inom fem år endast görs gällande för regelverk med konsekvenser för företag. Detta hade kunnat vara ett alternativ om regering och riksdag anser att är för långtgående att förslaget gäller alla nya lagar och förordningar.

I dag finns t.ex. i 2007:1244 om konsekvensutredning vid regelgivning särskilda bestämmelser rörande regler med påverkan på företag, enligt definitionen att de kan ”få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt”.

Med ett sådant förslag skulle ett val behöva göras om man ska tillämpa en bredare eller smalare definition. En bred definition kan innebära att man räknar in både direkta och indirekta effekter på företagen. Exempelvis sådant som förändringar av inkomstskatter, socialförsäkringssystem eller konsumentlagstiftning har nästan alltid i efterföljande led en effekt även på företagens ekonomi eller verksamhet. En smalare definition skulle vara en sådan som mer uttryckligt fokuserar på effekter på företagens regelbörda. Detta blir ett något mindre samhällsekonomiskt perspektiv och skulle riskera att inte svara upp mot de behov som påpekats av näringslivet och bl.a. i ESO-rapporten *Tänk efter före!*[60] Av dessa två alternativ skulle Produktivitetskommissionen förorda det förstnämnda. Kommissionen konstaterar dock att det förslag som kommissionen landat i – att utvärderingskravet även ska gälla lagar och förordningar med konsekvenser för offentliga sektorn eller individer – är ännu starkare utifrån ett produktivitetsperspektiv.

[60] Se t.ex. (Forsstedt, 2018, s. 10): ”Mitt sammanfattande svar är att den svenska utvecklingen har kommit på avvägar därför att politiskt fokus av olika skäl kommit att koncentreras på att få bättre belysning av endast en typ av regleringskonsekvenser, nämligen företagens administrativa bördor. Det är naturligtvis inte fel, men har starkt begränsat perspektivet. Det bör framhållas att åtskilliga länder har utvecklat sina ramverk för konsekvensanalyser med utgångspunkten att minska just regelbördor för företag, för att sedan (exempelvis inom EU) arbeta för att bredda utvecklingsarbetet för att säkerställa att analyser allsidigt belyser konsekvenser för hela samhället. I Sverige har arbetet emellertid avstannat och efterfrågan på samhällsekonomiska analyser är i stort sett frånvarande.”

Solnedgångsklausuler

Ett annat förslag som framförts är att införa s.k. solnedgångsklausuler för regelverk. Det innebär att regelverk med automatik skulle upphöra om de inte aktivt förlängs. Bl.a. Svenskt Näringsliv har föreslagit detta.[61] En variant föreslogs i den s.k. Lindbeckkommissionen (SOU 1993:16). Birgitta Swedenborg, som var ledamot i kommissionen, beskriver det som att ”Vi föreslog därför att statliga regleringar skulle vara tidsbestämda (sunset clauses) och omprövas regelbundet.” (Swedenborg, 2021). I Lindbeckkommissionens betänkande formuleras det som förslag 27:

> 27. Låt riksdagen ompröva regleringar med jämna mellanrum och kräv då att regleringarnas effekter såväl effektivitet som inkomstfördelning redovisas klart och tydligt, så att den verkliga kostnaden framgår för konsumenter och skattebetalare.

Produktivitetskommissionen bedömer att det inte vore lämpligt med en generell solnedgångsklausul som innebär att regler med automatik upphör om de inte förlängs. Det skulle då finnas en risk att man t.ex. p.g.a. tidspress väljer att förlänga reglerna för säkerhets skull, om effekterna av ett upphörande befaras bli negativa. Idén bygger också på ett implicit antagande om att politikerna inte förmår ta ett aktivt och medvetet ansvar i förenklingspolitiken. Det är i grunden en märklig utgångspunkt för åtgärder och lagstiftning. Det förefaller också komplicerat utifrån ett förvaltningsrättsligt perspektiv – det är delvis oklart vilken instans som skulle reglera vilken avseende solnedgångsklausulerna. Produktivitetskommissionen bedömer att förslagen ovan om obligatoriska utvärderingar är mer lämpligt eftersom det då blir medvetna och underbyggda beslut som avgör huruvida en regel ska vara kvar, förändras eller tas bort.

[61] Svenskt Näringsliv, 2021: ”Utöver planerade och systematiska utvärderingar ex post bör även principen om s.k. solnedgångsklausuler införas. Vid tillkomsten av ny författning bör ett datum bestämmas när regelverket ska upphöra att gälla. Ett sådant datum bör läggas något eller några år senare än den planerade utvärderingen. Skulle sedan utvärderingen visa att det finns anledning att förlänga regelverket ska det kunna ske. Genomförs ingen utvärdering upphör regelverket automatiskt.”

5.8 Konsekvenser

5.8.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Nya uppgifter till ESV

Som framgår ovan innebär förslagen att ett antal nya uppgifter läggs på Ekonomistyrningsverket (ESV) jämfört med i dag. För att kunna fullgöra dessa uppgifter på ett tillräckligt bra sätt bedömer Produktivitetskommissionen att myndigheten behöver avsätta resurser motsvarande cirka 60 årsarbetskrafter (ÅAK). Produktivitetskommissionen utgår från en kostnad på 1 miljon kronor per ÅAK i 2024 års priser, vilket inkluderar en månadslön på cirka 50 000 kronor, sociala avgifter, semesterersättning etc. samt overhead-kostnader. Det ger en total årlig kostnad på 60 miljoner kronor. Flera av uppgifterna utförs i dag av Tillväxtverket, som också fungerar som kansli åt Regelrådet. Tillväxtverket har en särskild avdelning för förenklingsfrågor som 2023 bestod av cirka 40 personer och som enligt uppgift har vuxit sedan dess. Det är därmed rimligt att en delfinansiering sker genom att Tillväxtverkets förvaltningsanslag minskas när ett antal av myndighetens uppgifter flyttas till ESV. Produktivitetskommissionen bedömer att en minskning med åtminstone 20–30 miljoner kronor är rimlig. Det exakta beloppet och när i tid förändringen sker beror bl.a. på hur regeringen väljer att hantera pågående särskilda uppdrag till Tillväxtverket. Finansiering av resterande resurser till ESV på uppskattningsvis 30–40 miljoner kronor bedömer Produktivitetskommissionen till viss del kan hanteras genom synergieffekter inom ESV:s befintliga förvaltningsanslag eftersom myndigheten, tillsammans med Statskontoret som planeras införlivas i ESV, har en del liknande kompetenser och uppgifter redan i dag. Därtill krävs ökad resurstilldelning på statsbudgeten. De 5,6 miljoner kronor som avsatts till ESV i budgetpropositionen för 2024 kan om de permanentas utgöra en delfinansiering.

Högre krav på konsekvensutredningar samt att även förslag på regeländringar till regeringen ska omfattas

Krav på att statliga förvaltningsmyndigheter ska göra konsekvensutredningar i samband med regelgivning gäller redan i dag. Produktivitetskommissionen har inte funnit någon befintlig eller haft möjlig-

het att göra någon ny sammanställning eller analys av hur stora resurser dessa utredningar i snitt kräver. En rimlig uppskattning kan vara att en utredning, tillsammans med de högre krav som förslagen i detta betänkande innebär, i genomsnitt bör ta i anspråk cirka 0,25 ÅAK, eller 250 000 kronor, per regelbeslut.[62] Av detta kan man uppskatta att cirka 60 procent krävs redan med dagens krav på konsekvensutredningar. Det skulle i så fall innebära ett genomsnittligt ytterligare resursbehov på cirka 0,1 ÅAK (0,25 × [1-0,6]), eller cirka 100 000 kronor (0,1 × 1 mnkr) per regelbeslut ytterligare till följd av de nya krav som följer av Produktivitetskommissionens förslag.

År 2022 yttrade sig Regelrådet över 172 remisser om nya regler, varav cirka 100 från myndigheter. Produktivitetskommissionens förslag omfattar dock alla nya föreskrifter, inte bara de som påverkar företag. Givet ett antagande om att 300 regelbeslut årligen kommer att omfattas av de hårdare kraven på konsekvensutredningar skulle den totalkostnaden för att uppfylla kraven då uppgå till 30 miljoner kronor (300 × 100 000 kronor).

I Ds 2022:22 bedöms kostnaderna för att konsekvensutreda även förslag till nya regler som myndigheterna inkommer med till regeringen inte vara större än att de kan hanteras inom befintliga ramar. Produktivitetskommissionen bedömer dock att denna uppgift kan kräva nya anslagsmedel på uppskattningsvis totalt 20 miljoner kronor till berörda myndigheter.

I Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar konstateras vidare att drygt 160 myndigheter har bemyndigande att utfärda föreskrifter eller allmänna råd, och att ett antal större myndigheter står för en stor del av regelgivningen. Produktivitetskommissionen bedömer att eftersom resursbehovet kommer att variera mellan myndigheterna bör tilldelningen av nya anslagsmedel för dessa ändamål hanteras på gängse sätt i den årliga statsbudgetprocessen, dvs. diskretionärt efter äskanden från myndigheterna beroende på deras resurs- och budgetsituation i stort.

Myndigheternas kostnader för ökade krav och fler konsekvensutredningar mildras av att ESV ges väsentliga resurser för att stötta i arbetet. Vidare är vissa av de formellt högre kraven som dessa förslag innebär sådana som ska ingå i det ordinarie myndighetsarbetet, och som uppfylls av väl fungerande myndigheter, redan i dag, t.ex. huru-

[62] Regelbeslut definieras här som beslut om de regelförändringar som i dag skickas samlat i en på remiss till Regelrådet.

vida genomförande kan underlättas genom myndighetssamverkan eller digitalisering.

Uppdatering av konsekvensutredningar

Produktivitetskommissionen föreslår också ett krav på att konsekvensutredningar ska uppdateras tre år efter föreskrifternas ikraftträdande. En uppdatering av en konsekvensutredning torde vara mindre resurskrävande än att göra en helt ny sådan. Att konsekvensutredningar ska följas upp och vid behov göras om ifall förutsättningarna förändrats stadgas redan i dag i 10 § i förordningen 2007:1244 om konsekvensutredning vid regelgivning. Sammanfattningsvis bedömer Produktivitetskommissionen att kravet på obligatorisk uppdatering kan föranleda årliga resurstillskott på totalt cirka 30 miljoner kronor för myndigheterna.

Utvärderingar

Lagar och förordningar ska utvärderas inom fem år

Vad gäller lagar och förordningar visar ett stickprov ur Svensk författningssamling (SFS) att det varje år beslutas om cirka 1 000 lagar och förordningar av riksdagen och regeringen. En väsentlig del av dessa är av mer rutinmässig karaktär, så som årliga justeringar av referensbelopp etc. Vidare utfärdas en hel del förordningar med bemyndigande genom lag som beslutas samma år. Dvs. de omfattar samma typ eller system av regeländringar och kräver inte separata utvärderingar. Om man därtill inskränker beräkningen till regelförändringar med substantiella förändringar som rimligen kan och bör utvärderas i enlighet med förslagen i detta betänkande, kan man grovt uppskatta att de årliga nya lagarna och förordningarna skulle ge upphov till maximalt ett par hundra utvärderingar per år.

Kostnaderna mildras av att ESV ges väsentliga resurser för att stötta i arbetet samt att rutinen och kompetensen på området successivt torde öka hos både myndigheter och Regeringskansliet. Dessutom utvärderas redan i dag en hel del lagar och förordningar, direkt eller indirekt. Dvs. resurser finns redan avsatta för ändamålet. Sammantaget uppskattar Produktivitetskommissionen att det krävs

ytterligare resurstillskott på cirka 50 miljoner kronor totalt för att klara denna uppgift. En del kan fördelas till analys- och utvärderingsmyndigheter och en del till Regeringskansliet för särskilda uppdrag.

Utvärdering av befintliga regelverk

I dag genomförs utvärderingar av en del befintliga lagar och regler. Detta görs bl.a. av de särskilda utvärderings- och analysmyndigheterna för olika sektorer, av Statskontoret och Riksrevisionen samt av utredningsväsendet, externa aktörer och förvaltningsmyndigheter, i vissa fall på direkt uppdrag av regeringen. Produktivitetskommissionen vill som framgår höja ambitionsnivån härvidlag. För att säkerställa tillräckliga resurser bedöms det nödvändigt med ett årligt resurstillskott på totalt cirka 40 miljoner kronor. En del kan fördelas till analys- och utvärderingsmyndigheter och en del till Regeringskansliet för särskilda uppdrag.

Ökade uppgifter för Regeringskansliet

Av förslagen i detta kapitel följer ett antal nya eller utökade uppgifter på Regeringskansliet, bl.a. för analys och beskrivning av EU-förslag, nytt utbildningsprogram etc. Produktivitetskommissionen bedömer att detta, allt annat lika, kan innebära ett behov av resurstillskott på i genomsnitt cirka 2 ÅAK per departement, dvs. cirka 20 miljoner kronor. Därtill kommer ett resursbehov på cirka 3–4 miljoner kronor för centrala kostnader i Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen för utbildningsprogram, mer vägledning etc.

Uppgiftslämnande

Genomförande av återstående förslag från SOU 2015:33 Uppgiftslämnarservice för företagen kan innebära vissa initiala kostnadsökningar för myndigheter som ännu inte anslutit sig till den s.k. sammansatta bastjänsten och uppgiftskravsregistret (SOU 2015:33).

Förenklat, automatiserat och samordnat uppgiftslämnande, liksom information till företagen, kommer successivt att minska kostnaderna även för myndigheterna. De behöver inte aktivt hämta in

uppgifter i samma omfattning som tidigare och företagens behov av service kommer att minska. En rimlig bedömning är att nettoeffekterna på de offentliga finanserna relativt snart är positiva. Givet att delar av kostnaderna kan klassas som investeringar borde det hela kunna hanteras inom befintliga ramar, något beroende på när olika faser genomförs.

Väsentligt minskade kostnader framöver

Som framgår i detta kapitels inledning finns det en stor potential för minskade kostnader och ökad lönsamhet och konkurrenskraft för företagen om onödig regelbörda reduceras. Därtill kan mer anpassade regler utöka möjligheterna för innovation och andra produktivitetshöjande åtgärder. Sammantaget bedöms detta leda till att det svenska företags- och investeringsklimatet stärks. Den ökade ekonomiska aktiviteten kommer i sin tur successivt att stärka de offentliga finanserna, dynamiskt och långsiktigt, via mer konkurrenskraftiga företag, ökad sysselsättning, intäkter från företagsbeskattning, mervärdesskatt, inkomstskatt etc. Storleken på effekterna beror till stor del på företagens agerande och övriga ekonomiska förutsättningar.

Vad gäller de mer direkta offentligfinansiella effekterna kommer förenklade regelverk – som uppstår genom bättre beslutsunderlag, mer omprövning och rationell implementering av EU-beslut – successivt även att minska myndigheternas kostnader, bl.a. för tillsyn och kontroll. Vidare kommer en mer samordnad och automatiserad uppgiftsinhämtning att successivt minska kostnaderna för staten. Sammantaget bedömer Produktivitetskommissionen att förslagen på ett par års sikt är nettopositiva för de offentliga finanserna även vad gäller de direkta effekterna. Tillsammans med dynamiska effekter genom förväntat ökat företagande, sysselsättning och därmed ökade skatteintäkter kommer det alltså mer än väl att kompensera för de initiala utgiftsökningar som krävs för den offentliga förvaltningen.

Minskade kostnader för regelefterlevnad och ökad lönsamhet bör även kompensera för företagens initiala kostnader för att anpassa sig till nya och bättre regler.

5.8.2 Övriga konsekvenser

Som framgår i analyserna i tidigare avsnitt bedömer Produktivitetskommissionen att förenklade och mer anpassade regler kommer att förbättra företags- och investeringsklimatet vilket ger positiva samhällsekonomiska effekter. Genom att det blir enklare att driva företag och innovativ näringsverksamhet förväntas den svenska konkurrenskraften stärkas och den ekonomiska aktiviteten i landet öka vilket främjar tillväxt och sysselsättning.

De positiva effekterna av bättre regler kan förväntas vara relativt sett större för små företag eftersom dessa i regel har mindre juridisk expertis än de större företagen. Detsamma gäller förslagen rörande uppgiftslämnande och bättre service.

Storleken på effekterna beror på olika aktörers ageranden, ekonomins utveckling m.m.

Förslagen bedöms inte ha betydelse för det kommunala självstyret, den regionala balansen eller offentlig service i olika delar av landet, eller i betydande utsträckning påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslagen bedöms inte heller ha betydelse för brottsligheten så länge arbetet med att förenkla regelverk görs på ett sätt som inte äventyrar säkerheten och förenklar brottslighet. Som beskrivs ovan är detta viktigt och ett skäl för att sektorsmyndigheter och experter på sakområdet måste ha en central roll i förenklingsarbetet.

6 Tillståndsprocesser

6.1 Inledning

Det finns en lång rad verksamheter som kräver tillstånd för att få utövas. Det kan exempelvis handla om utskänkningstillstånd eller andra typer av tillstånd som beviljas av en kommun. Det finns även statliga myndigheter inom exempelvis vård- och skolsektorn som ger tillstånd för aktörer att bedriva verksamhet inom dessa branscher. I detta kapitel behandlas främst s.k. miljötillstånd, dvs. tillstånd som följer av framför allt miljöbalkens krav. Kapitlet berör därtill processuella aspekter på tillståndsprocesserna. I kapitel 7 finns förslag som rör tillstånd relaterat till bostadsbyggande. Produktivitetskommissionen planerar att återkomma till tillståndsfrågor inom exempelvis vård- och omsorgssektorn när dessa sektorer behandlas i huvudbetänkandet.

6.1.1 Tillståndsprocesser och deras koppling till produktivitetstillväxten

Tillståndsfrågor kan förenklat delas upp i två delar. För det första består de av de materiella regler som privatpersoner, företag och andra organisationer har att förhålla sig till; regler som bl.a. återfinns i miljöbalken och plan- och bygglagen. För det andra handlar det om själva tillståndsprocesserna; processuella regler och arbetssätt som ska säkerställa att de gällande reglerna efterlevs, inklusive hur reglerna ska tolkas och vilka krav på underlag som ska ställas. Till detta kommer tillsynen, som bl.a. ska säkerställa att villkoren för ett tillstånd efterlevs. Nedan kommer dock ordet ”tillståndsprocesser” att användas som ett samlingsbegrepp för såväl regelverket som de processer som finns för att säkerställa att reglerna efterlevs. I kapitel 5

beskrivs närmare hur regelgivningen kan förbättras och hur den förhåller sig till produktivitetstillväxten.

Tillståndsprocesser måste väga olika perspektiv och intressen mot varandra. Det gäller såväl de materiella som de processuella reglerna. Det är exempelvis avgörande för ekonomins dynamik att företag snabbt kan agera, investera och förändra sin verksamhet. Det kräver snabba, förutsägbara, enhetliga, stabila och rättssäkra prövningar och en ändamålsenlig tillsyn. Rättssäkra och förutsägbara tillståndsprocesser bidrar bl.a. till den institutionella kvaliteten, där rättssäkerhet ofta lyfts fram som en förutsättning för ett gott investeringsklimat. Osäkerhet i olika former kan minska investeringsviljan (Baker m.fl., 2016). Detta talar för vikten av snabbhet och förutsägbarhet.

Det finns dock andra perspektiv, mål och åtaganden som motiverar en genomgripande, och därmed mer tidsödande, prövning. Det kan dels handla om risken för negativa externaliteter, i form av exempelvis miljöförstöring, dels om andra politiskt eller rättsligt bindande målsättningar och åtaganden. Längre tillståndsprocesser som följer av krav på samråd och liknande kan också öka acceptansen för en verksamhet. Tillståndsprocesser kan också användas för att minska risken för kriminalitet och geopolitiska risker, genom exempelvis rigorösa ägarprövningar. Frågan om ägarprövning behandlas dock inte här.

Även utformningen av processen för tillståndsprövning kräver att olika intressen vägs mot varandra. Etablerade, kunniga och resursstarka företag kan exempelvis anse att det är bättre med parallella snarare än sekventiella tillståndsprocesser, eftersom det ger förutsättningar för en snabbare prövning som tar hänsyn till helheten i ett visst projekt eller viss verksamhet. Mindre och nystartade företag kanske i stället behöver möjlighet att ta ett steg i taget och få ett inriktningsbesked, för att över tid utöka och komplettera sin ansökan under prövoperioder. Dessa mindre företag kan sakna resurser, kunskap och kompetens för att direkt lämna in en heltäckande tillståndsansökan i ett komplext ärende. Varje enskilt steg i en sådan sekventiell prövning bör dock gå så snabbt som möjligt.

Samtidigt finns andra företag, inte sällan mindre och nystartade sådana, som agerar först och sedan i efterhand framkallar en respons från regelgivaren. Det kan exempelvis handla om att de implementerar en ny teknik som inte på ett tydligt sätt täcks av dagens regel-

verk. I sådana fall är det företagets agerande som påverkar regelverket, snarare än regelverket som påverkar företagets agerande.[1]

Tillståndsprocesser påverkar ett stort antal investeringar och kan, om processerna utformas felaktigt, minska dynamiken i näringslivet. Felaktigt utformade tillståndsprocesser kan även öka risken för att åtgärder med negativa externaliteter tillåts i en oönskad utsträckning. Att tillståndsprocesserna är klokt utformade är således mycket viktigt för ekonomins funktionssätt.

6.1.2 Behovet av välfungerande tillståndsprocesser

Tillståndsprocesser bör utformas för att på ett så snabbt och rättssäkert sätt som möjligt ge förutsättningar för att samhällsekonomiskt lönsamma verksamheter kan komma till stånd. Processerna behöver således säkerställa att de eventuella negativa externaliteter eller andra hänsyn som lagstiftaren anser ska tas vägs mot de potentiella nyttor som en åtgärd kan antas ha. Processerna bör därtill utformas för att inte missgynna vissa typer av företag, utan i så stor utsträckning som möjligt kunna fungera neutralt vad gäller olika typer av aktörer. Detta har potential att öka dynamiken i svensk ekonomi och möjliggöra fler produktiva investeringar, som i sin tur kan öka kapitalfördjupningen i ekonomin och därmed dess produktivitet.

6.2 Analys

6.2.1 Tillstånd beviljas – men det tar tid

Olika typer av tillståndsprocesser fungerar olika bra. När det gäller miljötillstånd beskriver bl.a. Naturvårdsverket (2023) och Tillväxtanalys (2016a) hur olika ärenden klassificeras och prövas.[2] Enligt Naturvårdsverket (2023), som studerat tillståndsärenden som avgjorts under 2022, beviljades en relativt stor andel av alla ansök-

[1] Se t.ex. Deerfield och Elert (2022).

[2] Sammanfattat klassificeras olika typer av miljöfarliga verksamheter som A-, B-, C- eller U-verksamheter, beroende på verksamhetens art och storlek. A-verksamheter är de verksamheter med störst potentiell påverkan, medan C-verksamheter är mindre anläggningar av företrädesvis lokal karaktär. A-verksamheter kräver tillstånd och prövas av en mark- och miljödomstol som första instans. B-verksamheter behöver också tillstånd, men sådana ansökningar prövas av en miljöprövningsdelegation hos länsstyrelserna. C-verksamheter har en anmälningsplikt, där anmälan görs till berörd kommun. U-verksamheter kräver varken tillstånd eller anmälan inom ramen för miljötillståndsprocessen.

ningar, men tid för avgörande varierade mellan olika ärendetyper och prövningsmyndigheter.[3]

Det är värt att poängtera att många investeringsprojekt kan kräva flera olika typer av tillstånd. I betänkandet från Nätkoncessionsutredningen (SOU 2019:30) beskrivs exempelvis hur olika delar av processen att bygga en kraftledning med stöd av nätkoncession gör att processen tar cirka tio år. Av dessa är det dock bara en mindre del, i betänkandet bedömt till 78 veckor, som består av Energimarknadsinspektionens (Ei) handläggning av ansökan. Övrig tid beror på överklagandeprocesser, krav på samråd inför Ei:s handläggning m.m. För landbaserad vindkraft bedömer Konjunkturinstitutet (2023) att ledtiden från utredning till byggfas beräknas vara 9–11 år. Bara en mindre del av denna tid beror på den faktiska tillståndsprövningen. En komplicerad tillståndsprocess kan alltså leda till att det t.ex. tar lång tid för ett företag att färdigställa sin ansökan, även om tiden mellan inlämnad ansökan och beslut är kort. Exemplen ovan tydliggör att det finns utrymme för effektivisering på flera sätt. Dels kan processerna förenklas, dels skulle olika delar kunna göras parallellt.

6.2.2 Välfungerande tillståndsprocesser kräver avvägningar

Tillståndsprocesser är ett verktyg som kan användas för att hantera risker som följer av s.k. marknadsmisslyckanden. Miljöfarlig verksamhet kan exempelvis beskattas, förbjudas eller beläggas med villkor som minskar risken för negativa externaliteter. Samtidigt riskerar tillståndsprocesserna själva att skapa ett regleringsmisslyckande. Tillståndsprocesser kan beröra verksamheter och åtgärder där olika myndigheters ansvarsområden överlappar. Om myndigheternas målsättningar är motstridiga riskerar det att skapa koordinationsproblem och regulatorisk osäkerhet (Persson m.fl., 2024). Det kan därtill noteras att tid är en värdefull resurs för företag. Tid prissätts dock

[3] 85 procent av de ärenden som fick ett första avgörande i mark- och miljödomstolarna sin ansökan beviljad. Mediantiden mellan inlämnad ansökan och beslut var 474 dagar för miljöfarlig verksamhet och 354 dagar för vattenverksamhet. Ärenden som handlades av miljöprövningsdelegationerna beviljades tillstånd i 80 procent av fallen.[3] För dessa ärenden var mediantiden från inlämnad ansökan till beslut 349 dagar. Naturvårdsverket studerar också mediantiden för de ärenden som överklagats. För sådan miljöfarlig verksamhet som i första instans har prövats i mark- och miljödomstol och som därefter behandlats i mark- och miljööverdomstolen (MÖD) var handläggningstiden i median 961 dagar, medan den var 789 dagar för vattenverksamhet. Dessa tider avser tiden mellan ansökan i första instans och slutgiltigt avgörande. För mål som inletts i miljöprövningsdelegation och som därefter fått ett slutligt avgörande i mark- och miljödomstol eller MÖD under 2022, var medianen för handläggningstiden 725 dagar.

inte inom ramen för tillståndsprocesser utan kostnaden hamnar ensidigt på den sökande parten, varför det är rimligt att anta att processerna tar längre tid än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt.

Produktivitetskommissionens samlade bedömning är att det finns ett tydligt utrymme för att förbättra de svenska tillståndsprocesserna.

Sverige jämfört med andra länder

Olika typer av tillståndsprocesser kan antas fungera olika bra. Tillväxtanalys (2016b, s. 8) jämför reglerna för att öppna en gruva i Sverige med motsvarande regelverk i andra relevanta länder. Myndigheten skriver följande:

> Sammanfattningsvis kan konstateras att Sverige, svensk lagstiftning och svenska regler och processer inte på någon avgörande punkt är extrem, varken åt det ena eller andra hållet, utan befinner sig nära ett internationellt genomsnitt.

På vissa områden förefaller dock andra jämförbara länder kunna klara tillståndsprocesser på kortare tid än Sverige. När det gäller att bygga kraftledningar förefaller t.ex. Finland, som har samma EU-rättsliga förutsättningar att förhålla sig till som Sverige, vara avsevärt snabbare (Eklund, 2021). I vilken mån det beror på regelverkens utformning och implementering eller på ett annat arbetssätt är svårt att avgöra. Det finns därtill tecken på att tidsåtgången för att få tillstånd att bygga havsbaserad vindkraft är klart kortare i t.ex. Danmark jämfört med Sverige (Sveriges Ingenjörer, 2022).

Att göra en samlad bedömning av hur Sveriges tillståndsprocesser förhåller sig till andra länders är svårt. Darpö (2023) har gjort ett försök att jämföra processerna i de nordiska länderna. Det finns såväl skillnader som likheter och det är svårt att uttala sig generellt om vilka system som fungerar bättre. Undersökningen baseras också på enskilda teoretiska fall, där exempelvis tiden för tillståndsprövning i Sverige i hög grad beror på huruvida en verksamhet klassas som ett s.k. A- eller B-ärende.

Nya förutsättningar motiverar nya regelverk

Svenskt Näringsliv (2021c) argumenterar för att näringslivets miljö- och klimatpåverkan har minskat kraftigt och att denna minskning skedde innan expansionen av aktuell regelmassa, som de anser påbörjades på 1990-talet. Sedan miljöbalkens införande har bl.a. två saker skett. För det första har klimatfrågan fått ökad prioritet och för det andra har koldioxidintensiteten i svensk industri minskat.[4] Investeringar i exempelvis kraftproduktion eller moderniserade industriella processer är därtill en förutsättning för att nå många av de mål som miljöbalken är tänkt att främja. Svensk ekonomis koldioxidintensitet är också lägre än de flesta andra länders. I den mån som svensk export ersätter produktion i andra länder bidrar därför svensk produktion till att nå en del av de internationella åtaganden som avspeglas i de svenska miljömålen. Det är därför generellt rimligt att anta reglerna bör utformas för att ge fler åtgärder ett snabbare tillstånd i dag än för 20 år sedan, givet de mål som miljöbalken är tänkt att bidra till.

Tillståndsprocesser handlar om regeltillämpning. En följd av innovation och teknisk utveckling är att existerande regler kan komma att bli utdaterade, svårtillämpliga eller irrelevanta. Om regelgivningen och dess tillämpning inte är följsam riskerar takten med vilken innovationer kan spridas och tillämpas i ekonomin att sänkas. Interaktionen mellan ekonomiska aktörer och institutioner i form av exempelvis regelverk kallas ibland för sociotekniska system.[5] Regelgivning och -tillämpning måste utformas och utvärderas i syfte att underlätta spridandet av innovationer. Detta beskrivs närmare i kapitel 5.

En fråga som delvis berör tillståndsprocesserna och dess utformning rör vikten av långsiktiga villkor. Inte minst den politiska risken vid investeringar i exempelvis anläggningar för energiproduktion kan antas höja företagens avkastningskrav och minska deras investeringsvilja.

Värdet av att anpassa regelverk till nya förutsättningar måste alltså vägas mot värdet av långsiktiga och stabila förutsättningar. Produktivitetskommissionens bedömning är att behovet av förändring i många fall överväger värdet av stabilitet (se förslag och motiveringar nedan). Det vore dock önskvärt, allt annat lika, om sådana föränd-

[4] Med koldioxidintensitet avses utsläpp per BNP-enhet.
[5] För en sammanfattning, se Tillväxtanalys (2020).

ringar kunde genomföras i relativt brett samförstånd, för att minska den politiska osäkerheten.

6.2.3 Kortare tillståndsprocesser

Som konstaterats ovan finns det ofta målkonflikter i hur tillståndsprocesser utformas. Dels handlar det om att utformningen av processerna påverkar hur olika intressen vägs mot varandra, dels kan olika typer av företag ha skilda preferenser kring hur processerna bör organiseras.

Tillväxtanalys (2019) anser att mer kontinuerliga och löpande tillståndsprocesser, med prövoperioder innan slutgiltigt beslut, kan bidra med värdefull flexibilitet. Värdet av en snabb och heltäckande tillståndsprövning måste därför vägas mot värdet av en kontinuerlig prövning med lägre initiala kostnader. Tillväxtanalys (2019) argumenterar också för att kortade tillståndsprocesser inte är entydigt bra. De lyfter vikten av acceptans för den planerade verksamheten, vilket kräver dialog och återkoppling med intressenter. Tillväxtanalys argumenterar också för att försök att skapa ”gräddfiler” för vissa typer av åtgärder, inklusive ändringar av befintlig verksamhet, riskerar att skapa osäkerhet kring vilka verksamheter som är berättigade till dessa snabbspår och undantag.

Produktivitetskommissionen bedömer dock att dagens långa ledtider för olika typer av tillståndsprocesser är ett reellt problem och inte resultatet av en flexibel prövning. Kommissionen anser därför att det finns förutsättningar att förkorta ett antal tillståndsprocesser.

Ett problem som ofta har lyfts i samband med miljöprövningar, inte minst från näringslivsföreträdare, är att det inte råder balans mellan det offentligas arbete för att värna miljöintressen och dess arbete för att underlätta tillväxt. Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33) konstaterar också att en tillståndsprövning enligt miljöbalken inte primärt syftar till att bidra till tillväxt, utan till en ekologiskt hållbar utveckling. Som ledstjärna för vad som avses med en hållbar utveckling finns 16 miljökvalitetsmål, som är antagna av riksdagen. Det är alltså i överensstämmelse med lagstiftningen att miljöprövningen inte direkt väger in värdet av tillväxt eller ökad produktivitet. En slutsats av detta är att tillräcklig samhällsekonomisk hänsyn inte tas i prövningen. Det betyder således att samhällets resurser inte utnytt-

jas på bästa sätt och att det finns utrymme för ökad samlad samhällsnytta, produktivitet och välstånd.

Fler perspektiv i prövningen – ökad balans eller ökad tidsåtgång?

Miljöprövningsutredningen instämde delvis i näringslivets bild av att främjandeintresset har hamnat i skymundan för miljöintresset, men hade inte till uppgift att föreslå förändringar som hanterade detta faktum. Det hade dock i viss utsträckning Klimaträttsutredningen, som bl.a. skulle utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och på miljön.

I Klimaträttsutredningens huvudbetänkande (SOU 2022:21) övervägs om det kan skapas en avvägningsregel i miljöbalken, i syfte att fästa större vikt vid klimatnytta i miljöprövningen. Utredningen konstaterar dock att en sådan avvägningsregel har svårt att träffa de regler som oftast ligger till grund för avslag, som exempelvis riksintressen och regler som härrör från EU.

Klimaträttsutredningen beskrev vidare att ett ökat bidrag till klimatomställningen framför allt kan skapas på två sätt i prövningen. För det första genom att fler verksamheter som bidrar till klimatomställningen ges tillstånd och för det andra genom att prövningen går snabbare. Utredningen konstaterar att det huvudsakliga problemet med dagens system inte är att verksamheter får avslag på sin ansökan, utan att det tar för lång tid att få ärendet prövat. Att införa ytterligare perspektiv som prövningsmyndigheterna ska ta hänsyn till riskerar att förlänga snarare än förkorta processen. Utredningen valde därför att inte föreslå en genomgripande avvägningsregel. Däremot föreslog utredningen att det bör införas undantag från biotopskyddet och strandskyddet för vissa starkströmsledningar. Detta, menade utredningen, var exempel på hur lagstiftningen för skyddsintressen som är inrättade på nationell nivå kan ses över för att underlätta för specifika verksamhetstyper som är centrala för klimatomställningen.

Många av de invändningar som Klimaträttsutredningen har mot en avvägningsregel gällande klimatomställningen gäller också en avvägningsregel som tar sikte på att fästa större vikt vid tillväxt- och produktivitetsfrågor i miljöprövningen. Genom att öka antalet bedömningsgrunder kommer behov av underlag att öka och processerna riskerar att förlängas.

Produktivitetskommissionen anser dock att det är ett problem att aktuella regelverk minskar dynamiken i ekonomin och motverkar strukturomvandling. Det är därtill ett betydande problem att det inte i högre grad görs en samlad samhällsekonomisk analys där olika intressen vägs mot varandra och att sådana analyser inte heller tillåts påverka regelverkens utformning i tillräcklig grad. En samhällsekonomisk bedömning syftar till att beräkna den samlade nettoeffekten för ekonomin av en viss verksamhet. I analysen värderas samtliga positiva och negativa effekter, såväl direkta som indirekta, mot varandra på ett systematiskt sätt. Är nettot positivt bör verksamheten genomföras och tvärtom. Utan en samlad analys är det svårt att dra korrekta slutsatser. Kommissionen anser att man i högre grad ska väga en åtgärds eller verksamhets fördelar, inklusive samhällsekonomiska sådana, mot dess nackdelar i tillståndsprövningen. Det ökar möjligheten att göra väl avvägda bedömningar. Det är dock viktigt att åtgärder som innebär större möjligheter till samhällsekonomiska analyser inte ytterligare förlänger tillståndsprocesserna, utan i stället integreras inom de tidsramar som en effektiv process kräver.

Produktivitetskommissionen lämnar i detta delbetänkande ett antal förslag till förändringar av både tillståndsprocesserna och de materiella regelverk som en ansökan prövas mot. Syftet är att öka dynamiken i svensk ekonomi samtidigt som andra viktiga värden fortsatt ges ett starkt skydd.

Det finns flera förslag som utreds eller är utredda

Det pågår för närvarande flera utredningar med relevans för utformningen av regelverk för tillståndsfrågor. Bland annat utredningen om en ordnad prövning av havsbaserad vindkraft (dir. 2023:61) och utredningen om förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken, den s.k. Miljötillståndsutredningen (dir. 2023:78). Ett antal utredningar har också nyligen presenterats.[6]

Kommissionen ser positivt på att regeringen har valt att utreda frågan om miljötillstånd grundligt genom tillsättandet av Miljötill-

[6] T.ex. utredningen om regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning (SOU 2024:11) samt delbetänkandet från Fiske- och vattenbruksutredningen (SOU 2023:74). Därtill finns ett antal mer långsiktiga offentliga reformarbeten, inom ramen för bl.a. Fossilfritt Sverige och Miljömålsberedningen. Utöver dessa finns det en lång rad redan presenterade utredningar, som exempelvis Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43), Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33) och Klimaträttsutredningen (SOU 2021:21, SOU 2022:21).

ståndsutredningen. Direktiven till utredningen ger också förutsättning för att utredningen ska kunna lämna ett heltäckande och väl avvägt förslag. Produktivitetskommissionen kommer i arbetet med att ta fram ett huvudbetänkande ha möjlighet att ta i beaktande de förslag som Miljötillståndsutredningen lämnar. De förslag som presenteras nedan är därför preliminära.

Produktivitetskommissionens förslag utgörs främst av förslag från tidigare genomförda utredningar som kommissionen bedömer kan tas vidare redan innan Miljötillståndsutredningen har presenterat sitt betänkande.

6.3 Bedömningar och förslag

6.3.1 Övergripande och processuella frågor

Staten måste samordna sitt arbete med tillståndsprocesser

Bedömning: Staten bör i högre grad samordna sitt arbete i tillståndsärenden. Möjligheten för staten att processa mot sig själv bör slopas och på sikt bör det införas en tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Tidigare förslag om ökad samordning

I slutbetänkandet från Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43) föreslås att det inrättas en ny myndighet med ansvar för tillståndsgivning och tillsyn inom de områden som berörs av kapitlen 9, 11 samt 13–15 i miljöbalken (MB). Dessa områden rör tillstånd för potentiellt miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, genteknik, kemiska produkter och avfall. Den nya myndigheten föreslogs också ansvara för tillsynsvägledning till kommunerna. Ansvaret för dessa uppgifter ligger i dag hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. Vidare föreslog utredningen att möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelserna att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen skulle upphöra. Det föreslogs vidare att vattenmyndigheterna – fem länsstyrelser

som är ansvariga för Sveriges fem s.k. vattendistrikt – skulle avvecklas och att deras verksamhet skulle flyttas till Havs- och vattenmyndigheten. Utredaren har senare uttalat att han fortsatt anser att slutsatserna i utredningen i många avseenden är relevanta (Ekström, 2019).

Förslagen möttes av blandade reaktioner i den efterföljande remissrundan. De potentiella fördelar med förslaget som identifierades var bl.a. att de skulle ge förutsättningar för tydligare, mer rättssäkra och eventuellt kortare processer. I grunden handlar detta om en ökad samordning av statens intressen och en ökad möjlighet att göra heltäckande samhällsekonomiska analyser. De farhågor som lyftes handlade primärt om att enskilda expertmyndigheter har större kompetens inom sitt expertområde och därmed större möjlighet att fatta välgrundade beslut. Det lyftes också fram att det inte är oproblematiskt att samma myndighet svarar för såväl tillstånd som tillsyn, bl.a. därför att tillsynen då riskerar att bli rigid och sakna inslag av råd och stöd för företag att göra rätt. Även risken att en centraliserad myndighetsstruktur skulle få sämre förståelse för olika regionala förutsättningar lyftes fram. Avslutningsvis lyfte ett antal branschorganisationer, vars medlemmar har erfarenhet av att ha mark- och miljödomstol som första instans, att nuvarande ordning har fungerat relativt väl.

I betänkandet från Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33) föreslogs ett antal mindre förändringar som syftade till att öka det offentligas samordning. Kammarkollegiets partsroll föreslogs avskaffas. I stället föreslog utredningen att motsvarande resurser skulle föras över till Havs- och vattenmyndigheten. Därtill föreslog utredningen att andra centrala myndigheter, som exempelvis Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, skulle styras mot ökad dialog, samverkan och samordning i ett tidigt handläggningsskede. Det skulle uppnås genom att krav på detta tydliggjordes i myndigheternas instruktioner.

Ett annat förslag som förts fram är att ha ett tredelat ansvar, där den statliga, regionala respektive kommunala nivån har en representant var.[7] I en sådan ordning skulle myndigheter och andra endast kunna ha rätt att överklaga en dom eller ett beslut om de givit synpunkter i handläggningen av den aktuella frågan i första instans.

Även den förstudie om nationell fysisk planering som presenterades 2023 (Ds 2023:28) konstaterar att det kan finnas skäl att tyd-

[7] Se t.ex. Svenskt Näringsliv (2021c).

ligare samla statens mandat hos en aktör och att denna aktör har ansvar för den mellanstatliga avvägningen mellan olika intressen. Förstudien rekommenderade också att reglerna för hur statliga myndigheter får överklaga varandras beslut bör ses över.

Ökad samordning inom ramen för befintliga regelverk

Som beskrivs i kapitel 11 föreslår Produktivitetskommissionen att en kommitté med uppdrag att driva ett antal centrala samordningsutmaningar mellan myndigheter tillsätts. Det är en typ av arbetssätt som bl.a. har inspirerats av arbetet i Kommittén för teknologisk innovation och etik (KOMET, SOU 2022:68). KOMET:s förslag ledde bl.a. fram till ett myndighetsgemensamt uppdrag att utveckla arbetssätt för att förkorta tiden det tar att bygga kraftledningar (Energimarknadsinspektionen, 2023b). Produktivitetskommissionen anser att den typen av arbete, där flaskhalsar eller samverkansmöjligheter inom ramen för gällande regelverk identifieras och hanteras, bör fortgå kontinuerligt. Detta bör ske parallellt med att regelverket och statens organisation av arbetet med tillståndsgivning och tillsyn ses över.

Många stora investeringar kräver olika typer av tillstånd. Det kan exempelvis handla om att en ny detaljplan behöver antas, att en lantmäteriförrättning ska ske, att förvärvstillstånd behöver beviljas, att tillstånd för att få uppföra en fastighet för energiproduktion medges samt att koncession för att få bygga elnät ges. Produktivitetskommissionen bedömer att parallelliserade tillståndsprocesser, med fokus på objektet som helhet snarare än dess individuella delar, har potential att göra många tillståndsprocesser snabbare.

En tillstånds- och tillsynsmyndighet

Produktivitetskommissionen anser att staten i högre grad bör samordna sitt arbete och uppträda enhetligt i tillståndsärenden. Målet för ett utvecklat arbetssätt bör vara snabbare processer, ökad tydlighet, högre rättssäkerhet och i förlängningen högre produktivitetstillväxt. Det är generellt problematiskt att delar av det offentliga säger sig vilja uppnå en sak, medan andra delar av det offentliga motverkar denna strävan. Möjligheten för staten att processa mot sig

själv bör därför slopas och på sikt bör det inrättas en tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Ett sådant arbete måste dock ta hänsyn till vissa risker. Organisatoriska förändringar kan leda till förseningar och fördyringar innan de nya strukturerna har kommit på plats. Det krävs också ofta såväl sakkunskap som viss lokalkännedom för att kunna implementera regelverk på ett rimligt sätt, vilket kan försvåras om experter på sektorsmyndigheter lyfts över i en ny myndighet. Dessa kortsiktiga risker måste vägas mot de långsiktiga fördelarna av att staten i högre grad talar med en röst och ges möjlighet att göra en samlad bedömning av exempelvis olika samhällsnyttor. Att införa en huvudansvarig tillståndsmyndighet och förändra de övriga myndigheternas roll, från att vara part till att vara remissinstans, bedöms kunna ge ett minst lika högkvalitativt beslutsunderlag som i dag. En sådan myndighet bör i sitt tillsynsarbete instrueras att vara behjälplig och ge sådan vägledning som underlättar för berörda företag och enskilda att göra rätt.

Produktivitetskommissionen anser sammanfattningsvis att antalet myndigheter som är involverade som parter i miljötillståndsprocesser bör minska, att kraven på att de samordnar sig och tidigt inkommer med krav och synpunkter bör öka samt att möjligheten att överklaga beslut minskas. Ett arbete med att införa en tillstånds- och tillsynsmyndighet, som tar hjälp av sektorsmyndigheter och som utövar tillsyn på ett sätt som underlättar regelefterlevnad, bör inledas snarast. Detta lagstiftningsarbete och dessa organisationsförändringar måste dock ske på ett sätt som inte försenar införandet av de förslag som redan finns utredda (se mer nedan).

Gör ändringstillstånd till huvudregel

Bedömning: Gör ändringstillstånd, i stället för en fullständig tillståndsprövning, till huvudregel vid ändring av befintliga verksamheter.

Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33) ansåg i sitt betänkande dels att det är för svårt att få en ändring av en verksamhet prövad som ett ändringstillstånd, dels att det är för otydligt var gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt för en ändring går. Utredningen

föreslog därför att s.k. ändringsprövning ska vara huvudregel när någon ansöker om att ändra en miljöfarlig verksamhet, snarare än att hela verksamheten tillståndsprövas. Förslaget kombinerades med ett förslag om regelbundna omprövningar och uppdateringar av äldre tillstånd. Dessa kompletterande förslag syftade framför allt till att säkerställa att miljöfarliga verksamheter har moderna miljövillkor och att undvika att verksamheter med gamla tillstånd fortsätter, även om en ny ansökan hade lett till omfattande förändringskrav. Utredningen ansåg att obligatorisk omprövning och kontinuerlig uppföljning skulle öka möjligheten att pröva ändringstillstånd. De kompletterande förslagen mötte dock kritik från ett antal remissinstanser, som ansåg att det skulle öka arbetsbelastningen på berörda myndigheter och leda till sämre förutsägbarhet för företag, som riskerade att få sina tillstånd omprövade.

Även den nya utredningen om förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken har i uppdrag att analysera möjligheten att införa enklare regler för ändringstillstånd, utan att införa krav på obligatorisk omprövning och intensifierad tillsyn. Produktivitetskommissionen anser att det är viktigt med långsiktiga villkor och regulatorisk stabilitet, varför kommissionen är positiv till förslag som undviker en obligatorisk omprövning.

Produktivitetskommissionen ser därtill positivt på förslag som tydliggör och förenklar ändringsprövning, tydliggör vilka underlag som krävs och flyttar tonvikten från tillståndsprövning till tillsyn.

Anmälan i stället för prövning

Bedömning: Fler ändringar av verksamheter bör kunna hanteras genom en anmälan i stället för prövning. Det bör övervägas om fler krav kan kontrolleras inom ramen för tillsynsverksamhet i stället för i tillståndsprövningen.

I Miljöprövningsutredningens betänkande (SOU 2022:33) föreslås dels ett förtydligat och utökat utrymme för när det är tillräckligt att anmäla en ändring av en tillståndspliktig verksamhet, dels ett utökat utrymme för undantag från anmälningsplikt. I den nya Miljötillståndsutredningens direktiv framgår också att de ska studera huruvida miljöprövningsförordningen (2013:251) och miljöbedömnings-

förordningen (2017:966) ställer strängare krav än de minimikrav som finns i relevanta EU-regelverk. Detta gäller särskilt vilka verksamheter och åtgärder som ska omfattas av krav på specifik miljöbedömning och tillstånd, respektive vilka som kan hanteras med anmälan, registrering, eller enbart genom tillsyn. Liknande förslag har också lämnats av andra.[8]

Produktivitetskommissionen bedömer att det vore värdefullt att tydliggöra gränserna mellan exempelvis tillsyn, anmälningsplikt och tillståndsplikt. Produktivitetskommissionen bedömer vidare att det vore bra om fler ändringar av befintlig verksamhet skulle kunna hanteras genom en anmälningsplikt, snarare än genom en tillståndsansökan. Om vissa delar av de underlag som i dag krävs in vid tillståndsprövningar i stället kunde granskas inom ramen för tillsynsverksamheten skulle det också skapa förutsättningar för snabbare tillståndsprocesser.

Tidsplaner ger ökad förutsägbarhet

Bedömning: Prövningsmyndigheter ska upprätta en tidsplan för målet eller ärendet, om den sökande så önskar och det är rimligt i övrigt.

Produktivitetskommissionen har övervägt om det går att införa hårda tidsgränser för olika delar av miljötillståndsprövningen, i syfte att korta processerna och bidra till ökad förutsägbarhet. Kommissionen har dock ännu inte kunnat identifiera hur detta skulle kunna ske på ett rimligt sätt. Främst beror det på den stora variation i komplexitet som präglar ärenden som prövas. Produktivitetskommissionen anser dock att aktuell prövningsmyndighet som regel, om den sökande så önskar, ska upprätta en tidplan för målets eller ärendets handläggning. Det skulle kunna bidra till en mjuk styrning och en gemensam förväntansbild. Om det bedöms realistiskt att införa hårdare tidsgränser, likt vad som föreslås i kapitel 7, vore det önskvärt.

[8] Se t.ex. Svenskt Näringsliv (2021c).

Tidiga och bindande kommunala besked

Bedömning: I tillståndsärenden där kommuner har veto eller på andra sätt har rätt att påverka processen bör kommunerna ta ställning tidigt i processen. Deras besked bör vara bindande och kunna motiveras.

Produktivitetskommissionen tar i detta delbetänkande inte ställning till hur Sveriges energiproduktion och -distribution bör organiseras. Inte heller tar kommissionen ställning till Sveriges framtida behov av kraftproduktion. Produktivitetskommissionen planerar att återkomma till dessa frågor i huvudbetänkandet. Det finns dock regelverk, bl.a. inom ramen för tillståndsansökan om att få uppföra vissa elproducerande fastigheter, som bör förändras i syfte att förbättra investeringsklimatet i Sverige.

Det finns exempel på tillståndsärenden som förutsätter ett kommunalt medgivande för att tillstånd ska kunna beviljas. I dagsläget har kommunerna möjlighet att vänta med att lämna besked samt att ändra tidigare lämnade besked. Detta bidrar till minskad förutsägbarhet och ökad osäkerhet för potentiella investerare. Kommunernas vetorätt är inte heller reglerad med beslutskriterier. En kommun kan alltså tillstyrka eller avstyrka en ansökan på i princip vilka grunder den vill. Den kommunala beslutsprocessen säkerställer inte heller att tillräcklig hänsyn tas till den samhällsekonomiska nyttan.

Det har lämnats flera förslag av utredningar, myndigheter och i propositioner om att ändra denna ordning för vissa typer av tillståndsärenden.[9]

Produktivitetskommissionen anser att kommunerna i relevanta processer bör åläggas att inom en relativt snäv tidsfrist lämna ett besked som är motiverat och som gäller under en längre tid. Regeringen bör därtill, mot bakgrund av en samlad samhällsekonomisk bedömning, kunna pröva vissa former av kommunala veton. Det skulle kunna öka förutsättningarna för snabbare, enklare, mer rättssäkra och samhällsekonomiskt motiverade tillståndsprocesser, som i sin tur kan ha en positiv påverkan på produktivitetstillväxten. Det finns en risk att vissa berörda investeringar är förenade med negativa

[9] Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2017; 2021), prop. 2021/22:210, SOU 2021:53 och Strålsäkerhetsmyndigheten (2023).

externaliteter.[10] Dessa risker måste dock vägas mot risker med dagens system, där lokala politiska församlingar har vetorätt över investeringar som påverkar mycket större delar av samhället och där kommuner i sina ställningstaganden inte alltid internaliserar de vinster som uppstår för samhället som helhet.

6.3.2 Den fysiska planeringen och riksintressen

I miljöbalkens (MB) tredje och fjärde kapitel regleras de s.k. riksintressena.[11] Systemet med riksintressen har varit föremål för såväl granskning som utredning i närtid.[12] Ett antal myndigheter, bl.a. Boverket, har också getts i uppdrag att förbättra och samordna arbetet med systemet (Boverket, 2021). Den generella bilden av systemet beskrevs av Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33, s. 106) som att ”det saknas vägledningar och strategier där samordning mellan riksintressen – och eventuella målkonflikter – görs.”

Lindgren (2019) sammanfattar systemet som att det syftar till att skydda utpekade områden som är att betrakta som riksintressen mot åtgärder som påtagligt kan skada områdets värde eller påtagligt försvåra den verksamhet som ska tryggas inom området. Systemet påverkar många olika typer av verksamheter, exempelvis infrastrukturprojekt och bostadsbyggande. Prövning av huruvida en verksamhet eller åtgärd är tillåtlig i förhållande till riksintressena sker först genom att det prövas om området faktiskt är att betrakta som ett riksintresse. Därefter prövas om den aktuella åtgärden kan väntas medföra påtaglig skada på riksintresset. Ett riksintresse kan bara vägas mot andra riksintressen. Det innebär att om en verksamhet som inte utgör ett riksintresse medför påtaglig skada på ett riksintresse är verksamheten alltid olovlig. Lagens efterlevnad garanteras genom tillsyn, men också genom möjlighet till överklagan hos mark- och miljödomstol.

Hösten 2023 presenterades en förstudie om nationell fysisk planering, där ett av förslagen bl.a. innebar att delar av plan- och bygglagen, väglagen, lagen om byggande av järnväg, havsplaneringen samt

[10] Se t.ex. Westlund och Wilhelmsson (2022).
[11] Dessa kan bestå av bl.a. rennäring, yrkesfiske, naturvård, kulturmiljövård, friluftsliv, fyndigheter av värdefulla ämnen eller material, industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning, avfallshantering eller totalförsvar.
[12] Riksrevisionen (2013), SOU 2014:59, SOU 2015:59 och SOU 2015:99.

delar av miljöbalken skulle samlas i en nationell planlagstiftning (Ds 2023:28). När det gäller miljöbalken är det de s.k. hushållningsreglerna, inklusive riksintressena, som föreslås flyttas.

Utred en ny planlagstiftning

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

Produktivitetskommissionen anser att den problembeskrivning som ges i förstudien om en ny nationell planering är relevant. Kommissionen delar förstudiens slutsats att det är rimligt att utreda förutsättningarna för en ny planlagstiftning där också systemet med riksintressen ingår.

Enligt en uppskattning från 2014 täcker riksintressena cirka hälften av Sveriges yta. De största ytorna avser områden som är av riksintresse för naturvård, friluftsliv och rennäring. Ytan som är avsedd för industriell produktion, energiproduktion och kommunikationer är väsentligt mindre.

I förstudien konstateras att det hos samhällsbyggnadsaktörer finns en frustration över att antalet områden ökar, att det finns svårförklarade regionala variationer samt att det skett en begreppsglidning som innebär att det ursprungliga syftet med systemet inte längre styr.

En sammanhållen ordning baserad på en samlad samhällsekonomisk analys för den nationella fysiska planeringen har förutsättningar att förbättra möjligheten att väga olika intressen mot varandra, ge ökad nationell likvärdighet, ökad rättssäkerhet och möjliggöra ökad samordning mellan offentliga aktörer.

Förstudien har också alternativa och mindre långtgående förslag till förändringar av systemet, inklusive en mer aktiv förvaltning av nu gällande regler. Om regeringen är ovillig att genomföra mer omfattande förändringar av nuvarande regelverk bör, som en andrahandslösning, dessa mindre långtgående förslag genomföras.

Det finns även andra förslag till förändringar inom ramen för nuvarande system. Lindgren (2019) föreslår exempelvis att det införs

en ventil i systemet för riksintressen som möjliggör att andra intressen kan vägas mot riksintresset. Även i Riksintresseutredningens betänkande finns förslag om att möjliggöra avsteg från riksintressena om en åtgärd är av ”väsentligt allmänt intresse” (SOU 2015:99). I avvaktan på förändringar enligt ovan föreslår Produktivitetskommissionen att det införs en sådan ventil i miljöbalken som möjliggör att angelägna och allmänna intressen kan vägas mot varandra.

Inom ramen för dagens regelverk anser Produktivitetskommissionen vidare att det är viktigt att den fysiska planeringen görs på ett sätt som inte i onödan leder till målkonflikter och striktare prövningar än nödvändigt. Kommuner bör t.ex. försöka att planlägga mark för exempelvis industriell produktion skiljt från områden eller verksamheter som kan innebära en striktare miljöprövning till följd av att det är ett Natura 2000-område eller liknande.

6.3.3 Särskilt om kraftledningar

Undanta kraftledningar från vissa krav

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

- Växelströmsledningar på högre spänningsnivåer ska som utgångspunkt byggas som luftledning.
- Undanta byggande av ledningar med ledningskoncession från förbuden i miljöbalken mot påverkan på områden som omfattas av biotopskydd eller strandskydd.
- Överväg att begränsa Energimarknadsinspektionens skyldighet av att beakta sena remissyttranden.

Berörda myndigheter bör instrueras att bidra i detta arbete.

Det finns flera förslag till mindre förändringar och förtydliganden som har lämnats till regeringen och som syftar till att underlätta utbyggnaden av elnätet. Vissa av dessa finns i Energimarknadsinspektionens slutrapport från det myndighetsgemensamma projektet för att korta ledtiderna genom parallella tillståndsprocesser (Energimarknadsinspektionen, 2023b). I Klimaträttsutredningen (SOU 2022:21)

finns ytterligare sådana förslag. Ett förslag som har framhållits av flera intressenter rör teknikval mellan luftledningar och markkabel.[13] Förslaget innebär att växelströmsledningar på högre spänningsnivåer som utgångspunkt ska byggas som luftledning. Produktivitetskommissionen anser att detta vore rimligt och välkomnar att regeringen remitterat en lagrådsremiss som bl.a. berör dessa frågor. Det finns också andra förslag i de ovan nämnda källorna som Produktivitetskommissionen anser är intressanta. Exempelvis förslaget om att utreda möjligheten att begränsa Energimarknadsinspektionens skyldighet att beakta sena remissyttranden. Därtill finns förslag om att undanta byggande av ledningar med ledningskoncession från förbuden i miljöbalken mot påverkan på områden som omfattas av biotopskydd eller strandskydd. Det är viktigt att denna typ av förslag inte läggs i malpåse i väntan på ytterligare utredningar.

Som tidigare nämnts anser Produktivitetskommissionen att staten i högre grad bör samordna sitt arbete inom ramen för tillståndsprocesser. När det gäller arbetet med att bygga kraftledningar är ett stort antal myndigheter involverade. Bland dessa finns, förutom Energimarknadsinspektionen, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk, Lantmäteriet och länsstyrelserna. Regeringen bör ge dessa myndigheter relevanta instruktioner om att bidra i arbetet med att bygga ut energisystemet. Det kan exempelvis handla om att myndigheter som är markägare i högre grad ska acceptera byggande på den egna marken och att myndigheter som deltar i prövningen prioriterar dessa frågor. På sikt bör även dessa tillståndsprocesser samlas i den nya tillståndsmyndigheten som Produktivitetskommissionen föreslår.

6.3.4 Tillstånd för vattenbruk

Undvik dubbelprövning m.m.

Förslag: Regeringen bör remittera förslagen från Fiske- och vattenbruksutredningen och ta dem vidare. Särskilt förslag som innebär att s.k. dubbelprövning undviks bör genomföras.

[13] Bland annat i Svenska Kraftnäts (2023) remissvar till Energimarknadsinspektionens slutrapport samt i en hemställan som flera regionnätsföretag och Svenska Kraftnät har lämnat till regeringen (Medelius-Bredhe m.fl., 2021).

Fiske- och vattenbruksutredningen har i ett delbetänkande (SOU 2023:74) lämnat förslag om förenklingar av regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning och tillsyn. Förslagen syftar bl.a. till att förkorta handläggningstiderna och minska antalet involverade myndigheter. Därtill syftar förslagen till att undvika s.k. dubbelprövning, där en verksamhet eller åtgärd prövas enligt olika regelverk som riskerar att stå i strid med varandra. Frånvaro av dubbelprövning kan antas medföra en mer likartad regeltillämpning.

Produktivitetskommissionen tar inte ställning till huruvida verksamheter som ryms inom benämningen vattenbruk bör öka eller minska i omfattning i förhållande till andra branscher. Principiellt står dock kommissionen bakom utredningens inriktning om att tillståndsprocesser bör vara så enkla och smidiga som möjligt. Särskilt viktig är principen om att undvika dubbelprövning och att motstridiga beslut fattas av olika myndigheter.

6.3.5 Övriga förändringar

Se över implementering av EU-regelverk med påverkan på tillståndsprövning

Bedömning: Sverige bör se över implementeringen av EU-direktiv som påverkar prövningen av miljötillstånd. Detta för att underlätta produktivitetsfrämjande investeringar genom ökad möjlighet till tillståndsgivning.

Som beskrivs närmare i kapitel 5 anser Produktivitetskommissionen att regelgivningsprocessen bör förbättras. Det inkluderar hur EU-direktiv implementeras. Klimaträttsutredningen (2022:21) föreslog att Sverige bör se över sitt genomförande av EU:s fågeldirektiv och livsmiljödirektiv. Vissa ändringar i artskyddsförordningen har också skett.

En stor del av de regler som påverkar miljöprövningen härrör från EU. Utöver att förbättra processen för att implementera nya direktiv och tillämpa EU-förordningar bör redan implementerade direktiv med påverkan på tillståndsprocesser ses över. I kapitel 5 beskrivs hur implementeringen av regler som härrör från EU kan förbättras genom att Sverige inspireras av hur exempelvis Danmark arbetar.

6.3.6 Förslag som Produktivitetskommissionen valt att inte gå vidare med

Ökat inflytande för grannkommuner vid etablering av nya vindkraftverk

Produktivitetskommissionen har prövat frågan om huruvida berörda grannkommuner i vissa fall bör ges inflytande i tillståndsprocessen för att etablera nya vindkraftverk. Produktivitetskommissionens slutsats är att ett sådant utökat kommunalt inflytande över tillståndsprocessen inte kan förväntas bidra till enkla, snabba och rättssäkra tillståndsprocesser som tar större samhällsekonomisk hänsyn, och därmed i förlängningen inte heller till högre produktivitetstillväxt.

Ytterligare strategier för att minska den politiska osäkerheten

Som nämnts tidigare bidrar politisk osäkerhet till lägre investeringsvolym än vad som vore önskvärt. Vissa aktörer har lämnat förslag om att politiken bör slå fast strategier, exempelvis för energipolitiken, för att ge potentiella investerare ökad trygghet och visa hur politiken ser på ett område långsiktigt. Produktivitetskommissionen motsätter sig inte framtagandet av strategier för viktiga områden men är frågande till effektstorleken av dem. Sverige har exempelvis haft breda energiöverenskommelser som sedan har spruckit. Att återställa värdet av politiska överenskommelser vore välkommet men det är inte uppenbart att en strategi framtagen av en sittande regering ger någon märkbart ökad långsiktig trygghet för investerare.

Kommunalisera fastighetsavgiften för vindkraftverk

I det betänkande från riksdagens miljö- och jordbruksutskott som behandlar regeringens proposition om ett tidigarelagt kommunalt veto framgår att en del av kritiken mot den föreslagna förändringen har att göra med att kommunerna inte ges några ekonomiska incitament för att upplåta mark eller vatten till byggandet av vindkraftverk (2021/22:MJU28). Sedan dess har dock utredningen om stärkta incitament för utbyggd vindkraft (SOU 2023:18) presenterat sitt slutbetänkande. I betänkandet föreslås ett system för ersättning till intilliggande fastigheter, närboende, lokalsamhället samt kommunen.

Utredningen gavs under år 2022 tilläggsdirektiv som omöjliggjorde för utredningen att föreslå en statligt finansierad intäkt för berörda kommuner, varför ett sådant förslag inte presenterades i betänkandet. I stället föreslås att frågan utreds vidare.

Konjunkturinstitutet (2023) konstaterar att utredningens förslag om intäktsdelning snarare verkar syfta till att skapa en upplevelse av rättvisa än att internalisera externa effekter. Myndigheten lyfter ett antal argument, bl.a. om att intäktsdelning kan innebära olika kompensation i olika delar av landet, som regeringen bör ta med sig i sitt vidare arbete med förslagen. Det är vidare viktigt att beakta risken för att införandet av en ekonomisk kompensation riskerar att leda till oönskade konsekvenser. Det finns exempel på när införandet av ekonomiska incitament minskar människors altruistiska motivation. Införandet av en ekonomisk kompensation kan också fungera som en signal om att åtgärden som kompenseras är sämre än vad de berörda tidigare trott, vilket riskerar att minska deras acceptans för åtgärden i fråga.

Konjunkturinstitutet (2023) konstaterar att det finns två potentiella argument för någon form av kompensation vid byggande av vindkraftverk. För det första finns det negativa externa effekter för närboende och lokalsamhälle. Dessa bör internaliseras genom kompensation från den som bygger vindkraftverken. För det andra kan kommuner uppleva få lokala fördelar av att upplåta mark för utbyggd vindkraft. Vissa kommuner menar att de genom att bevilja ytterligare vindkraft bidrar till en allmännytta som andra kommuner också kan ta del av, vilket de kan anse orättfärdigt. En implikation blir att den kollektiva varan som elproduktion innebär inte kan tillgodoses via decentraliserade beslut.

Produktivitetskommissionen är positivt inställd till statliga åtgärder som innebär att kommunernas incitament i högre grad sammanfaller med vad som är samhällsekonomiskt motiverat, eller att beslutsprocessen konstrueras för att gynna ett större samhällsekonomiskt perspektiv. Produktivitetskommissionen tar i detta delbetänkande inte ställning till den optimala utbyggnadstakten av vindkraft, men konstaterar att det finns förslag om att staten, om den anser att utbyggnaden ska gå fortare och är ovillig att ta bort det kommunala vetot, bör införa en ersättning till kommuner som upplåter mark- eller vattenområden för vindkraftverk.

En sådan intäkt är långt ifrån oproblematisk. I ett ersättningssystem som baseras på alla vindkraftverk, inklusive de som redan är byggda, kan dödviktsförlusterna antas bli betydande. Ett system som enbart baseras på nybyggda vindkraftverk kommer dock troligen att anses vara illegitimt av de som redan har upplåtit mark- eller vattenområden för vindkraftverk. Om ett ersättningssystem skapas enbart för vindkraftverk, är sannolikheten hög att olika aktörer också kommer att anse att andra anläggningar ska ingå i systemet. Ska systemet vara teknikneutralt inom energisektorn kan det exempelvis bli tal om att ersätta kommunerna för alla typer av elproducerande anläggningar. Det är dock inte omöjligt att även helt andra typer av investeringar, utan direkt nytta för den enskilda kommunen, kan komma att ingå i ett sådant system. Det är exempelvis inte uppenbart att kommuner ska premieras för att upplåta mark- eller vattenområden för byggandet av vindkraftverk, men inte för att främja ett generellt gott företagsklimat eller attraktiva boendemiljöer. Om, och i så fall hur, en kommunal intäkt påverkar syftet med det kommunala utjämningssystemet måste också beaktas.

Produktivitetskommissionen bedömer att det minst dåliga förslaget, om staten vill styra kommunsektorn mot vissa typer av investeringar men är ovillig att förändra beslutsprocesserna, är att pröva frågan om ett riktat statsbidrag baserat på den statsbidragsprincip som kommissionen också föreslår (se kapitel 12).

6.4 Konsekvensanalys

6.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Bedömningen att staten ska samordna sitt arbete i högre grad och på sikt inrätta en tillståndsmyndighet bedöms inte ge upphov till några direkta offentligfinansiella kostnader. Detta eftersom den exakta utformningen behöver utredas vidare. Själva införandet bedöms dock medföra offentligfinansiella effekter, men dessa är svåra att uppskatta innan utredningen är klar. Det kan noteras att Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43) gjorde bedömningen att deras förslag om en ny myndighet inte skulle leda till ökade kostnader. Produktivitetskommissionen anser dock att det är rimligt att förvänta

sig vissa kostnader, inte minst vid uppstarten av en ny myndighet.[14] Förslag om partiella steg på vägen mot ökad samordning är utredda tidigare, bl.a. av Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33), förstudien om nationell fysisk planering (Ds 2023:28) m.fl. Produktivitetskommissionen har inte haft anledning eller möjlighet att överpröva dessa utredningars bedömningar.

Bedömningen att ändringstillstånd bör vara huvudregel utreddes delvis av Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33). Utredningen bedömde att kostnaderna var mycket begränsade. Detsamma gäller bedömningen att fler ändringar av verksamheter bör kunna hanteras genom en anmälan.

Bedömningen att prövningsmyndigheter som regel bör upprätta en tidsplan bedöms leda till en marginellt ökad arbetsbörda. Berörda myndigheter bör ha en relativt gedigen erfarenhet av olika typer av ärendens genomsnittliga tidsåtgång. Därför bedöms den eventuellt tillkommande kostnaden kunna hanteras inom ramen för tilldelade medel. Särskilt mot bakgrund av att övriga förslag bl.a. väntas leda till mindre omfattande processer.

Bedömningen att kommuner bör lämna tidiga och bindande besked bedöms inte leda till några offentligfinansiella effekter. Detsamma gäller förslaget om att tillsätta en utredning om en ny planlagstiftning, som bedöms rymmas inom ramen för den ordinarie utredningsbudgeten.

Förslaget om att ta vidare inkomna förslag för snabbare kraftledningsutbyggnad bedöms inte leda till några stora offentligfinansiella effekter, vilket tydliggörs i den av regeringen remitterade lagrådsremissen. Inte heller förslaget att remittera förslagen i Fiske- och vattenbruksutredningen medför några direkta offentligfinansiella kostnader. Bedömningen att regeringen bör se över Sveriges implementering av relevanta EU-direktiv tas delvis om hand av Miljötillståndsutredningen (dir. 2023:78), vilket innebär att ingen ytterligare kostnad tillkommer i dessa delar.

[14] SOU 2020:35 bedömde exempelvis att inrättandet av utbetalningsmyndigheten är förenat med initiala kostnader om 150 miljoner kronor under en fyraårsperiod, att jämföra med en bedömd driftkostnad på drygt 150 miljoner kronor per år. Den myndigheten skulle dock upprätta stora IT-system, vilka är förenade med betydande kostnader. Kommittén som arbetade för att inrätta DIGG (Fi 2017:09) hade i stället enstaka miljoner till förfogande för sitt uppstartsarbete. Ekonomistyrningsverkets (2024) och Statskontorets rapport om förutsättningarna för att slå samman myndigheterna visar att det är svårt att uppskatta effekterna av sammanslagningar.

6.4.2 Övriga konsekvenser

I den mån förslagen i detta delbetänkande kan flytta åtgärder ”nedåt” i kedjan, från tillståndsprövningar till prövningar om ändringstillstånd till anmälningsplikt till tillsyn, bedöms de minska de berörda företagens kostnader.

En mindre omfattande prövning kan möjligen leda till att vissa brottsliga upplägg inte upptäcks. Produktivitetskommissionen bedömer dock att denna risk är mycket liten samt att den beror på den exakta utformningen av aktuella regelverk.

Givet att det generellt inte är de minsta företagen som bedriver verksamhet som kräver miljötillstånd kan förenklade tillståndsprocesser på marginalen antas gynna större företag mer än mindre företag. Inom en berörd bransch kan det dock antas vara de mindre företagen som har lägre kapacitet att hantera ett komplext regelverk, varför konkurrensförhållandena mellan små och stora företag kan jämnas ut genom enklare tillståndsprocesser.

Bedömningen att kommuner bör inkomma med tidiga och bindande besked i vissa tillståndsärenden har bl.a. av utredningen om en rättssäker vindkraftprövning (SOU 2021:53) konstaterats innebära en viss men godtagbar inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

I övrigt bedöms förslagen inte ha mer än försumbara effekter för de områden som Produktivitetskommissionen är skyldig att analysera enligt §§ 14–15 a i kommittéförordningen (SFS 1998:1474).

6.4.3 Finansiering

Det totala finansieringsbehovet som följer av Produktivitetskommissionens förslag är begränsat. Införandet av en ny tillstånds- och tillsynsmyndighet bör i huvudsak finansieras genom att anslagen till de myndigheter som i dag arbetar med frågorna minskas.

I den mån ytterligare finansiering behövs återkommer Produktivitetskommissionen samlat till detta i huvudbetänkandet, när ytterligare underlag från andra pågående utredningar finns tillgängliga.

7 Bostäder och byggande

7.1 Inledning

I kapitlet analyseras bostadsmarknaden och byggsektorn med inriktning på de faktorer och förhållanden som enligt Produktivitetskommissionens bedömning påverkar produktiviteten.

Bostadsmarknaden och byggsektorn karakteriseras av komplexitet, ett omfattande samspel mellan offentliga aktörer och företag, en detaljerad reglering med varierande tillämpning och ett betydande inslag av ett lokalt beslutsfattande.

Flera utredningar och analyser har sedan tidigare belyst strukturella utmaningar på bostadsmarknaden och i byggsektorn.[1] Produktivitetskommissionen har även låtit genomföra en forskningsrapport och tre expertrapporter som berör bostadsmarknaden och byggsektorn.[2] Rapporterna utgör underlag för kommissionens bedömningar och i vissa fall för konkreta åtgärdsförslag.

Bostadsutbudet utgörs av en befintlig bostadsstock och ett årligt tillskott av bostäder. Nybyggnation utgör ett litet årligt tillskott till bostadsstocken.[3] Produktivitetsfrämjande åtgärder behöver därför inriktas på dels ett mer effektivt nyttjande av det befintliga beståndet, dels på en ökad produktivitet i nybyggnationen. Delbetänkandet är dock framför allt inriktat på att förbättra produktiviteten i nybyggnationen. Till viss del adresseras även rörlighetsbegränsningar inom

[1] Exempelvis Långtidsutredningen (2019 s. 204–205 och 2015 bilaga 3), Konkurrensverket (2018 och 2015), Kalbro och Lind (2017), Anjou (2019), McKinsey (2017), Bergman och Nyberg (2021), Bengtsson (2020) m.fl.

[2] Forskningrapporten ”Produktivitet i bygg- och anläggningssektorn – orsaker, åtgärder och konsekvenser” av Cecilia Hermansson och Han-Suck Song. Expertrapporten ”Fastighetsbranschens erfarenheter av nuvarande lagar, regler och arbetssätt i praktiken” av Kristina Alvendal. Expertrapporten ”Förhindrar parternas kollektivavtal produktivitet i byggsektorn” av Anders Ferbe. Expertrapporten ” Arbetslivskriminalitet – ett hot mot tillväxt? av Hans Jeppson, Ansvar Säkerhet AB.

[3] Vid utgången av år 2023 fanns det nästan 5,2 miljoner bostäder i Sverige. Samtidigt påbörjades byggnation motsvarande cirka 30 000 bostäder. (SCB, 2024d; 2024e).

befintlig bostadsstock, exempelvis relaterat till fastighetsbeskattning och i viss mån även till hyressättningen i nyproduktion.

7.1.1 Bostadsbyggandets betydelse för produktivitet

En välfungerande matchning mellan arbetsgivare och arbetssökande är avgörande för produktivitet i hela ekonomin. För att matchningen ska fungera behöver människor kunna flytta dit arbetstillfällen och studier finns. Bostadsmarknadens funktionssätt är således en viktig faktor för arbetskraftens rörlighet och för en funktionell arbetsmarknad. Det behöver finnas ett utbud av olika bostadstyper som kan underlätta för övergångar mellan studier, arbete och livets olika skeenden (SOU 2019:65).

Höga bostadspriser och ett begränsat bostadsutbud i tillväxtregioner kan hämma inflyttningen. Detta kan begränsa produktivitetstillväxten i storstäderna och expansiva regioner vilket i förlängningen kan dämpa den ekonomiska tillväxten i ett land som helhet (SOU 2019:65). I flera länder finns tecken på en minskad rörlighet till högproduktiva urbana områden p.g.a. restriktioner på bostadsmarknaden och ökade regionala skillnader i bostadspriser. För Sveriges del finns indikationer på att relativt höga bostadspriser i Stockholmsområdet är associerade med en minskad total geografisk arbetskraftsmobilitet till regionen. De negativa effekterna av höga bostadspriser kompenseras delvis, men inte fullständigt, av en ökad pendling till Stockholm. Bostadsägare tenderar dock att vara än mindre benägna att vara mobila. Effekten verkar vara större för unga personer som generellt sett är den mest rörliga gruppen (Eliasson och Westerlund, 2022).

Bostadsmarknadens förutsättningar påverkar indirekt Sveriges dragningskraft för internationella forskare och studenter. Höga bostadskostnader och svårigheter att hitta lämpligt boende kan avskräcka dessa grupper från att välja Sverige som studie- och arbetsplats. Detta kan påverka Sveriges förmåga att positionera sig som en attraktiv kunskapsnation och begränsa tillgången på global talang som bidrar till akademiska och forskningsmässiga framgångar, vilket i sin tur är viktiga drivkrafter för produktivitet.

Byggsektorn stod i genomsnitt för cirka 9 procent av BNP under perioden 1980–2022 (Byggföretagen, 2023).[4] En svag produktivitetsutveckling i sektorn medför högre kostnader för bostadsbyggande samt att volymen av nybyggda och ombyggda bostäder blir lägre vilket riskerar att medföra bostadsbrist (Hermansson och Song, 2024). Höga kostnader kan medföra incitament att bygga dyrare bostäder så att lönsamheten hålls uppe. Högre priser till följd av högre kostnader leder då även till att de bostäder som byggs främst attraherar mer välbeställda hushåll, vilket utöver tillväxteffekter ger fördelningseffekter.

Hyresregleringen medför vidare att nyproduktionen av hyresrätter utförs i de dyrare segmenten, exempelvis finns det samband mellan hyresnivån och byggkostnaderna i modellen för presumtionshyror (Bergman och Nyberg, 2021).[5] Högre priser på ägda bostäder leder till mer skuldsatta hushåll vilket kan påverka den finansiella stabiliteten. En produktivitetsökning inom byggsektorn har därmed en generell påverkan på produktivitetsutvecklingen i Sverige samtidigt som en produktivitetsökning inom sektorn kan leda till lägre byggkostnader. Lägre byggkostnader kan möjliggöra för fler hushåll att efterfråga nyproducerade bostäder med ett ökat utbud av bostäder som följd.

En indirekt effekt av en svag produktivitetsutveckling i byggsektorn är att tätheten av samhället (agglomeration) riskerar att försämras, vilket indirekt riskerar att dämpa sysselsättning, löner, matchning och därmed sänka tillväxten i regioner och även i hela ekonomin. En svagare agglomeration kan även försvåra etableringen av innovationskluster, vilket i sin tur kan dämpa konkurrenskraften. Nystartade företag har ofta särskilda behov av utländsk kompetens och problem med att hitta en bostad gör det svårare att attrahera och behålla nyckelpersoner (Hermansson och Song, 2024).

[4] År 2022 var andelen 11,6 procent vilket var den högsta under mätperioden. Regionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne står tillsammans för cirka 58 procent av byggsektorns bidrag till BNP.
[5] Presumtionshyror är den rådande modellen för hyressättning vid nyproduktion.

7.1.2 Mål för området

Bostadspolitikens målsättning bör vara att skapa en bostadsmarknad med tillgängliga och prisvärda boenden. För att åstadkomma det krävs enkla och tydliga regelverk med en likartad tillämpning i landet, en effektiv fysisk planeringsprocess, tillräckligt med byggbar mark i attraktiva områden, en konkurrensutsatt marknad samt att det är enkelt att använda ny teknik genom exempelvis industriellt byggande.

7.1.3 Avgränsning och hänvisning till andra kapitel

I delbetänkandet fokuseras på åtgärder som bedöms öka utbudet av nybyggda bostäder, framför allt genom att minska och förändra regelverk och tillståndsprocesser. Därigenom bedöms bl.a. att tillgängligheten till byggbar mark kan öka och byggsektorns produktivitet förbättras, vilket över tid har potential att ge väsentligt positiva effekter för inte bara byggsektorns produktivitet, utan hela den svenska ekonomin.

I inledningen ovan konstaterades att nyproduktionen endast utgör ett litet årligt tillskott på befintlig bostadsstock. En flexibel bostadsmarknad förutsätter att också den befintliga bostadsstocken adresseras, för att exempelvis minska eventuella inlåsningseffekter och åstadkomma ett mer optimalt nyttjande. Produktivitetskommissionen har inte gjort någon fördjupad analys av hur befintlig bostadsstock används. I skattekapitlet[6] redogör dock Produktivitetskommissionen för hur bostadsbeskattningen i termer av löpande beskattning på boendevärdet samt kapitalvinstbeskattningen skulle kunna förändras för att förbättra nyttjandet av beståndet. Produktivitetskommissionen planerar att återkomma till bostadsstockens nyttjande i huvudbetänkandet.

Utöver de förslag som presenteras i detta kapitel, analyserar Produktivitetskommissionen regler och regelförenkling generellt i kapitel 5. Dessa förslag bedöms även påverka regelgivningen inom bostadsområdet.

En ytterligare avgränsning gäller det tidsperspektiv som är utgångspunkten för Produktivitetskommissionens arbete. Bostadsmarknadens och byggsektorns konjunkturkänslighet präglar den dagsaktuella diskussionen om bostadsbyggande och bostadsmarknadens

[6] Kapitel 13 Skatter.

förutsättningar.[7] Produktivitetskommissionens arbete kommer dock att fokusera på strukturella snarare än konjunkturella reformer. Kommissionens förslag syftar till att förbättra bostadsmarknadens grundläggande funktionssätt och på så sätt bidra till en generellt bättre produktivitetstillväxt och välfärd på lång sikt.

7.2 Analys

7.2.1 Läget i dag

Produktivitetsutvecklingen inom byggsektorn är svag

Det har skrivits flera utredningar och studier om den svaga produktivitetsutvecklingen i svensk byggsektor.[8] Flera har pekat på att den låga produktiviteten i byggindustrin är ett globalt fenomen som bl.a. beror på låg digitalisering, låg automatiseringsgrad, låg IT-mognad jämfört med andra branscher t.ex. tillverkning och handel samt att byggindustrin består av många småföretag som inte har resurser att satsa på IT och att branschen är projektorienterad.[9]

Produktivitetskommissionen har beställt en forskningsrapport om produktiviteten i bygg- och anläggningssektorn (Hermansson och Song, 2024). Rapporten konstaterar att produktiviteten i det svenska näringslivet är nära 50 procent högre i dag än vid millenniumskiftet. Utvecklingen för varu- och tjänsteproducenter är likartad, medan byggverksamhetens produktivitetsutveckling har stagnerat och är i genomsnitt i stort sett oförändrad sedan mitten på 1990-talet.

Byggsektorn i en internationell jämförelse

I forskningsrapporten av Hermansson och Song (2024) konstateras att den svenska byggsektorn delar problemen med svag produktivitetsutveckling med flera andra industriländers byggsektorer.[10]

[7] Konjunkturkänsligheten är framför allt tydlig i Boverkets byggprognos från juni 2023. Prognos är att antalet påbörjade bostäder minskar från 71 000 under toppåret 2021 till cirka 27 000 år 2023 och 21 500 år 2024. Detta visar på volatiliteten och hur bostadsmarknaden och byggsektorns förändrats i närtid.
[8] Se tex. SOU 2015:105, Statskontoret 2009 Sega gubbar? – En uppföljning av Byggkommissionens betänkande ”Skärpning gubbar!” 2009:6.
[9] Se sammanfattning i forskningsrapporten från Hermansson och Song (2024).
[10] Enligt OECD:s databas som täcker förädlingsvärde per sysselsatt i byggsektorn för 29 länder var utvecklingen negativ för 16 länder, inklusive EU-27 1996–2019.

Sett över hela perioden 1996–2020 framstår inte den svenska byggsektorn som den med sämst utveckling, tvärtom syns en positiv produktivitetsutveckling. USA har exempelvis en lägre arbetsproduktivitet nu än på 1950-talet och en negativ utveckling sedan 1970-talet. Om perioden efter 2005 studeras ser det annorlunda ut för Sverige där exempelvis TFP (totalfaktorproduktivitet) är negativ större delen av perioden.

I jämförelse kan nämnas Nederländerna som under samma period haft en stark utveckling. Landet har bäst produktivitetsutveckling i byggsektorn under perioden 2016–2020 för både TFP och arbetskraftens sammansättning. Hermansson och Song beskriver hur Nederländernas starka utveckling kan förklaras av ökade investeringar i ny teknik som i sin tur förklaras av återkommande problem med att hitta önskad arbetskraft inom byggsektorn. I samband med en allmän ökning av byggnationen uppgav cirka 40 procent av de nederländska byggföretagen att de hade arbetskraftsbrist vilket kan jämföras med 25 procent i resten av ekonomin. Arbetskraftsbristen inom sektorn bidrog till att företagen i stället satsade på nya maskiner, robotar och digitalisering. I Nederländernas utveckling har statens roll varit att stödja innovation via intermediärer som håller ihop företagen i nätverk och kluster samt genom kompetensutveckling av byggarbetare för att stärka kunnandet inom digitalisering och ny teknik.

Även Belgien visar på en starkare produktivitetsutveckling i jämförelse med Sverige. Det är särskilt i anläggningssektorn som produktiviteten har stigit snabbt t.ex. vid byggnation av vindparker. I Belgien har byggsektorns höga löneläge drivit fram investeringar i ny teknologi. Industrin har bland annat arbetat med mekanisering, off-siteproduktion (dvs. byggnation som sker på annan plats än där den uppförs, exempelvis i fabrik) och satsat på innovation inom betong som tillåter prefabricering. Olika statliga och regionala initiativ för att påskynda energieffektivisering har bidragit till ett helhetsgrepp och givit möjlighet till standardisering, skaleffekter och lägre kostnader.

Exemplen från Nederländerna och Belgien visar bl.a. på hur viktigt det är med dels en omfattande användning av industriell produktion och prefabricering, dels att sektorn har förutsättningar att kunna investera i och införa ny teknik.

Bostadsmarknaden i en internationell jämförelse

Vid en internationell jämförelse finns flera påfallande problem med den svenska bostadsmarknaden.

OECD (2023e) lyfter fram ett ineffektivt nyttjande av bostadsbeståndet i Sverige och att utbudet av bostäder i växande regioner inte möter efterfrågan. OECD pekar särskilt på hyresmarknadens bristande funktionalitet och dess påverkan på arbetskraftens rörlighet. Bland OECD-länderna har Sverige en av de striktaste hyresregleringarna vilket snedvrider bostadsmarknaden och påverkar arbetskraftens rörlighet, framför allt för hushåll med en lägre inkomst. Konkurrensen inom byggsektorn bedöms vara hämmad av bland annat hyresregleringen. Detta eftersom incitament för att investera i boendeformen minskar då marknadsmässiga hyror i attraktiva storstadsområden inte är tillåtna samtidigt som produktionskostnaderna är höga, bland annat till följd av höga markpriser.

Utöver hyresregleringens påverkan anger OECD att byggsektorn i Sverige har högre hinder än OECD-genomsnittet för både internationell handel och inhemsk konkurrens vilket bidrar till bristen på produktivitetstillväxt i sektorn. OECD anger särskilt att det kommunala planmonopolet och de komplexa regelverken utgör hinder för nya företag att ta sig in på marknaden. OECD har föreslagit att Sverige ska lätta på hyresregleringen och effektivisera regelverken som påverkar byggandet.

Sverige är ungefär i nivå med EU-genomsnittet för andelen trångbodda, cirka 17 procent. Sverige särskiljer sig dock genom att trångboddhetssnittet stiger i jämförelse med EU-genomsnittet (Eurostat, 2023). Enligt OECD (2023d) rankas Sverige relativt högt när det gäller kostnadsbelastning för bostäder mätt som andelen låginkomsttagare som spenderar mer än 40 procent av inkomsten på hyra. I Sverige är det 41,8 procent av låginkomsttagarna jämfört med 36 procent i genomsnitt inom OECD-länderna. Faktorer som bidrar till trångboddhet och högre kostnadsbelastning inkluderar enligt OECD brist på överkomliga hyresbostäder i vissa områden, delvis relaterat till strikt hyresreglering och begränsad prioritering av denna grupp för tillträde till kommunala bostäder (OECD 2023d).

Prisutvecklingen på bostadsmarknaden har visat på en stark real prisuppgång i Sverige sedan 1990-talet, med en ökning på 52,2 procent sedan 2010, vilket är betydligt högre än OECD:s genomsnitt på

37,8 procent. Prisuppgången i Sverige har avtagit på senare år. Investeringar i bostäder har efter en stadig ökning under perioden 2012–2017 börjat minska och närmar sig nu OECD-genomsnittet (OECD 2023d).

Även bolånemarknaden avviker från genomsnittet med en högre andel bolånefordringar i förhållande till BNP. År 2021 var andelen 77 procent vilket kan jämföras med OECD-genomsnittet på 51,7 procent. OECD (2023d) menar att detta beror på en högre grad av beroende av bolån bland svenska bostadsägare. Samtidigt har en stor del av dessa lån en rörlig ränta, vilket kan innebära risker i ett föränderligt ränteklimat. I en internationell jämförelse uppvisar Sverige en hög andel av hushållsutgifterna för bostadskostnader, 20,3 procent jämfört med OECD-genomsnittet på 18,2 procent. Enligt Eurostat (2023) lägger svenska hushåll cirka 22,2 procent av sin disponibla inkomst på boende vilket kan jämföras med EU-genomsnittet på 19,6 procent.[11]

Trots de nämnda problemområdena, finns områden där den svenska bostadsmarknaden står sig väl i ett internationellt perspektiv.

Bostadsmobiliteten[12] är hög i Sverige där 39,3 procent av befolkningen bytt bostad under en femårsperiod, vilket är betydligt högre än OECD-genomsnittet på 22,1 procent. OECD (2023d) konstaterar att majoriteten av flyttarna är relaterade till personliga och familjemässiga motiv men att svårigheter att få tillgång till bostäder i vissa områden fortfarande kan hindra arbetskraftens rörlighet.

OECD (2023d) anger vidare att den genomsnittliga pendlingstiden i Sverige är 18,2 minuter per dag vilket är lägre än OECD-genomsnittet på 29,2 minuter per dag. Detta tyder på att relativt många har råd att bo tillräckligt nära sin arbetsplats.

Bostadsbrist, efterfrågan och produktivitetspåverkan

Bostadsbrist och efterfrågan på nybyggda bostäder är skilda begrepp. Bostadsbrist utgörs av ett behov som kan definieras utifrån tillgången på husrum till en rimlig standard, medan efterfrågan att konsumera bostaden påverkas av bostadens pris, läge och kvalitet. Brist är i sin tur endera ett marknadsmässigt begrepp där hushållens

[11] Exempelvis lägger hushåll i Danmark (25,4 procent) och Tyskland (24,5 procent) en högre andel av disponibel inkomst på boende än Sverige (Eurostat, 2023).
[12] OECD definierar bostadsmobilitet i detta sammanhang som procentandelen av individer som bytt bostad under åren 2008–2012.

boendestandard är lägre än de har förmåga och vilja att betala för, eller ett politiskt begrepp som kan definieras som att boendestandarden är lägre än behovet. Bostadsbrist som politiskt begrepp kan förklaras som en situation som uppstår där hushållens nuvarande bostadsstandard inte uppfyller de normer samhället har kring boendet utifrån olika parametrar t.ex. trångboddhet, andel av inkomst som läggs på boendet, pendlingsavstånd, tillgång till egna rum för barn vid vissa åldrar.

Boverkets gör bedömningar utifrån behovsperspektivet, och relaterar alltså inte till hushållens betalningsvilja. Bostadsbristen skattas av kommunerna själva utifrån parametrar som Boverket har definierat. Utifrån Boverkets behovsbedömning uppskattar myndigheten att bostadsbyggandet bör vara cirka 67 300 bostäder per år fram till 2030. Av dessa svarar cirka 39 000 bostäder per år för den förväntade befolkningstillväxten och cirka 22 000 bostäder per år motsvaras av ett latent behov som byggts upp över tid. Resterande andel av bedömningen utgörs av en bostadsreserv (Boverket, 2023a).[13] Merparten av kommunerna bedömer att det råder en brist på den lokala bostadsmarknaden. Antalet kommuner som anger brist har dock minskat de senaste åren.[14] Bostadsbristen återfinns framför allt i storstadsområdena där cirka 80 procent av befolkningen bor (Boverket, 2023c).[15]

Boverket gör också byggprognoser, som utgår från marknadsförutsättningarna, vilket därmed är ett mer relevant mått för att relatera till hushållens betalningsvilja. Boverkets byggprognos för 2024 var att cirka 20 000 bostäder skulle byggas (Boverket, 2023a). Myndighetens bedömning var att den svaga konjunkturen bidragit i närtid till ett ökat underskott av bostadsbyggande men att underskottet minskat sedan 2018 till följd av att bostadsbyggandet överstigit befolkningstillväxten (Hermansson och Song, 2024). Bostadsbyggnationen har dock avstannat som en följd av rådande konjunktur.

[13] Bedömningen görs bl.a. med utgångspunkt i SCB:s framskrivning av den nationella befolkningsutvecklingen fram till år 2070.
[14] 2023 uppgav 180 av 290 kommuner en brist. Det är 24 färre än 2022 och 75 färre än den högsta noteringen som gjordes 2017. (Boverket 2023b).
[15] Denna andel är sjunkande. 2022 var andelen 87 procent och kring 2019 var andelen 94 procent enligt Boverket.

Underskott på bostäder i storstadsregioner och norra Sverige kan hämma produktivitetstillväxten

Det är framför allt i storstadsregionerna som underskott på bostäder har lett till negativa effekter på sysselsättningen, företagandet, entreprenörskapet, innovationskraften och därmed slutligen tillväxten (Hermansson och Song, 2024).

Samtidigt har behovet av bostadsbyggnation utanför storstadsregionerna på senare tid kommit att belysas bl.a. av planerade industriprojekt i Norr- och Västerbotten. Situationen för dessa regioner skiljer sig dock åt från storstadsregionerna.

Produktivitetskommissionens bedömning är att det i storstadsregionerna finns förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande på marknadsmässiga villkor, men att detta hämmas av bl.a. marktillgång i attraktiva områden. I Norr- och Västerbotten är marknadsförutsättningarna svagare som en följd av svagare efterfrågan samtidigt som byggkostnaderna är desamma som generellt i landet. Storstadsregionerna har över tid haft en stabil befolkningstillväxt som drivit upp efterfrågan, vilket Norr- och Västerbotten generellt sett saknat. Utvecklingen har där snarare varit negativ, med minskande befolkningssiffror, även om det numer finns en tendens till en mer stabil ökning i enskilda städer. Prognosen, mot bakgrund av industrisatsningarna, visar dock på en betydande och snabb befolkningstillväxt vilket påkallar ett behov av tillkommande bostadsbyggnation för att prognoserna ska kunna realiseras. Utmaningarna i Norr- och Västerbotten har uppmärksammats av regeringen, bl.a. genom den särskilda samordnare som tillsatts.

Det finns ett latent bostadsbyggnadsbehov som riskerar att växa

Som redovisades ovan, visar Boverkets prognoser på en bostadsbrist, sett utifrån behovsperspektivet. Från Produktivitetskommissionens perspektiv är det viktigt att se till de bedömningar som finns på längre sikt.

På två decennier har befolkningen i Sverige ökat från nästan 9 miljoner invånare 2003 till över 10,6 miljoner 2023. Enligt SCB:s prognoser väntas befolkningen överstiga 11 miljoner år 2032 och nå cirka 12,7 miljoner år 2070 (SCB, 2023f). Två betydande faktorer som förklarar tillväxten är att det bedöms födas fler människor än

det dör bl.a. eftersom fler människor lever längre samt ett nettoinvandringsöverskott. Trots den historiska utvecklingen bör det noteras att 2023 innebar den lägsta befolkningsökningen sedan 2001, skälen var bl.a. färre födslar och förändringar i in- och utvandring.[16]

En växande befolkning medför behov av bostadsbyggnation över tid. Enligt Boverket har ett latent bostadsbyggnadsbehov, dvs. ett underskott, uppstått under samma period. År 2006 började behovet att byggas upp och successivt öka fram till 2017, därefter har bostadsbyggnationen överskridit befolkningstillväxten och det latenta behovet har minskat. År 2023 uppskattas det latenta bostadsbyggnadsbehovet vara cirka 175 000 bostäder. Boverket bedömer att det mot bakgrund av rådande konjunktur finns en betydande risk för att befolkningsutvecklingen framöver överstiger bostadsbyggandet och att det latenta bostadsbyggnadsbehovet består under lång tid (Boverket, 2023a).

Behovet av nya bostäder bedöms därmed fortsatt vara stort, inte bara under de närmast kommande åren, utan under längre tid, främst p.g.a. bedömd befolkningstillväxt, det latenta bostadsbyggnadsbehovet och den påverkan som rådande konjunktur har på bostadsbyggnationen.

Den fysiska planeringen tar allt längre tid

Det finns tydliga indikationer på att kommunernas arbete med framför allt detaljplaner kommit att ta allt längre tid.[17] Statistikkällorna är bristfälliga och resultaten varierar bl.a. beroende på om kommunerna rapporterar in data och när ett arbete anses vara inlett. En sammanställning som Produktivitetskommissionen har tagit del av är det s.k. *Nationellt ledtidsindex* som 2023 togs fram inom ramen för ett branschinitiativ.[18] I analysen framgår att den genomsnittliga tiden för plan-och lovprocessen är cirka 4,5 år. Den genomsnittliga tiden för att anta en detaljplan som möjliggör bostadsbyggrätter är därmed, i snitt, längre än de politiska mandatperioderna. I expert-

[16] SCB (2024c) Bl.a. uppmättes antal födda barn/kvinna till under 1,5 barn vilket är det lägsta värdet sedan mätningarna inleddes.
[17] Exempelvis Alvendal (2024), Hermansson och Song (2024).
[18] Initiativet Bygg I Tid, Byggföretagen och Fastighetsägarna (2023). Även denna sammanställning har begräsningar vad gäller ledtidsmätningen. Bl.a. saknas den tid det tar mellan myndighetsbesluten startbesked och slutgodkännande vilket i sig kan anses vara ett intressant mått på hur snabb själva byggtiden är. Ytterligare svaghet är att analysen endast omfattar ett urval av kommunerna, 48 kommuner där 56 procent av befolkningen bor.

rapporten av Alvendal (2024) anges att ledtiderna för detaljplaner i Stockholms län mellan åren 2010–2019 ökat från 35 månader till 57 månader. Det är en ökning med nästan två år under nästan ett decennium. Ovanstående siffror tydliggör en betydande risk för att planprocessen är ineffektiv.

Tillämpningen av lagstiftningen är komplex med flera inblandade aktörer. Det finns även indikationer på att en kultur har etablerats inom offentlig sektor där besluten tillåts att ta lång tid, i syfte att säkerställa välavvägda beslut (Alvendal, 2024). Processen kostar pengar och en förlängd process innebär bl.a. ökade kostnader för företagen för själva planprocessen samt i flera fall kostnader för ränta marken som företagen investerat i utan att kunna realisera intäkterna. Förlängda ledtider påverkar därmed byggkostnaderna.

Produktivitetskommissionens bedömning är att ledtiderna är ett resultat av ett komplext och svårtillämpbart regelverk i kombination med en offentlig sektor som har effektivitets- och samordningsproblem. Den offentliga sektorns behov och önskemål att genomföra omfattande utredningar inom ramen för planprocessen behöver vägas av mot ökade kostnader för företagen och samhällsekonomiska kostnader av en försenad och fördyrad bostadsbyggnation.

Konkurrensen i byggsektorn är i vissa delar svag

Byggsektorn är fragmenterad och karakteriseras av ett fåtal stora rikstäckande byggentreprenadföretag med ett stort antal mindre företag verksamma lokalt och regionalt.[19]

Konkurrensverket har analyserat konkurrensen inom bostadsbyggandet. Analysen visar bl.a. att antalet aktörer inom bostadsbyggandet har blivit fler och att marknaden har blivit något mindre koncentrerad (Konkurrensverket, 2018). Även Produktivitetskommissionens expertrapport (Ferbe, 2024) visar på ett brett omfång av företag verksamma inom byggsektorn. Ferbe beskriver att merparten är små och ofta enmansföretag. Trots fler aktörer och minskade marknadsandelar menar Konkurrensverket dock att det inte finns några tydliga indikationer på att konkurrensen har förbättrats (Konkurrensverket, 2018). Ett exempel på det är att priserna inte sjunkit

[19] Se t.ex. Ferbe (2024), Konkurrensverket (2018) och Byggkonkurrensutredningen (SOU 2015:105).

i något led i byggprocessen. Det finns heller inga tydliga tecken på att det ökade antalet företag medfört ett breddat produktutbud eller till förbättrad produktivitet. Konkurrensverket menar även att de historiskt stigande bostadspriserna verkar ha kunnat kompensera för de ökade kostnaderna för insatsvaror vilket minskar kostnadstrycket på dessa varor (Konkurrensverket, 2018).

Byggkonkurrensutredningen (SOU 2015:105) ansåg att de höga byggkostnaderna och den låga produktivitetsutvecklingen inom bostadsbyggandet beror på att Sverige inte är att betrakta som en nationell marknad eftersom byggmarknaden är fragmenterad i den mening att byggandet kan skilja sig åt mellan kommuner. Byggkonkurrensutredningen (SOU 2015:105) konstaterar vidare att ett av grundproblemen är att konkurrensen inom bostadsbyggande är statisk snarare än dynamisk.[20] En konsekvens av detta har varit att strukturen på bostadsbyggandets utbudssida inte har förändrats speciellt mycket de senaste decennierna.

Enligt flera utredningar kännetecknas delar av byggmaterialbranschen av bristande transparens.[21] Exempelvis pekas ett komplext och icke-transparent rabattsystem ut som särskilt konkurrenshämmande. Byggmaterial handlas på ett stort antal olika produktmarknader. Vissa av dessa präglas av en hög koncentration, låg kundrörlighet och bristande pristransparens.[22] Byggmaterialbranschen kännetecknas av inlåsningseffekter vilket bl.a. medför att den information som i en marknadsekonomi bärs av prissättningen går förlorad och felbeslut i projektering och byggnation sker.

I branschen förekommer standardavtal[23] som framför allt reglerar entreprenadjuridiska frågor mellan kontraktsparter och frivilliga branschstandarder som går utöver lagstiftningens kravnivå. Båda dessa typer av branschavtal kan innebära att sektorns produktivitetsutveckling hämmas genom att försvåra för innovation. Det finns kritik mot att standardavtalen adresserar vilken part som bär olika risker i en byggnation, inte hur riskerna minskas. En konsekvens kan bli att företaget som enligt avtalet ska bygga enligt ritningar definierade i kontraktet gör detta även om företaget kan notera att rit-

[20] Statisk konkurrens karakteriseras av att nya aktörer i hög grad konkurrerar med befintlig teknik och byggprocesser och därmed inte bidrar till någon högre grad av utveckling.
[21] Konkurrensverket (2018 och 2021) och Bergman och Nyberg (2021).
[22] Exempelvis cement, gipsskivor och mineralull, vissa snickeriprodukter m.m. (Anjou, 2019).
[23] Ett standardavtal inom byggsektorn är fördefinierade kontraktsmallar som reglerar rättigheter, skyldigheter och ansvarsfördelningar mellan parterna i byggprojekt. Exempel är AB 04 för entreprenadkontrakt och ABT 06 för totalentreprenader.

ningarna i sig är felaktiga, vilket kan resultera i fel och brister i byggnationen. Branschstandarderna har kritiserats för att befästa en förändringsovillig kultur som inte främjar produktivitet (Anjou, 2019). Det finns även specifika miljöklassningssystem[24] som ställer särskilda krav på byggnaderna. Risken med ovan beskrivna krav, som även sträcker sig längre än lagstiftningens krav på nybyggnation, är att de kan försvåra för företag att använda nya lösningar (Lind, 2020).

En förbättrad konkurrens inom byggsektorn kan pressa priserna och göra det möjligt att realisera projekt i fler segment och i mindre centrala lägen. Vidare kan ett fortsatt högt bostadsbyggande möjliggöras även om prisnivåerna på bostäder stagnerar eller sjunker (Konkurrensverket, 2018).

Byggkostnaderna är höga, framför allt materialkostnaderna

Byggkostnadernas utveckling i Sverige var under perioden 2015–2018 bland de snabbaste/brantaste inom EU (Konkurrensverket, 2018). En förklaring är att en hög lönsamhet i slutledet kan ha medfört svaga incitament att få ner kostnaderna i underliggande led. Materialpriserna var de som ökade mest under perioden vilket förklarade merparten av de ökade byggkostnaderna. Även stigande markkostnader bidrog till kostnadsökningarna. Under samma period steg bostadspriserna vilket kan ha kompenserat företagen för ökade materialkostnader (Konkurrensverket, 2018).

I Sverige är byggkostnaderna bland de högsta i EU (Konkurrensverket, 2018). Enligt OECD-Eurostats beräkningar har Sverige de högsta kostnaderna för att bygga bostäder i EU och det har inte heller funnits några tecken på att branschen har effektiviserats. Byggmaterialpriserna har stigit och eftersom material utgör en stor del av byggkostnaderna förklarar ökningen merparten av de stigande byggkostnaderna (Konkurrensverket, 2018 och 2021).

Priset på byggbar mark anges av byggsektorn själv som en bidragande faktor till kostnadsökningar (se t.ex. Sveriges allmännytta, 2023). Delar av kritiken riktar sig till kommunernas markförsäljning till företagen och kommunernas incitament att hålla uppe markpriser. Kommunen har inte rätt att sälja mark till underpris. Försäljningen ska bland annat ske med hänsyn tagen till statstödsegler samt kommu-

[24] Miljöklassningssystem är metoder för att utvärdera en byggnads miljöprestanda.

nallagens krav på god ekonomisk hushållning och förbud att gynna enskilda näringsidkare. Det innebär att försäljning i princip ska ske till marknadspris. Vad marknadspriset är, kan dock påverkas av i vilken mån kommunerna gör mark tillgänglig. De har en stor påverkan på utbudet. Det finns inga begränsningar eller krav på omfattningen av det utbud av byggbar mark som kommunerna kan ha. Skulle mängden byggbar mark i stället öka, kan det bidra till att minska markprisets andel av byggkostnaderna, genom lägre marknadspris på marken. Se vidare aktörsanalysen i avsnitt 7.2.2 nedan.

7.2.2 Identifierade hinder och möjligheter

Offentliga medel kan öka bostadsbyggandet men främjar inte nödvändigtvis produktivitet

En möjlighet för att komma till rätta med bostadsbrist handlar om att det offentliga åtar sig att stå för delar av den finansiella kostnaden. Sedan 1990-talet är dock grundprincipen att bostadsbyggnationen i Sverige sker utifrån marknadsmässiga förutsättningar. Det offentliga står inte för några betydande subventioner av byggnationen även om finanseringsinslag för viss typ av bostadsbyggnation har funnits under åren. Investeringsstöd till företagen med syfte att främja en specifik byggnation utgör ett exempel på detta.

På en välfungerande bostadsmarknad uppkommer bostadsbyggnation där kostnaderna för nybyggnation understiger hushållens betalningsvilja, givet att utbudet inte har begränsats. Exempelvis skulle lägre nyproduktionskostnader medföra att fler bostäder byggs eftersom fler hushåll kan finansiera bostäderna och efterfrågan ökar.

Baserat på den bild som framträder av läget i Sverige i dag, framstår det inte enkelt att avgöra om bostadsbristen, utifrån de behovsbedömningar som Boverket gör, kan byggas bort genom enbart en bättre fungerande bostadsmarknad eller om det krävs ett utökat offentligt finansiellt åtagande.

Produktivitetskommissionen anser dock att det vore tveksamt att använda betydande offentliga medel för att bygga bostäder, i enlighet med en politiskt definierad brist, när det finns åtgärder som kan genomföras för att öka utbudet och förbättra marknadsfunktionen, som inte är kostnadsdrivande. Sådana förbättringar menar Produktivitetskommissionen kan uppnås genom bl.a. de förslag som kom-

missionen föreslår i syfte att skapa bättre balans mellan efterfrågan och utbud och därigenom öka bostadsbyggandet utan ett stort offentligt åtagande. Att använda betydande offentliga resurser för att bygga bostäder försämrar sannolikt även produktiviteten i byggsektorn. Detta eftersom en nödvändig strukturomvandling i byggsektorn riskerar att utebli vilket kan leda till stigande byggkostnader. Resultatet riskerar att bli ett fortsatt, och möjligen ökande, behov av omfattande offentliga stöd över tid.

En omfattande offentlig satsning på bostadsbyggande kan även bidra till att bostadsbyggnationen sker på platser där bostäderna över tid inte kommer att vara efterfrågade. Subventioner till bostadsbyggande riskerar även att medföra stigande markpriser vilket i sig påverkar byggkostnaderna om den byggbara marken utgör en bristfaktor i sig själv (Kalbro och Lind, 2017), något som Produktivitetskommissionen menar är ett av de strukturella problemen på dagens bostadsmarknad. Detta skulle inte vara samhällsekonomiskt effektivt och de statliga kostnaderna för ett sådant åtagandet skulle vara betydande.[25] När det offentliga finansierar skillnaden i kostnader och hushållens betalningsförmåga, kommer företagen tappa incitamenten att effektivisera sin produktion och marknadens förmåga till produktivitetshöjningar slås undan. Även i ett större sammanhang kan det ifrågasättas varför betydande offentliga medel skulle satsas inom byggsektorn med risk för snedvridningseffekter och allokeringsproblematik när t.ex. arbetskraft behövs i andra, mer produktiva, sektorer.

Efterfrågan på bostäder tillgodoses inte

För att främja produktivitetsutvecklingen behöver de hinder som försvårar att bostäder kan byggas där efterfrågan återfinns adresseras. Det är därmed viktigt att analysera hur utbudet fungerar och om det finns utbudsbegränsningar som hämmar bostadsbyggandet.

[25] Under perioden 2016–2022 fanns ett statligt investeringsstöd för viss hyresrätts- och studentbostadsbyggnation. Utfallet var 31 juli 2023 18,1 miljarder kronor för cirka 51 3000 bostäder (BP 24, UO 18). En kritik mot stödet var att det delvis användes till bostäder som ändå skulle byggts på marknadsmässiga grunder. Det finns dock analyser som indikerar på att cirka 30 000 hyresrätter byggdes som annars inte skulle ha byggts. Om det påståendet är korrekt innebär det att den stödnivå som krävdes var cirka 600 tkr/bostad. Ett ytterligare exempel är kostnaderna för räntebidragen som avskaffades under 1990-talet. Statens kostnader för räntebidragen uppgick till cirka 29,3 miljarder 1992/93, kostnaderna hade då ökat med över 100 procent sedan 1987. Ungefär 25 miljarder av dessa avsåg bostäder där cirka 7 procent av landets hushåll bodde. Kostnaderna var stora och ökade snabbt vilket gjorde att systemet kom att avregleras under 1990-talet (SOU 1992:24 s. 17).

Det har konstaterats att en bättre balans mellan utbud och efterfrågan kan förbättra bostadsmarknadens funktion (SOU 2015:104). Ett problem på bostadsmarknaden är att utbudet reagerar svagt eller trögt på pris- eller kostnadsförändringar. En samlad bild av problematiken kring ett trögt utbud av bostäder beskrivs i Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:104, bilaga 3). Priserna på bostäder har stigit kraftigt mellan åren 2010 och 2020 och köerna på hyresmarknaderna i orter med en växande befolkning har blivit längre. Efterfrågan på bostäder har stigit. Trots en stigande efterfrågan och allt högre priser har bostadsbyggandet varit på relativt låga nivåer även om byggandet började stiga mer mot slutet av 2010-talet.

Den viktigaste förklaringen till det låga byggandet är att utbudet av mark inte har ökat i takt med efterfrågan (SOU 2015:104). Bostadsmarknadens funktionalitet kan förbättras om efterfrågan och utbud ges bättre förutsättningar att mötas.

Tobins Q och bostadsbyggande

En förutsättning för all bostadsbyggnation är att det finns en lokal marknad som efterfrågar bostäderna. För att bedöma lönsamheten vid nybyggnation av bostäder brukar måttet Tobins Q användas. Tobins Q är förhållandet mellan marknadsvärdet på en tillgång och vad det skulle kosta att ersätta samma tillgång (Tobin, 1969). När det gäller bostadsbyggnation innebär ett Tobins Q-värde över 1 att det är lönsamt att bygga eftersom det pris företagen kan få för att sälja den nybyggda bostaden överstiger deras produktionskostnader. I realiteten krävs en kvot något högre än 1 eftersom företagen rimligen kräver en viss marginal på investerat kapital. En kvot lägre än 1 är en indikation på dålig lönsamhet för nybyggda bostäder och bör medföra att betydligt färre eller inga bostäder alls kommer att byggas.

Mekanismen bakom nybyggnation av bostäder kan förklaras av att när efterfrågan på bostäder stiger, t.ex. i orter med en stabil befolkningstillväxt, stiger bostadspriserna och efter ett tag kommer byggnationen i gång. Om efterfrågan är hög och utbudet inte anpassar sig blir konsekvensen stigande markpriser i stället för ett ökat byggande. Det finns internationella studier kring ett begränsat markutbud och dess påverkan på stigande bostadspriser i nästa led. Tesen i dessa studier är att den främsta orsaken till höga huspriser är höga

markpriser som i sin tur orsakas av ett begränsat markutbud för bostadsbyggare. (SOU 2015:104, bilaga 3)

Är bostadsmarknaden välfungerande, bör höga Tobinskvoter således leda till ett ökat bostadsbyggande. I Sverige verkar detta inte stämma. I flera kommuner har det byggts mindre än vad som utifrån resonemanget ovan kan förväntas (Bengtsson 2020, Byggföretagen, 2020). I storstadsregionerna finns en brist på bostäder trots att Tobins Q-kvoten är över 1, och det därmed är lönsamt att bygga.[26] Denna situation har bestått över en längre tid och det är därför relevant att förstå varför det i stället för en ökad bostadsbyggnation med små prishöjningar kommit att bli en situation med små produktionsökningar och mer kraftigt stigande priser på bostäder. Det föreligger sannolikt olika former av utbudsbegränsningar som hämmar en välfungerande bostadsmarknad.

Faktorer som begränsar utbudet

Ett bostadsutbud som reagerar trögt på priser (låg utbudselasticitet) är tillväxthämmande. I USA bedöms t.ex. utbudsrestriktioner på bostadsmarknaden ha medfört att den samlade BNP-tillväxten mellan 1960-talet och 2009 varit en tredjedel lägre än vad som skulle vara fallet om restriktionerna inte förelåg (Hseih och Moretti, 2019).

Följande områden är exempel på faktorer som kan begränsa utbudet och som därmed kan hämma en ökad byggnation av bostäder trots en stark efterfrågan:

- Fysiska begränsningar – t.ex. stadens geografiska placering. Ligger staden vid exempelvis en kust eller en bergskedja kan dess expansion endast ske i vissa riktningar. Flera studier har visat på ett samband mellan förekomst av fysiska begränsningar och högre huspriser (SOU 2015:104, bilaga 3).
- Marktillgång – Mark krävs för att bygga bostäder och marken behöver finnas i områden som är tillräckligt attraktiva för att Tobins Q ska överstiga 1. Denna mark är begränsad. Markägare kan exempelvis vara ovilliga att sälja mark om denne redan äger bostäder eller avser att uppföra bostäder och inte önskar en ökad konkurrens. En markägare kan även mer principiellt motsätta sig exploa-

[26] År 2020 hade omkring en tredjedel av kommunerna ett genomsnittligt Tobins Q över 1.

tering av till exempel naturmark för bostadsbyggande och därmed begränsa marktillgången.

- NIMBY:ism (Not-In-My-Backyard) – Att utbudet begränsas p.g.a. brist på byggbar mark förklaras bl.a. att negativa externa effekter uppkommer när mark exploateras. Exempel på negativa externa effekter är påverkan för närboende när grönyta som anses vara värdefull bebyggs, utsikt försämras och det ekonomiska värdet på kringliggande bostäder/fastigheter riskerar att påverkas negativt. Det finns incitament för lokala intressen att begränsa bostadsbyggandet. NIMBY:ism (Not-In-My-Backyard) är ett välkänt internationellt problem som innebär att boende i attraktiva områden motsätter sig nybyggnation. Se vidare diskussion om incitament i aktörsanalysen nedan.
- Kommunala planmonopolet/kommunala planeringen – Långa och svårförutsägbara planeringsprocesser, delvis påverkade av olika särintressen och s.k. NIMBY:ism m.m., hämmar bostadsbyggandet och bidrar till högre byggkostnader. Sådana planeringsprocesser påverkar utbudet negativt genom bl.a. högre riskpremier för företagen. Planmonopolet medför att företagen är starkt beroende av kommunala beslut för att erhålla en nödvändig byggrätt. Detta leder bl.a. till omfattande förhandlingar mellan företagen och kommunen. Sådana förhandlingar sker således med en part som har monopol och makt att bestämma över byggrätten och därmed har en betydande påverkan på företagens affärsmöjligheter. Forskning från USA (Glaeser m.fl.) visar på ett samband mellan restriktiva kommunala regler för planläggning av mark för bostadsbyggandet och huspriser. Höga markpriser på Manhattan kan till exempel kopplas till restriktioner i möjligheten att ersätta ett lägre hus med ett högre (Glaeser mfl, 2005). Ett ytterligare exempel är en jämförelse mellan städer i Texas och städer på den amerikanska öst- och västkusten (där regleringen är striktare) med slutsatsen att städerna i Texas har kunnat expandera utan att huspriserna stiger. Förklaringen ligger bl.a. i ett mer elastiskt utbud för städerna i Texas än på öst- och västkusten. (Glaeser, 2012).
- Byggsektorn – Konkurrensproblem har pekats ut som en prisdrivande faktor. Konkurrensproblem återfinns inom flera delsegment, särskilt inom byggmaterial och rabattsystem med bristande transparens har pekats ut som konkurrenshämmande områden

(Konkurrensverket, 2018 och 2021). Även ett högt generellt kostnadsläge i byggsektorn kan hämma utbudet eftersom det ger genomslag i form av lägre lönsamhet. Vissa konsumentgrupper har bidragit till att driva upp priserna genom att den höga betalningsviljan återfunnits inom vissa attraktiva och kostsamma delsegment på bostadsmarknaden vilket i sig bidragit till generellt sett högre byggkostnader (Bergman och Nyberg, 2021). Det högre kostnadsläget får sedan genomslag i form av låg lönsamhet längre ut i regionerna där betalningsviljan inte är lika hög.

- Reglerad hyresmarknad – En reglerad hyresmarknad har p.g.a. låga avkastningsmöjligheter svårt att locka till sig riskvilligt kapital i konkurrens med andra branscher.

Ökad tillgång till attraktiv byggbar mark kan öka utbudet av bostäder

Vilket konstateras ovan, kan brist på marktillgång vara ett betydande hinder för att få tillstånd tillräcklig byggnation. En möjlighet blir då att på olika sätt öka tillgången till byggbar mark. För att förstå förutsättningarna för det, behöver dynamiken på nyproduktionsmarknaden beaktas.

Utbudet på nyproduktionsmarknaden bestäms framför allt av två delmarknader. Den första avser tillgången till mark och den andra avser uppförandet av själva huset, framför allt byggkostnaderna.

Den fysiska marken är byggbar när den även inkluderar en byggrätt i områden där Tobins Q överstiger 1. Att en byggrätt skapas är inte nödvändigtvis tillräckligt. Detta kan exemplifieras med den s.k. *planberedskap* som kommunerna uppger att de har men att bostadsbyggnation trots det inte sker. Ett skäl till detta kan vara att marken inte är byggbar ur perspektivet att byggrätten inte återfinns på en plats där Tobins Q överstiger 1. För att öka utbudet av bostäder är det därmed viktigt att den byggbara marken återfinns i attraktiva områden. Byggrätten i sig påverkar både hushållens betalningsvilja genom dess läge och produktionskostnaderna, beroende på markens fysiska förutsättningar. Ett strandnära boende medför oftast en högre betalningsvilja än motsvarande boende utan strandkoppling samtidigt som mark som kräver omfattande sprängning eller pålning p.g.a. dåliga markförhållande medför dyrare produktionskostnader. Förutsättningarna att bygga bostäder påverkas alltså av både den fysiska

planeringsprocessen som skapar byggrätten och den fysiska markens förutsättningar.

Bristen på byggbar mark, trots en betydande efterfrågan, kan förklaras av flera faktorer som relaterar till den fysiska planeringsprocessen. Faktorer som påverkar är exempelvis ett statligt regelverk som försvårar för byggande i vissa lägen och som ger särintressen en stark ställning och goda möjligheter att överklaga planer för ny bebyggelse. Ytterligare faktorer är svaga incitament för kommuner att bygga och en affärsmodell bland företagen där ett relativt litet byggande med höga bostadspriser kan vara mer fördelaktigt för företag som bygger för direktförsäljning till exempel bostadsrättsbyggare. Även bruksvärdeshyrorna som innebär att hyran för en bostad kan understiga marknadshyran bidrar till det låga och tröga utbudet.

För att öka konkurrensen i byggsektorn behöver inträdeshindren minska. Ett sådant inträdeshinder är brist på byggbar mark. Det bör därmed noteras att brist på byggbar mark spelar roll både för möjligheten att faktiskt kunna bygga mer bostäder och som en förutsättning för en fungerande konkurrens i byggsektorn och därigenom förbättrade förutsättningar för bostadsbyggande.

Hinder för produktivitetsutveckling i byggsektorn

Det finns en omfattande internationell litteratur om vilka faktorer som påverkar produktiviteten i byggsektorn negativt. Trots en konstaterad problembild förefaller faktorerna kvarstå över tid. Aktörerna inom byggsektorn verkar sakna incitament att implementera åtgärder som höjer produktiviteten. Detta talar för att omvandlingstrycket i sektorn är för lågt, något som kan bero på en relativt låg internationell konkurrens i byggsektorn. Även om den lokala konkurrensen är hög kan avsaknad av en hög internationell konkurrens minska incitamenten till omvandling. En ökad internationell konkurrens kan därmed bidra till produktivitetsförbättringar (Hermansson och Song, 2024).

Hermansson och Song redogör för faktorer som hämmat produktiviteten i byggsektorn. Följande produktivitetshämmande faktorer nämns[27]:

[27] Forskningsrapporten hänvisar även till att det finns svårigheter med att mäta produktivitet i sektorn vilket till viss del kan förklara utvecklingen.

- Komplexa, svåröverskådliga och icke transparenta regelverk.
- Varje byggprojekt är mer eller mindre unikt med avseende på läge, design, arkitektur och materialval, och andra faktorer.
- Frånvaro av automation och industriell massproduktion.
- Lågt förändringstryck.
- Bygg- och anläggningsindustrin är långsam att ta till såväl process- och teknikinnovationer som moderna digitala lösningar och AI.
- Undermåliga kontrakt: obalanser mellan riskfördelning och belöningar.
- Fragmenterad sektor med många aktörer inblandade från planering, design, produktion till förvaltning, såväl offentliga som privata.
- Underinvesteringar i kompetensutveckling, FoU och innovation.

Produktivitetskommissionen kan konstatera att vissa av faktorerna är sådana att de åligger byggsektorn att hantera medan andra är sådana där åtgärder från staten kan vara relevant. Detta gäller framför allt den påverkan som regelverken och dess tillämpning kan medföra för produktivitetsutvecklingen. Hermansson och Song redogör även för att själva produktionsfasen, dvs. genomförandet av byggnationen, innehåller faktorer som kan anses hämma produktivitetsutvecklingen i byggsektorn. Exempel på sådana faktorer är brist på kompetens, ofullständiga ritningar och specifikationer, behov av att göra om arbetet, dålig kommunikation m.m. Detta är exempel på faktorer som är företagsspecifika och sådana som företag verksamma inom byggsektorn på en välfungerande marknad rimligen borde adressera. Att de över tid verkar kvarstå kan bekräfta att det finns strukturella problem som försvårar strukturomvandling, t.ex. konkurrensproblem.

När aktörerna inom sektorn själva anger åtgärder som kan förbättra produktiviteten nämns bl.a. kompetensutveckling, ökade investeringar i data/digitalisering, förbättrade inköp och hantering av leverantörskedjan, ökad fokus på off-site byggande (industriellt byggande), större satsningar på automation, större användning av byggmaterialinnovationer och en rationalisering av branschens struktur genom fusioner och förvärv. Om sektorn vidtar åtgärder i linje

med dessa bedöms produktiviteten kunna öka (Hermansson och Song, 2024).

Vidare refererar forskningsrapporten till ett antal slutsatser som lyfts fram av McKinsey (2017). Sju områden lyfts fram som särskilt bedöms kunna förbättra produktiviteten i sektorn ur ett internationellt perspektiv:

- Omforma regleringar och öka transparensen.
- Omforma ramverk kring kontraktering.
- Omforma design och ingenjörsprocess.
- Förbättra upphandling och hantering av värdekedjor.
- Förbättra genomförandet på byggarbetsplatsen.
- Använd digital teknik, nya material och automatisering.
- Höj kompetensen i arbetsstyrkan.

Utifrån ovanstående områden görs i rapporten bedömningen att en produktivitetsutveckling i byggsektorn kan åstadkommas genom att byggsektorn förändrar produktionslogiken till att mer efterlikna tillverkningsindustrins (McKinsey, 2017). Det innebär bl.a. större inslag av massproduktion, mer standardisering och tillverkning av moduler i fabrik utanför byggplatsen. En sådan, tillverkningsinspirerad produktionslogik bedöms, globalt sett, kunna anammas i betydligt större omfattning än vad som är fallet i dag. För att det ska löna sig att byta produktionslogik behöver det också vara tillåtet att byggnation sker med en större repeterbarhet än i dag.[28]

Ur ett svenskt perspektiv har Produktivitetskommissionen noterat att kollektivavtalen inom byggsektorn är mer komplicerade än för övrig industri vilket kan hämma produktiviteten. Det har framförts att kollektivavtalens utformning kan vara en bidragande orsakat till att betydande förändringar i byggsektorn hämmas eller uteblir (Anjou, 2019 och Lind 2020). Produktivitetskommissionen har försökt att finna svar på om kollektivavtalen inom den svenska byggsektorn är produktivitetshämmande genom att låta ta fram en

[28] En större repeterbarhet krävs för att kostnadseffektivitet och produktivitetsvinster ska väga över de investeringskostnader i bl.a. ny teknik och kompetensutveckling som krävs och de inkomstförluster som kan uppstå.

expertrapport som belyser frågeställningen. Expertrapportens slutsats är att så inte är fallet (Ferbe, 2024).

Produktivitetskommissionen kan notera att bostadsbyggandets produktionsmetoder och produktionslogik ter sig märkliga ur ett produktivitetsperspektiv och det är förvånansvärt att de består över tid. Även detta kan tala för både en bristande konkurrens och att regelverken kan vara produktivitetshämmande. Produktivitetskommissionen har särskilt noterat att det finns betydande brist på modultänk och industriell tillverkning i den produktionslogik som i dag används i byggsektorn. Dessutom verkar mängden av fel och brister i produktionen vara både omfattande och öka över tid (Boverket, 2018).[29] En effekt av detta är att företagen skapar en eftermarknadsverksamhet som hanterar felen när dessa har uppstått. En välfungerande sektor borde snarare kunnat förändra produktionen så att resurserna läggs på att felen i första hand inte uppstår. Även här talar det alltså för att omvandlingstrycket inte varit tillräckligt starkt. En förändrad produktionslogik som innebär större inslag av ett ökat industriellt byggande bör kunna förbättra sektorns produktivitet. Planering och övervakning av produktionen verkar även bli allt svårare bland annat som en följd av flera underliggande led av kontrakterade företag som återfinns på samma bygge. Ett större utrymme för arbetslivskriminalitet verkar också finnas i byggsektorn och vara svårkontrollerat.[30]

Produktivitetskommissionen konstaterar att en stor del av den produktivitetsproblematik som beskrivits ovan är något som företagen själva ansvarar för och bör vidta relevanta åtgärder för att avhjälpa. Att problematiken verkar kvarstå över tid är dock en indikation på att det har saknats en strukturomvandling där mer effektiva företag slår ut ineffektiva företag.

Regelverken är en betydelsefull faktor som kan påverka byggsektorns produktivitet. Inom ramen för detta finns ett statligt ansvar att säkerställa att regelverket, tillståndsprocesser och dess tillämpning inte hämmar en positiv produktivitetsutveckling. Det kan bl.a. handla om att förenkla regelverken, arbeta parallellt/samverka inom

[29] Boverket har uppskattat de fastighets- och samhällsekonomiska kostnaderna som orsakats av fel, brister och skador inom byggsektorn till 83–111 miljarder kronor per år.
[30] Se vidare expertrapporten Arbetslivskriminalitet – ett hot mot tillväxt? (Jepsson, 2024). När det gäller byggsektorn och arbetslivskriminalitet bör det nämnas att det är en av de sektorer som arbetat mest med frågan och kommit en bit på vägen. Ambitionen att adressera arbetslivskriminaliteten inom sektorn verkar finnas men samtidigt är omfattningen betydande.

tillståndsprocesser, möjliggöra seriell tillverkning och stärka förutsättningarna för att vara verksam i landet.

Plan- och lovprocessen påverkar konkurrensen

En osäker, tidskrävande och komplex detaljplaneprocess kan göra att färre företag har resurser att genomföra ett bostadsprojekt. Konkurrensverket har pekat på att osäkerheter i detaljplaneprocessen är ett av de största hindren för bostadsbyggandet i Sverige.

En anledning är att kommunernas arbetssätt och tillämpning av det nationella regelverket riskerar att skilja sig åt såväl i handläggningen inom en kommun som mellan kommuner, vilket försvårar för företagen att använda industriell produktion och dra nytta av erfarenheter och kunskap från tidigare genomförda projekt. Detta leder i sin tur till att bostadsbyggnationen tenderar att bli projektspecifik utan större kunskapsöverföring. Situationen är särskilt hämmande för företag som är nya på marknaden samt för små och medelstora företag. Även om situationen har en påverkan även för större företag så har dessa bättre förutsättningar. Större företag har ofta särskild personal och resurser som arbetar med att analysera olika lokala marknader löpande och kan därmed enklare anpassa sig till lokala marknadsförutsättningar bl.a. genom att arbeta med flera detaljplaner löpande i olika skeden vilket även möjliggör en stabil löpande byggtakt. Mindre företag har svårare att avsätta resurser för att under lång tid, med osäkert utfall, anamma samma arbetssätt som de större företagen.

En begränsad tillgång till byggbar mark försvårar för nya och utländska företag att etablera sig i Sverige (Byggkonkurrensutredningen, 2015). Även etablerade men mindre företag kan få problem om marktillgången är begränsad eftersom dessa då får svårare att konkurrera med större företag som redan har en stor marktillgång. De stora företagen är inte på samma sätt beroende av kommunala markförsäljningar eftersom dessa företag har en möjlighet att själva bygga upp och fortsätta att anskaffa sig byggbar mark. En sådan markportfölj kan också användas strategiskt och även begränsa nybyggnation. Det förekommer att kommuner uppger att de stora byggherrarnas markägande i kommunen har skapat oligopolliknande marknadsstrukturer som kontrollerar utbudet och håller uppe priserna

och därmed verkar konkurrensbegränsande. Kommunerna är dock ofta en av de största markägarna. Kommuner med tillräckligt stort eget markinnehav kan styra tillgången av byggbar mark genom försäljning av marken och vilka volymer som släpps ut (Konkurrensverket, 2015). Kommunerna kan därmed ofta påverka denna situation genom att frigöra ytterligare mark för bostadsbyggnation.

Enligt marknadens aktörer har kostnaderna för tidiga skeden av byggprocessen ökat. Även kommunernas markanvisningsprocesser anses vara ett problem bl.a. mot bakgrund av att dessa brister i transparens och förutsebarhet. Ineffektiva markanvisningsprocesser har särskilt stor betydelse i kommuner där kommunen är den största ägaren av byggbar mark, dvs. kommunen behövs både för att tillskapa en byggrätt och för att sälja den fysiska marken. Processen medför ofta omfattande förhandlingar mellan företag och kommuner om förutsättningarna för att få köpa och bebygga kommunalägd mark. Denna situation kan medföra att internationell konkurrens försvåras. Samtidigt kan förhandlingarna bidra till att byggnationen blir så pass platsunik att ett industriellt byggande försvåras vilket därmed hämmar sektorns produktivitetsutveckling och konkurrens. Enligt Produktivitetskommissionen kan kommunala plan- och lovprocesser påverka byggsektorns produktivitet negativt genom att konkurrensen hämmas.

Kommunala särkrav riskerar att försvåra industriell produktion och hämma produktivitetsutveckling

Byggkonkurrensutredningen (SOU 2015:105) ansåg att de höga byggkostnaderna och den låga produktivitetsutvecklingen inom bostadsbyggandet berodde på att Sverige inte var att betrakta som en nationell marknad. Byggmarknaden är i stället fragmenterad i den mening att byggandet skiljer sig åt mellan olika kommuner, vilket försvårar industriell tillverkning och kan hämma konkurrensen inom byggsektorn. Kommunerna kan göra olika tillämpningar av lagstiftningen och därmed kan byggnationen påverkas av olika kravställning i den kommunala tillämpningen vilket försvårar för en nationell marknad.

Plan- och bygglagen innehåller sedan 2015 ett uttryckligt förbud för kommunerna att ställa egna krav som påverkar ett byggnadsverks tekniska egenskaper, s.k. särkrav (PBL (2010:900) 8 kap. 4a §). Förbudet innebär att kommunen inte får ställa egna krav på ett bygg-

nadsverks tekniska egenskaper som går utöver de krav som återfinns i det nationella regelverket. Skulle kommunen ställa ett sådant krav ska kravet vara verkningslöst. Konkurrensverket har visat på en risk att kommunala särkrav fortsatt ställs, trots det uttryckliga förbudet (Konkurrensverket, 2018). Konkurrensverket anger att en fortsatt förekomst av kommunala särkraven är särskilt besvärande eftersom en bättre konkurrens inom byggsektorn i hög grad försvåras om dessa krav fortsatt ställs. Exempelvis hämmar detta för internationella företag, ett ökat industriellt byggande och digitalisering av plan- och lovprocessen. Det finns därmed en tydlig risk att de åtgärder staten vidtar för att till exempel nå en internationell marknad försvåras eller förhindras och blir ineffektiva om kommunerna fortsatt, olagligt eller genom mer eller mindre frivilliga avtal med företagen, ställer särkrav.

Samtliga företrädare för byggbranschen som Produktivitetskommissionen har träffat har framhållit att förekomsten av särkrav fortsatt är ett problem. Företrädare för offentlig sektor har dock inte samma bild av problemet och gör en annan bedömning av förekomsten. Genom Konkurrensverkets analys, expertrapporten Ineffektivt stadsbyggande (Alvendal, 2024) och flertalet dialoger med verksamma inom bostadsbyggande företag i tillväxtregionerna framkommer en samlad bild av en betydande risk för att särkraven direkt eller indirekt fortsatt spelar en stor roll, trots förbudet. I Alvendal (2024) beskrivs en tystnadskultur som försvårat öppna och transparanta beslutsprocesser, vilket kan bidra till en försämrad konkurrens inom byggsektorn. Produktivitetskommissionen kan inte avgöra hur stor omfattningen av förbjudna särkrav är, men mängden indikationer är tillräckligt allvarlig för att vidta åtgärder för att säkerställa att de inte förekommer.

Planmonopolet kan ge möjlighet att ställa särkrav och därigenom hämma produktivitetsutveckling

Utformningen av detaljplaneprocessen innebär en möjlighet att ställa särkrav eller andra krav som är mer eller mindre oskäliga. Det är kommunerna, genom planmonopolet, som bestämmer hur marken i kommunen ska tillåtas att användas. Som nämns tidigare är kommunerna även ofta stora markägare. Ett företag är därför i princip alltid beroende av kommunen för att en byggrätt ska skapas inom ramen för

kommunens roll som planmonopolist. Ofta ligger det i företagens affärsidé att även förvärva mark från kommunen som kan vidareutvecklas till bostäder. För att göra detta tecknas civilrättsliga avtal mellan parterna om ett markköp och i dessa framkommer även olika förutsättningar för markförvärvet. Dessa civilrättsliga avtal är frivilliga och är inte en del av kommunens myndighetsutövning inom ramen för rollen som planmonopolist. Det är dock viktigt att förstå att företagens affärsverksamhet alltid är beroende av myndighetsbeslutet om att tillskapa byggrätten och ofta även det civilrättsliga avtalet om att få förvärva mark. Utan dessa beslut saknas förutsättningar att bygga bostäder. Det går inte att utesluta att den tystnadskultur som beskrivs i expertrapporten (Alvendal, 2024) har sin grund i ett ojämbördigt förhållande mellan kommunerna och företagen i de civilrättsliga avtal som sluts vid markförsäljning. Eftersom kommunen har monopolmakt att skapa byggrätter, gör det denna part väldigt stark vilket kan leda till att den andra parten (företagen) i det enskilda fallet accepterar krav för att inte försämra befintliga och framtida affärsmöjligheter. I expertrapporten (Alvendal, 2024) återfinns konkreta exempel på detta.

Aktörsanalys – En otydlig rollfördelning påverkar bostadsutbudet

Förutsättningarna för bostadsbyggnationen skapas genom ett omfattande och tidskrävande arbete mellan offentliga och privata aktörer. Ingen av de ingående aktörerna kan ensidigt avgöra om bostäderna slutligen kommer att byggas (Kalbro och Lind, 2017).[31] Arbetet karakteriseras av affärsmässiga avvägningar, myndighetsutövning i flera led kombinerat med en i olika grad otydlig och oklar förhandlingsprocess mellan framför allt kommunerna och de företag som vill bygga bostäderna.[32] Förutsättningarna på bostadsmarknaden påverkas därmed av rollfördelningen mellan aktörerna och deras incitament till ett ökat bostadsbyggande. Nedan görs en generell redo-

[31] Centrala aktörer i plan- och lovprocessen är staten, kommunen och företagen. För att bostäder ska byggas måste i praktiken samtliga av dessa tre aktörer bedöma att bostadsbyggnationen är lämplig, eller i vart fall acceptabel, ur dras synvinklar.

[32] Ofta krävs en ny eller förändrad detaljplan för att möjliggöra bostadsbyggnation samtidigt är det vanligt förekommande att byggherren förvärvar mark av kommunen för att bygga den tilltänka detaljplanen. Det är framför allt denna situation som medför inslag av både myndighetsutövning och förhandlingar. Förhandlingarna kan ge ett resultat som är riskerar att vara mer långtgående än lagstiftningen.

görelse för de främsta aktörerna som påverkar bostadsbyggandet, deras roll och incitament samt den kritik som ofta framförts om respektive aktör. Beskrivningen nedan avser framför allt de aktörer som verkar på lokala marknader där förutsättningar för bostadsbyggnation återfinns.[33] Kalbro och Lind redogör i ESO-rapporten *Bygg mer för fler!* (2017) om rollerna och den kritik som framförs, Lind (2016) redogör för roller och incitamentsstrukturer. Beskrivningarna nedan utgår, i stort, från dessa underlag.

Staten

Staten ansvarar genom lagstiftningen för grundläggande förutsättningar och restriktioner på bostadsmarknaden, exempelvis var och hur bebyggelse får uppföras. Lagstiftningen tillämpas av både statliga myndigheter och kommuner. Staten kan klassa viss del av marken som statliga riksintressen vilket försämrar möjligheten att exploatera och förändra den marken. Via lagstiftning och föreskriftsrätten till Boverket definierar staten gällande regelverk som all nybyggnation ska byggas utifrån. Via lagstiftning har staten även förbjudit kommunerna att ställa egna krav som påverkar byggnationens tekniska egenskaper. Staten kan även skapa ekonomiska styrmedel som påverkar bostadsbyggnationen, t.ex. investeringsstöd för viss typ av bebyggelse eller ekonomisk stimulans för att förmå kommunerna att planlägga mark. Dessa åtgärder är i dag begränsade i statsbudgeten.

Vanlig kritik mot staten handlar både om dess ansvar som regelgivare och hur staten agerar i specifika frågor såsom riksintressen eller olika ärenden kopplade till den kommunala planprocessen. Det finns en utbredd uppfattning om att Plan- och bygglagen blivit mycket krånglig och svår att tillämpa. Flera enskilda regleringar har förändrats i närtid men ett samlat helhetsgrepp verkar ha gått förlorat. Trots en ambition om att förenkla för bostadsbyggandet har regelverket och dess tillämpning blivit än mer komplicerat sedan början av 2000-talet. Kritiken har omfattat regleringen kring den fysiska planeringen, omfattningen och nivån på byggreglerna, restriktioner och tillämpning avseende bl.a. riksintressen, omfattningen av strandskydd, bullerkrav och tillgänglighetskrav vid bostadsbyggnation etc. Trots att både detaljer i, såväl som mängden av, den totala

[33] Där Tobins Q är högre än 1.

regleringen har ifrågasatts löpande, har det inte skett några större omtag eller grundläggande ifrågasättande av nuvarande strukturer.

En ytterligare kritik går ut på att regleringen bejakar flertalet olika särintressen snarare än en effektiv bostadsbyggnation. Statens svårigheter att koordinera sig och sitt agerande gentemot kommunerna i deras plan- och lovprocess kritiseras av både kommunerna och företagen. Statens perspektiv kommer exempelvis in allt för sent i planprocesserna vilket bidrar till ökade kostnader och osäkerhet. Framför allt kritiseras sektoriseringens makt, bristande helhetssyn, yttranden med motstridiga inriktningar och att det staten anser viktigt skiljer sig i olika delar av landet. Kritik mot att staten bidrar till att göra detaljplanerna allt för detaljerade förekommer också (Alvendal, 2024; Kalbro och Lind, 2017). Slutligen kommer det samhällsekonomiska perspektivet alltmer i skymundan.

Produktivitetskommissionen har tagit del av flera exempel där riksintressen på olika sätt hindrat eller försvårat kommunala plan- och lovprocesser. Expertrapporten (Alvendal, 2024) ger sammanfattning av problematiken. Riksintressen framgår i expertrapporten som särskilt problematiska för bostadsbyggnation. Även Riksrevisionen har pekat på riksintressena och deras påverkan på bl.a. bostadsbyggnation (Riksrevisionen, 2013). Att ett riksintresse kan omöjliggöra bostadsbyggnation är i sig rimligt om marken är bättre lämpad för ett annat ändamål än bostadsbebyggelse och där sådan bebyggelse kan skada betydelsefulla nationella intressen. Kritiken som framförs vad gäller riksintressenas påverkan på bostadsbyggnationen är snarare att de myndigheter som är ansvariga för respektive riksintressen kommer in med skarpa ställningstaganden som påverkar eller omöjliggör bostadsbyggnation omotiverat sent i de kommunala plan- och lovprocesserna. Det verkar därmed framför allt vara ett samordningsproblem mellan kommunerna och staten som försvårar och fördyrar för bostadsbyggnationen. Produktivitetskommissionen kan konstatera att problemet är välkänt bland aktörerna men trots det har ingen nämnvärd förbättring av arbetet och samordningen skett. Planprocesserna är alltmer tidskrävande och kostsamma för företagen och binder resurser hos kommunen. Det gör att sena besked som stoppar en vidare planprocess medför stora förgäveskostnader vilket i sig är en produktivitetsförlust. I tillståndskapitlet diskuterar Produktivi-

tetskommissionen särskilt problematiken kring den fysiska planeringen och riksintressena.[34]

Kommunerna

Kommunerna har flera olika roller inom bostadsbyggandet och deras agerande och ställningstaganden påverkar t.ex. byggkostnaderna. Kommunerna kan både bidra till och motverka att positiva konkurrenseffekter som främjar en produktivitetsutveckling tas tillvara. Kommunerna har ofta rollen som ”market makers” (Granath Hansson, 2015) och deras samlade roll är flerdimensionell:

- Kommunerna är ofta betydande fastighetsägare och kan påverka utbudet av byggbarmark. I flera fall är kommunerna den största markägaren.
- Kommunerna har planmonopol på att bl.a. skapa byggrätter och styr således utbudet av byggrätterna och förutsättningarna för dessa.
- Kommunerna ansvarar för bygglov som är en förutsättning för all typ av bostadsbyggande och ger en möjlighet att påverka utformningen på en mer detaljerad nivå. Kommunen ansvarar även för tillsyn inom området.
- Kommunerna är ofta ägare till allmännyttiga bostadsbolag.
- Kommunerna ansvarar för teknisk och social infrastruktur exempelvis gator, va-anläggningar, skolor m.m.
- Kommunen ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen med tillhörande bostadsförsörjningsprogram.[35] Syftet är att skapa förutsättningar för kommunens invånare att få tillgång till goda bostäder och främja relevanta åtgärder för att bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

[34] Kapitel 6 Tillståndsprocesser.
[35] Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383). Riktlinjerna och handlingsplanen ska utgöra underlag inför planläggning och innehålla uppgifter om kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Riktlinjerna och handlingsplanen ska även redovisa kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål och hur kommunen tar hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Kommunerna är därmed en aktör som kan påverka förutsättningarna för både byggande och byggbolagen. Givet den flerdimensionella rollen är det tydligt att kommunen har ett betydande ansvar för bostadsförsörjningen.

Den kritik som ofta framförs om kommunerna är exempelvis att det planläggs för lite attraktiv mark till bostäder, att plan- och lovprocesserna tar för lång tid och är osäkra långt in i processen och att detaljplanerna är för detaljerade vilket försvårar ett effektivt bostadsbyggande. Ytterligare kritik handlar om att kommunerna ställer särkrav som går utöver lagstiftningens krav och att de nyttjar planmonopolet för att driva igenom oskäliga villkor och krav på byggherrens exploatering. Kommunens interna arbetssätt anses sakna transparens och vara tidskrävande. En bristande kompetens och osäkerhet inom den kommunala verksamheten bedöms i sin tur leda till omfattande och kostsamma plan- och lovprocesser. Inom plan- och lovprocessen debiterar kommunen ofta företagen för sitt arbete och en förekommande kritik är att kommunerna därmed har få eller inga incitament att förenkla eller snabba på processerna. Långa och osäkra plan- och lovprocesser samt markförsäljningsprocesser med bristande transparens är två fenomen som riskerar att negativt påverka förutsättningarna för en fungerande konkurrens på byggmarknaden. Vidare förekommer synpunkter på att kommunernas handläggning kan påverkas av val av enskilda handläggare (Alvendal, 2024) vilket tyder på att det kan finnas en möjlighet för enskilda handläggare att i orimligt stor omfattning påverka tillskapandet av byggrätter och tillståndsgivning.

Eftersom kommunerna har en avgörande roll på bostadsmarknaden är det viktigt att studera de incitament som påverkar deras beslutsfattande. I det kommunala perspektivet kan det vara rationellt att inte främja en allt för omfattande bostadsbyggnation eftersom det kan leda till att kommunmedborgare blir eller uppfattas bli negativt påverkade, vilket kan skapa en lokal opinion mot byggnationen. Detta kan leda till tidskrävande och dyra plan- och lovprocesser. För det fall en betydande andel av kommunmedborgarna är emot byggnationen, eller det finns en risk att omfattande motstånd (NIMBY:ism) uppstår framöver, finns en risk för de lokala politikerna att inte bli omvalda. Incitamenten kan skilja sig åt mellan kommuner vilket kan förklara att det i vissa kommuner anses relativt enkelt att få bygga medan det anses vara betydligt svårare i andra kommuner. Mindre och medelstora kommuner i stagnerade regioner

kan till exempel välkomna bostadsbyggnation medan andra kommuner kan vara mer intresserade av att hålla uppe fastighetsvärdena och markvärdena genom att begränsa nyproduktionen. Det kommunala inkomst- och utjämningssystemet påverkar också det kommunalekonomiska utfallet av fler invånare.[36] I de fall medborgare i kommunen inte har särskilt mycket att vinna på nyproduktion av bostäder kan den kommunpolitiker som föreslår ett ökat bostadsbyggande riskera att förlora val. Även enstaka byggprojekt kan innebära en politisk risk. Dessa incitament för kommunerna att bromsa nybyggnation förutsätter att de har en formell makt att bestämma hur marken ska användas. I Sverige är denna makt stark i och med det kommunala planmonopolet. I både svensk och internationell debatt har rollfördelningen mellan kommunala planerare, marknaden och de lokala politikerna lyfts fram (t.ex. SOU 2015:48, bilaga 3 s. 85, Lind 2016). Hypotesen är att tjänstemännen är nyttomaximerande dvs. att de driver egna kvalitetskrav, egna åsikter och agendor om hur områden ska exploateras och byggnader gestaltas. Incitamenten att påskynda planprocessen är svaga (t.ex. Lind, 2016, Alvendal 2024). Kommunerna kan dra ut på processerna utan att det kostar dem något eftersom kostnaderna ofta bärs av det företag som avser att bygga. Rollfördelningen innebär också att politikerna kan sakna incitament att driva på tjänstemännen. Det kan exempelvis föreligga en betydande informationsasymmetri mellan tjänstemännen och politikerna eftersom regelverken är svåra att förstå och ofta kräver specifik kunskap vilket kan ge tjänstemännen ett stort tolkningsföreträde gentemot politikerna.

Planeringsprocessens längd är ett exempel som stödjer hypotesen att det är kombinationen av regler och incitament/attityder som påverkar utbudet av byggbar mark. Om det enbart var reglerna som skapade problemen skulle planeringsprocesserna vara ungefär lika långa i alla kommuner (SOU 2015:48, bilaga 3 s. 86.). Att kommunerna ofta valt att inte sälja egen mark i tidiga skeden utan i stället arbetat med markanvisningar som prissätts i kronor/kvadratmeter slutlig byggrätt talar för att kommunerna bedömer att priset skulle vara lågt om man sålde i ett tidigt skede dvs. lågt som ett resultat av bl.a. en oförutsägbar planprocess (SOU 2015:48, bilaga 3 s. 87).

[36] Utjämningssystemet utreds för närvarande och Produktivitetskommissionen lägger mot den bakgrunden inga förslag inom det området i dagsläget.

Det är givet att kommunerna har olika marknadsförutsättningar vilket påverkar bostadsbyggnationen. Trots detta verkar kommuner med relativt lika marknadsförutsättningar uppvisa stora skillnader i hur mycket som byggs (Kalbro och Lind, 2017). Det som verkar ha betydelse för om det byggs i kommunerna bedöms framför allt vara marknadsförutsättningarna i kombination med tillgången på byggbar mark samt kommunalekonomiska- och politiska förutsättningar (Kalbro och Lind, 2017).

Produktivitetskommissionen delar i flera aspekter den kritik som framförts mot kommunerna. Det verkar framför allt vara i rollfördelningen hos staten och kommunen som åtgärder bör göras i syfte att förenkla regelverken och stärka incitament till bostadsbyggande där efterfrågan återfinns. En viktig del i detta är att säkerställa att större hänsyn tas till de samlade samhällsekonomiska positiva effekterna av byggande och boende.

Byggherrarna/Fastighetsutvecklarna

Byggherren är den aktör som genomför bostadsbyggnationen. Byggherren kan vara en privat aktör (även privatperson) eller ett allmännyttigt bostadsföretag. Byggherren anlitar oftast en eller flera byggentreprenör/-er som bygger på uppdrag av byggherren. Byggherrarna kan delas upp utifrån dess tidshorisont. Allmännyttiga bostadsföretag, privata hyresrättsaktörer och stiftelser har ofta en lång tidshorisont på investeringen. I regel upphandlar dessa aktörer bostadsbyggnationen av en eller flera byggentreprenörer. Bostadsrätter som uppförs av privata aktörer eller icke vinstdrivande företag har ofta en kortare tidshorisont för investeringen. I dessa fall gör företagen ofta upp en affär med en nybildad bostadsrättsförening som kontraktspart. Den nybildade bostadsrättsföreningen är den part som bostadskonsumenten ofta tecknar bindande avtal om bostadsköp med och allt eftersom köparna tillträder bostäderna fylls bostadsrättsföreningen på med medlemmar. Byggnationen av bostäderna sker med byggentreprenörer som antingen är fristående från eller kontrolleras av byggherren.

Småhusbebyggelse kan ske med både längre och kortare tidshorisont beroende på vem som uppför byggnaden. Enskilda hushåll kan förvärva mark för att därefter uppföra ett småhus. Det vanliga

är då att de beställer huset från företag som tillverkar småhus. En byggherre kan också uppföra flera småhus inom ett område och sälja dessa till privatpersoner antingen direkt eller via en bostadsrättsförening.

Den kritik som framförs avseende byggherrars roll handlar ofta om att byggherrarna, under längre tid, sitter på outnyttjade byggrätter som annars skulle kunna bebyggas och därmed bidra till ett snabbare tillskott av bostäder. I linje med denna kritik framförs även att den aktuella marken bör användas för bostadsbyggnation innan kommunerna avsätter ytterligare resurser för att planlägga ny mark. En del av den kritik som avser byggtakten handlar om att byggherren kan styra över när i tid de outnyttjade byggrätterna tas i anspråk vilket möjliggör för byggherren att bestämma över utbudet inom ett planlagt område och därigenom påverka bostadspriserna. Det finns även en kritik som handlar om att löften som byggherren utlovat i tidiga skeden om en hög kvalitetsnivå på utformning och gestaltning inte efterlevs när detaljplanen vunnit laga kraft och byggnationen genomförs. En ytterligare kritik handlar om en kompetensproblematik som gör att byggherren kan vara för svag gentemot byggentreprenörer vilket påverkar effektivitet och slutligen produktiviteten i byggandet dvs. att den s.k. byggherrekompetensen är för svag.

Produktivitetskommissionen bedömer att den kritik som handlar om att byggherrarna kan sitta på mark över tid och därmed har en möjlighet att påverka utbudet inte är ogrundad och att det särskilt bör analyseras vilka incitament som påverkar byggherren. Lind (2016) redogör för flertalet incitament. Byggherrarna är, som redan redogjorts för, i viss del beroende av kommunen bl.a. genom det kommunala planmonopolet. Byggherrarna har därför incitament att inte kritisera kommunerna eftersom det kan få en påverkan genom exempelvis nedprioritering av ens ärende eller försämrade chanser vid kommande marktilldelningar. För att minska beroendet av kommunala beslut kan det därför vara värdefullt att bygga upp en betydande markportfölj och på så sätt bli mer oberoende gentemot kommunen i enskilda projekt. En byggherre som äger ett större planlagt område kan ha rationella skäl till att påverka utbyggnadstakten. Att priset på bostäder i dag är högre än produktionskostnaden innebär inte med självklarhet att företag som i dag är verksamma har ett intresse av stora volymer framöver så länge företagen bedömer att ingen annan heller kommer att bygga mycket i framtiden. Skulle någon annan aktör bygga mycket

i framtiden riskerar det att påverka utbudet över tid och företaget bör agera. Finns inte denna risk kan företaget i stället avvakta och bibehålla en högre prisnivå med en jämn produktion över tid vilket kan vara mer värdefullt. Den lokala efterfrågan som redan finns kan t.ex. förväntas att öka för kommande år. På kort sikt kan också efterfrågan vara relativt känslig och företagen kan behöva gå ner relativt mycket i pris om stora volymer ska säljas samtidigt, dvs. risken i projekten ökar. Utöver priskänsligheten kan det vara produktionsekonomiskt effektivare att etablera mindre produktionsetapper och en mindre produktionsapparat som kan jobba kontinuerligt under en längre tid än en större produktionsapparat som arbetar under en kort tid för att därefter behöva avvecklas i en mellanperiod mellan flera olika byggprojekt.

Det bör även noteras att byggherrarna inte är en homogen grupp. Den byggherre som faktiskt får bygga har en fördel i jämförelse med de som inte får bygga. För byggherrar som har goda kontakter med kommunen och har lärt sig hur processen fungerar kan en komplicerad planprocess innebära att konkurrenter utestängs. Mot bakgrund av ovan kan det konstateras att det inte är troligt att byggherrar kan förväntas agera med en enad front, exempelvis vad gäller det kommunala planmonopolet.

Byggentreprenörerna

En grundläggande förutsättning för byggentreprenörerna är att det finns mark som är möjlig att bebygga och att det framgår vilken typ av bebyggelse som byggherrarna ska uppföra. Beroende på val av entreprenadform kan bebyggelsen vara färdigprojekterad av byggherren eller så sker projekteringen i regi av byggentreprenören. Standardavtal används i stor omfattning. Dessa fördelar ansvaret mellan parterna inklusive den projekterande parten som ofta utgörs av konsultföretag verksamma inom arkitektur, konstruktion, vatten och avlopp, el m.m. Ett byggprojekt har ofta flera led av underentreprenörer med ansvar för att utföra arbete inom olika discipliner, t.ex. som byggnation, måleri, kakelsättning, takläggning m.m. Kritiken mot byggentreprenörerna handlar i regel om att produktiviteten är låg, byggkostnaderna är höga och konkurrensen är svag framför allt inom grossistleden där byggmaterialkostnaderna påverkas av en icke-

transparant prissättning.[37] Fel, brister och slarv i produktionen är omfattande (Boverket, 2018). Arbetslivskriminalitet förekommer i stor utsträckning i denna sektor (Jeppsson, 2024). Det finns även kritik mot att de frivilliga standardavtal och olika branschspecifika standarder som används inte alltid är produktivitetsfrämjande (Lind, 2020).

Bostadskonsumenterna

Denna grupp är de individer som efterfrågar bostäder utifrån preferenser och betalningsvilja. Bostadskonsumenterna kan köpa eller hyra en bostad från en byggherre eller på egen hand uppföra ett eget småhus och därmed själva agera byggherre med köp av byggnationen från en byggentreprenör. För det fall en konsument avser att köpa en lägenhet är det vanligt förekommande att köpet sker via en nybildad bostadsrättsförening och inte direkt från byggherren. Detta upplägg med indirekta köp av en bostad har även blivit vanligare för köp av småhus där flera friliggande småhus ingår i en bostadsrättsförening som en byggherre har skapat. Köpet av en bostad är för individen oftast det enskild största köpet denna gör och det kräver i regel lånefinansiering där både lånetak och amorteringskrav kan bli aktuellt. Bostadskonsumenterna bedöms jämfört med köp av andra varor och tjänster i samhället vara relativt frånvarande i hela byggprocessen. Produktivitetskommissionen noterar särskilt att bostadskonsumenternas ställning som ”särintresse” också är begränsat i den mening att det inte verkar finnas något särskild organisering eller lagstiftning som konkret främjar denna grupp. Kopplingen mellan de företag som producerar bostaden och köparen är svag (Lind, 2020). Detta trots att det slutligen är denna grupp som direkt finansierar den tillkommande bostadsbyggnationen. Riksrevisionen har konstaterat att köparna av nyproduktion saknar ett ändamålsenligt konsumentskydd (Riksrevisionen, 2020d). Under senare tid har vissa reformer gjorts som syftar till att stärka konsumentskyddet.

Produktivitetskommissionen har inte särskilt studerat denna grupp men noterar Riksrevisionens kritik och ser att glappet mellan företagen och slutkonsumenten inte kan uteslutas påverka produktivitetsutvecklingen negativt.

[37] SOU 2015:105, Konkurrensverket, 2018, Bergman och Nyberg (SNS Analys 81 Konkurrens och prisbildning på den svenska bostadsmarknaden).

Andra berörda intressegrupper

Det generella medborgarinflytandet är större inom bostadsbyggnation än för andra produkter. Plan- och lovprocessen säkerställer andra boende och intressenters inflytande över den byggnation som sker i närområdet. Utöver denna direkta påverkansmöjlighet via plan- och lovprocesserna har kommunmedborgare även en indirekt påverkansmöjlighet att via de lokala valen till kommunen rösta på partier som gått till val på att tillåta eller motverka viss typ av bebyggelse. Utöver individer kan även organisationer, framför allt miljöorganisationer, påverka plan- och lovprocessen bl.a. genom att i vissa fall vara behöriga att överklaga beslut som kommunerna fattat.

Produktivitetskommissionen har inte särskilt analyserat denna grupps produktivitetspåverkan på bostadsbyggandet men kan konstatera att bl.a. överklagandeprocessen är en bidragande orsak till långa ledtider för detaljplaner och bygglov. Dock noterar Produktivitetskommissionen att den framtida bostadskonsumenten inte kan betraktas som ett särintresse eftersom den inte omfattas av medborgarinflytande m.m. utöver rösträtten. Det understryker vikten av att det görs en samlad samhällsekonomisk bedömning där den enskilde bostadskonsumentens nytta också vägs in.

Stor misstro mellan aktörerna hämmar bostadsbyggandet

Misstro mellan aktörer med skiftande intressen skapar målkonflikter och omfattande förhandlingar som försenar processen från planering till genomförande av bostadsbyggnation: Detta belyses bl.a. av Alvendal (2024) och har tagits upp i Produktivitetskommissionens dialoger med inblandade aktörer. Denna misstro, grundad i olika roller och ansvar, leder till ömsesidiga anklagelser om bristande kompetens och tvivelaktigt agerande vilket i sig kan hämma produktiviteten. Kommuners strävan efter höga markvärden för att finansiera utbyggnader, utan att belasta skattekollektivet, bidrar till högre produktionskostnader och begränsat bostadsbyggande. Kommunerna är heller inte skyldiga att arbeta för framtida kommuninvånare och ta tillvara deras intressen t.ex. genom ett ökat bostadsbyggande. Företagens vinstmaximering och markanvändning kritiseras ofta av kommuner, men är rationellt ur deras perspektiv. Misstron riskerar att underminera effektivitet och påverkar bostadsproduktionen negativt.

7.3 Inriktning

Produktivitetskommissionen drar ett antal slutsatser baserat på genomgången i avsnitten ovan. Slutsatserna ligger till grund för de åtgärdsförslag som presenteras i nästa avsnitt:

- Det finns en stark efterfrågan på bostäder i vissa geografiska områden som inte har kunnat mötas med tillräckligt stort utbud. Detta trots att bostadsbyggande är tänkt att ske på marknadsmässiga grunder.
- Det är en brist att bostadsförsörjningen inte adresseras och planläggs utifrån ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv. Det är extra tydligt i de större storstadsregionerna där arbetsmarknaden är regional snarare än lokal. Samtidigt sker bostadsplaneringen på lokal nivå vilket medför bristande incitament att anta ett större perspektiv.
- Utbudet av byggbar mark i attraktiva områden är allt för begränsat. Det krävs åtgärder för att komma till rätta med denna utbudsbegränsning. Fler tillskapade byggrätter i attraktiva områden skulle sannolikt medföra en ökad bostadsbyggnation och med en ökad tilldelning till en variation av företag kan även konkurrensen i sektorn förbättras. Genom ett ökat utbud av byggbar mark i attraktiva områden bör även markpriserna minska vilket påverkar byggkostnaderna.
- Äganderätten på fastigheter är relativt svag i jämförelse med annan äganderätt. Det krävs flera myndighetsbeslut för att få nyttja fastigheten. En stärkt äganderätt bedöms kunna stärka produktiviteten.
- Regelverket är komplicerat och svårtillämpat. Handläggningen är av stor betydelse och rättssäkerheten kan i vissa fall brista eftersom utfallet kan variera mellan enskilda tjänstemän och olika kommuner. Det krävs åtgärder för att förenkla reglerna och öka rättssäkerheten. Exempelvis bör reglernas relevans ifrågasättas för de fall regeltillämpningen leder till att enskilda handläggare kommer fram till olika och varierande slutsatser, i dessa fall bör beslutet kunna lämnas till den byggande parten att avgöra.

– Det industriella byggandet behöver öka för en förbättrad produktivitetsutveckling. Regelverket behöver ses över också i detta syfte. Samtidigt behöver byggföretagen öka sina ansträngningar för att införa mer effektiva produktionsprocesser.
– Nuvarande plan- och lovprocess inte är effektiv. Starka och ibland motstridiga lokala och nationella intressen hämmar förutsättningarna för bostadsbyggande vilket slutligen påverkar bostadsmarknaderna i framför allt tillväxtregioner. Därför behöver kommunens och statens roll ses över i syfte att främja ett effektivare bostadsbyggande där den samlade samhällsnyttan ges en mer framträdande roll.
– Den framtida bostadskonsumenten är inte ett särintresse i sig eller omfattas av medborgarinflytande m.m. utöver rösträtt. Det understryker vikten av att det görs en samlad samhällsekonomisk bedömning där den enskilde bostadskonsumentens nytta också vägs in.

Sammanfattningsvis menar Produktivitetskommissionen att det finns en stor potential att förbättra förutsättningarna så att byggandet ökar. Det kan skapa en mer välfungerande bostadsmarknad, och ge långsiktiga och väsentliga bidrag till produktivitetsutvecklingen i hela ekonomin. Detta bedöms kunna ske under marknadsmässiga förutsättningar utan att belasta statsbudgeten med stora kostnader. Utan åtgärder riskerar ett begränsat byggande och en suboptimalt fungerande bostadsmarknad att skapa väsentliga tillväxthinder under överskådlig tid, framför allt med betydelse för tillväxtmarknader men också med stor effekt på hela landets ekonomi.

7.4 Bedömningar och förslag

Produktivitetskommissionens huvudsakliga slutsats är att det behövs en omfattande reform av bostadsmarknadens regelverk. Merparten av Produktivitetskommissionens bedömningar och förslag utgör inriktningar som bör ingå i ett sådant reformarbete. Även vissa enskilda åtgärder, som kan genomföras oberoende av en större reformering, presenteras. Förslagen kategoriseras enligt följande:

- Övergripande förslag till omtag och reformering av regelverk: 7.4.1 och 7.4.2.
- Förslag till inriktning: 7.4.3, 7.4.4, 7.4.5, 7.4.6, 7.4.7 och 7.4.8.
- Förslag som kan genomföras fristående av punkterna ovan: 7.4.9, 7.4.10, 7.4.11, 7.4.12 och 7.4.13.

7.4.1 Målsättningen för bostadsmarknaden behöver tydliggöras och regelverken reformeras

Bedömning: Det krävs ett samlat omtag för att förbättra bostadsmarknadens funktion. Regeringen bör kommunicera en tydlig och konkret målsättning om att reformera bostadspolitikens regelverk med fokus på bättre marknadsförutsättningar.

Förslag: Ovanstående kan göras genom en mål- och inriktningsproposition där målsättningen fastslås samtidigt som propositionen innehåller konkreta inriktningar för ett kommande reformarbete. Parallellt påbörjas arbetet för att åstadkomma det reformerade regelverk som krävs för att realisera propositionens inriktningar.

Höga bostadspriser och ett begränsat bostadsutbud i tillväxtregioner har produktivitetspåverkan eftersom det kan hämma inflyttningen och därigenom dämpa den ekonomiska tillväxten. Produktiviteten i byggsektorn har dessutom varit svag under flera decennier[38] vilket påverkar bostadsbyggnationen. Skälen till den dysfunktionella bostadsmarknaden och låg produktivitetsutveckling inom byggsektorn är flera och kända.[39] Produktivitetskommissionen noterar att en betydande mängd utredningar har gjorts och en del görs men verkningsfulla reformer uteblir trots kunskap om behovet. Det tycks framför allt vara en brist på politisk kraft att ta ett samlat grepp om förutsättningarna på bostadsmarknaden som är det främsta problemet.

Produktivitetskommissionen konstaterar att bostadsmarknaden omgärdas av svåröverskådliga regelverk som numer kan liknas vid ett

[38] Se bland annat SOU 2002:115, Statskontoret 2009, SOU 2015:105, SOU 2017:106, Konkurrensverket 2018:17, McKinsey & CO 2017, Hermansson och Song 2024.
[39] Se bland annat Konkurrensverket 2018, McKinsey & CO 2017 och Hermansson och Song 2024.

lappverk. Politiska ambitioner om förenklingar verkar inte ha fått önskvärt genomslag och i vissa fall snarare försämrat förutsättningarna.[40] Inbyggda intresse- och målkonflikter bidrar till långa ledtider och därmed en ineffektiv och oöverskådlig plan- och lovprocess, vilket slutligen påverkar förutsättningarna för bostadsbyggandet. Offentliga aktörer kan ha skilda tolkningar, synsätt och ambitioner, t.ex. mellan kommunen och staten eller mellan statliga myndigheter. Beslut av en offentlig aktör kan överklagas av en annan. Det kan öka ledtider och bidra till osäkerheter i tillståndsprocesser. Förutsättningarna gör det svårt för företag och enskilda att bedöma vilken typ av byggnation som kommer att tillåtas och med vilka krav. Detta försämrar förutsättningarna för en välfungerande bostadsmarknad och påverkar produktiviteten genom att bl.a. industriell produktion hämmas och konkurrens försvåras.

Enstaka åtgärder utan ett helhetsgrepp riskerar att bli ineffektiva och utöka ett redan komplicerat och svåröverskådligt regelverk. Produktivitetskommissionen bedömer att utmaningar på bostadsmarknaden i första hand utgår från en problematik relaterad till regleringsmisslyckanden snarare än betydande marknadsmisslyckanden.

Mot bakgrund av det samhällsekonomiska värdet av en väl fungerande och finansiellt stabil bygg- och bostadsmarknad, byggsektorns svaga produktivitetsutveckling, bristen på politiskt agerande, de expertrapporter och den rättsanalys som Produktivitetskommissionen beställt samt tidigare utredningar och analyser, konstaterar Produktivitetskommissionen att utvecklingen troligen inte kan vändas med mindre än ett väsentligt övergripande omtag. Rättsanalysen (Svefa, 2023) sammanfattar dagens situation talande i beskrivningen att

> antalet undantag och undantag från undantagen har växt i en omfattning där inte ens mycket rutinerade bygglovshandläggare klarar av att ha en överblick över bygglovsregleringen

Produktivitetskommissionen menar att staten har ett betydande ansvar att förbättra marknadsförutsättningarna. Produktivitetskommissionen anser vidare att statens ambition att förbättra bostadsmarknadens funktionalitet är otydlig och bör förtydligas för att ändamålsenliga åtgärder ska kunna vidtas.

[40] Exempelvis där ambition om förenkling av bygglovsplikt genom att undanta åtgärder från bygglovsplikt medfört att åtgärder som tidigare inte varit bygglovspliktiga kommit att bli det.

90-talets skattereform kan ge lärdomar

Att anta ett helhetsperspektiv och göra ett omtag på bostadsmarknaden är krävande. Lärdomar kan dock tas från arbetet kring den stora skattereformen under 1990-talets början (Englund, 2019). Skattesystemet bestod då, likt byggsektorn nu, av ett ogenomträngligt, ineffektivt och svårhanterligt regelsystem. Systemet hade kritiserats under lång tid. I stället för ett samlat grepp hade regering och riksdag lappat och lagat. Kostnaderna, de snedvridande effekterna och effektivitetsförlusterna var till slut för omfattande, vilket ledde till insikten att systemet behövde reformeras i grunden. Initialt formulerades en uppsättning mål och principer som innebar betydande strukturella förändringar i synen på skattesystemet och utgjorde stommen i reformarbetet.[41] Det nya skattesystemet tillsammans med andra strukturreformer anses till en del kunna förklara den goda produktivitetsutvecklingen i Sverige efter 90-talskrisen fram till finanskrisen. Produktivitetseffekten av en reformerad bostadsmarknad är inte fullt ut jämförbar med skattesystemets reformering. Bedömningen är dock att problematiken i avgörande delar är liknande och att en liknande övergripande ansats är nödvändig. En reformering av bostadsmarknaden kan också antas ha en betydande potential till en positiv produktivitetsutveckling.

Genomförande

Produktivitetskommissionen föreslår att regeringen förutsättningslöst i en mål- och inriktningsproposition formulerar en tydlig målsättning/vision för den framtida bygg- och bostadsmarknaden, bland annat i linje med de förslag till inriktningar som kommissionen föreslår nedan (förslag 7.4.2). Avsikten med mål- och inriktningspropositionen är att tydliggöra statens avsikt att förändra lagstiftningen i syfte att förbättra marknadsförutsättningarna vilket kan möjliggöra för aktörerna att tidigt påbörja en omställning. Det är viktigt med

[41] De grundläggande principerna togs fram av en liten krets av tjänstemän. Den politiska förankringen kom först i ett senare skede. Den politiska acceptansen krävde mod, något som uppbringades genom en stark tro på vad som var rätt och nödvändigt. Därefter bildades tre interna arbetsgrupper i Finansdepartementet med syfte att operationalisera principerna och utarbeta författningsförslag. Arbetsgrupperna bestod av tjänstemän och politiker som säkrade en riksdagsmajoritet. Arbetet bedrevs skyndsamt. Resultatet blev att ett nytt och omfattande skattesystem togs fram och sjösattes på rekordkort tid.

tydlighet för att inte orsaka oro på befintlig bygg- och bostadsmarknad.

Produktivitetskommissionen föreslår att regeringen sedan skyndsamt tillsätter en eller flera departementsinterna arbetsgrupper under en målinriktad, stark och sammanhållen projektledning som operationaliserar målen och författar en ny plan- och bygglag, en ny miljöbalk i dessa avseenden, ser över och förnyar andra relevanta lagar m.m. Skattereformen visar att ett brett och komplicerat politikområde kunde reformeras under ett fåtal år under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet.

Flera tänkbara åtgärdsförslag kan ingå i ett fortsatt reformarbete

I forsknings- och expertrapporterna (Hermansson och Song, 2024 och Alvendal, 2024) återfinns över hundra konkreta åtgärdsförslag, små som stora. Förslagen kan förbättra produktiviteten i byggsektorn och bidra till en mer funktionell bostadsmarknad. Förslagen avser t.ex. särskilda inriktningar, generella och specifika förslag på regelförändringar, kompetensutvecklingsbehov, uppföljning av offentlig sektor, ändrade ansvarsförhållanden osv. Flera av förslagen kan antas och användas direkt av myndigheter och kommunala aktörer.

Regelmassan inom bostadsområdet och den fysiska planeringen är dock alltför omfattande, komplex och teknisk för att Produktivitetskommissionen ska kunna peka ut enskilda åtgärder. Ett samlat omtag som innebär ett större analys- och reformarbete är därför nödvändigt.

Produktivitetskommissionen instämmer dock i stort med inriktningen i flera av de åtgärder som rapportförfattarna föreslår och anser att förslagen skulle bidra till att förbättra bostadsmarknaden och i vissa fall mer generellt förbättra produktiviteten i offentlig sektor. Forsknings- och expertrapporterna utgör ett bra underlag för ett fortsatt arbete med mål- och inriktningspropositionen. Produktivitetskommissionen har samtidigt noterat några förslag i rapporterna som bör avvisas. Dessa beskrivs längre ner i kapitlet.

7.4.2 Inriktningar för ett mer samhällsekonomiskt effektivt och enklare bostadsbyggande

Bedömning: Utgångspunkten bör vara att staten inte ska ställa mer krav på bostadsbyggnation än vad som är samhällsekonomiskt motiverat och av betydelse för att säkerställa människors säkerhet och hälsa genom grundläggande tekniska krav och nödvändig omgivningshänsyn. Inriktningarna i mål- och inriktningspropositionen bör fokusera på att åstadkomma ett mer samhällsekonomiskt effektivt och enklare bostadsbyggande. Följande inriktningar bör ingå:

- Regelverken reformeras för att möjliggöra ett mer samhällsekonomiskt effektivt, enklare och industriellt byggande. Exempelvis genom en reformering som särskilt beaktar reglernas kostnadsdrivande effekter samt att ompröva dagens Plan- och bygglag.
- Tillgången till byggbar mark förbättras. Exempelvis genom en uttalad ambition med omtaget av regelverket att tillgången till byggbar mark ska öka genom att ge samlade samhällsekonomiska aspekter en större tyngd.
- Ett system utformas som säkerställer att statliga byggregler gäller i hela landet. Exempelvis krävs ytterligare åtgärder, så som tillsyn och sanktioner, för att stoppa förekomsten av förbjudna särkrav.
- Äganderätten stärks och utbudet ökas genom att viss byggnation blir bygglovsfri. Exempelvis genom att, med vissa begränsningar, tillåta uppförande av bygglovsfria typsmåhus på tomter avsedda för bostadsändamål samt att mark som fastighetsbildats med syftet bostadsändamål som regel bör få bebyggas även utan en detaljplan.
- Arbetet i offentlig sektor utvecklas för att bli mer ändamålsenligt och effektivt.

Sedan 1990-talet har bostadsbyggnationen skett under marknadsmässiga förhållanden med affärsmässiga beslut som grund och att ekonomisk risk huvudsakligen bärs av företag, investerare och bostads-

konsumenter. Det offentliga finansierar inte och tar inte en betydande ekonomisk risk för bostadsbyggande men påverkar genom regelverkets utformning och tillämpning bostadsbyggnationens förutsättningar. Den fysiska planeringen väger in flera intressen och prövningen är platsspecifik vilket gör den unik vid varje enskilt tillfälle. Flera aspekter av regeltillämpningen kräver specifik expertis som varken företag eller bostadskonsumenter kan förväntas ha. Beslut i den fysiska miljön kan påverka omgivningen och riskera att orsaka skada för samhället, dvs. s.k. negativa externaliteter kan uppstå. Det är ett viktigt offentligt åtagande att reglera och övervaka för att skydda såväl konsumenten/den framtida boende och omgivningen. Reglering är därmed motiverad.

Produktivitetskommissionen betonar dock vikten av en ändamålsenlig reglering som inte innebär överreglering. Regleringen behöver vidare främja produktivitetsutveckling och samhällsekonomiska nyttor, såsom ökat bostadsbyggande i tillväxtregioner. Det är viktigt och nödvändigt att ifrågasätta om staten bör detaljreglera bostadsbyggandet på det sätt som sker i dag, då det kan försvåra billigare byggande där t.ex. en minskning av standard kan vara samhällsekonomiskt fördelaktigt.

Utredningar sedan början av 2000-talet har visat att regelverkets utformning och tillämpning inte varit ändamålsenlig, trots en förenklingsambition. Produktivitetskommissionen, med stöd av dialoger och forsknings- och expertrapporter, konstaterar att ambitionen inte har uppfyllts. Produktivitetskommissionen menar att den målsättning som fastslås i en mål- och inriktningsproposition behöver innebära att förutsättningarna för ett bostadsbyggande utifrån marknadsmässiga principer förbättras genom ett omtag av gällande regelverk.

Produktivitetskommissionen listar nedan konkreta inriktningar, varav flera återfinns, mer konkret beskrivna, i betänkandets förslagsrutor.

Regelverket behöver reformeras för att möjliggöra ett mer samhällsekonomiskt effektivt, enklare och industriellt byggande

Det samlade regelverket är fragmenterat och komplicerat på ett sätt som hindrar produktivitetsutvecklingen inom byggsektorn och minskar tillgången på byggbar mark. En nödvändig strukturomvandling, driven av konkurrens, riskerar att utebli. Staten bör inte ställa

mer krav på bostadsbyggnation än vad som är samhällsekonomiskt motiverat och av betydelse för att säkerställa människors säkerhet och hälsa genom grundläggande tekniska krav och nödvändig omgivningshänsyn. Förutsättningarna för att verka som producent på bostadsmarknaden är i flera fall kantat av oförutsägbarhet, stort offentligt beslutsfattande och regleringsrisk vilket påverkar investeringsviljan i sektorn och hämmar konkurrensen. Regelverken har blivit alltmer komplicerade, svåra och slutligen mycket tidskrävande att tillämpa.

Regelverken behöver omformuleras från grunden med en enhetlig målsättning för att uppnå ändamålsenliga regler och överlåta fler beslut till aktörerna själva. En reformering av regelverket bör särskilt beakta reglernas kostnadsdrivande effekter. Regler som har betydande inverkan på byggkostnader bör identifieras och motiveras utifrån en samhällsekonomisk bedömning. Det är viktigt att reglerna inte leder till långdragna och varierande prövningar.[42] Om olika handläggare kan komma fram till olika bedömningar trots liknande förutsättningar bör reglernas relevans ifrågasättas och möjligen bör beslutet lämnas till den byggandeparten att då avgöra utformningen.

Produktivitetskommissionen menar att dagens Plan- och bygglag i viktiga avseenden saknar förutsättning att vara funktionell och en omprövning bedöms vara nödvändig. Det bör övervägas att avveckla lagstiftningen i sin nuvarande form och ersätta den med en helt ny lagstiftning med en ändrad logik, i linje med beskrivningen ovan. Även delar av miljöbalken hämmar bostadsbyggandet genom att försvåra eller omöjliggöra för avvägningar mellan miljöbalkens regleringar och den samhällsekonomiska nyttan av ett ökat bostadsbyggande. Denna problematik bör adresseras i ett framtida reformarbete.

Tillgången till byggbar mark förbättras

Byggbar mark är en grundläggande resurs för bostadsbyggande och markens tillgänglighet har en direkt påverkan på produktionsmöjligheterna. Begränsad tillgång till byggbar mark begränsar nybyggnationen, vilket i sin tur kan leda till högre bostadspriser och en ineffektiv resursallokering. För att stärka bostadsmarknaden är därmed förbättrad tillgång på byggbar mark en nyckelfaktor att adressera.

[42] Produktivitetskommissionen har tagit del av omfattande kritik från företag gällande detta. Se bland annat expertrapport Alvendal, 2024.

Produktivitetskommissionen ser att det behöver vara en uttalad ambition med omtaget av regelverket att tillgången till byggbar mark ska öka, bl.a. genom att ge samlade samhällsekonomiska aspekter en större tyngd. Ambitionen kan omhändertas exempelvis genom en utredning av det kommunala planmonopolet (se förslag 7.4.3), samt genom att möjliggöra för ett bygglovsfritt småhus (se nedan). Dock bör ett sådant reformarbete kompletteras med åtgärder som åstadkommer en effektivare offentlig sektor, se nedan om förbättringsbehov inom offentlig sektor.

Ett system utformas som säkerställer att statliga byggregler gäller i hela landet

En ytterligare principiell grundförutsättning för att kunna öka produktiviteten i byggsektorn, är att byggreglerna är enhetliga och gäller på samma sätt över hela landet. Det är därför viktigt att säkerställa att de statliga reglerna upprätthålls genom att vidta åtgärder mot kommunala särkrav.

Detta kan göras på olika sätt, beroende på hur en framtida lagstiftning utformas. Exempelvis kan tillsyn och sanktioner införas för att förhindra att kommuner ställer krav som går utöver de nationella reglerna. För att underlätta processen bör det finnas en möjlighet att erhålla godkännande för byggnader som följer de nationella reglerna. Det kan åstadkommas genom s.k. nationella typgodkännande och/eller genom att inrätta en statlig instans som ansvarar för förgodkännande av byggprojekt, t.ex. en byggkravsnämnd (se SOU 2019:68).

Kommunala särkrav försvårar produktivitetsutvecklingen

Bostadsbyggnationens regelverk är nationellt.[43] Kommunerna är sedan 2015 förbjudna att ställa egna tekniska byggkrav vid bl.a. planläggning och genomförandet av detaljplaner. Ställer kommunen sådana krav är kraven utan verkan. (PBL (2010:900) 8 kap. 4a §). Förbudet tillkom efter att det framkom att kommunerna ställde olika tekniska byggkrav. Särskilt förekommande var kommunala energi-

[43] PBL, PBF, BBR, allmänna råd m.m. De allmänna råden är i sig inte krav men har i praktiken kommit att få en betydande påverkan i bygglovsprövningen i syfte att tolka kraven som ställs i BBR. Det pågår ett arbete med en genomlysning av BBR och de allmänna råden.

krav som innebar en skärpning jämfört med de nationella kraven (Prop. 2013/14:126).

Byggkravsutredningen (SOU 2012:86), som låg till grund för förbudet, pekade på att kommunala krav medförde betydande direkta merkostnader för projektering och byggnation. Kraven motverkade industriella koncept som kunde ge lägre byggkostnader. Direkta merkostnader uppskattades till i genomsnitt 10–15 procent. Utredningen pekade även på att kommunala särkrav medförde indirekta kostnader i form av ett minskat bostadsbyggande.

När förbudet infördes ansåg lagstiftaren att tillsyn och sanktionsmöjligheter vore överflödigt. Ett tydligt förbud ansågs klargöra rättsläget och fungera som en självsanerande åtgärd (Prop. 2013/14:126).

Förbudet mot kommunala särkrav är inte tillräckligt

Konkurrensverket (2018) pekar på att kommunala särkrav fortsatt förekommer och är problematiska. Produktivitetskommissionen har även tagit del av expertrapporter och information från branschaktörer som belyser förekomsten av sådana krav och dess påverkan på bl.a. byggkostnaderna (exempelvis Alvendal, 2024). Omfattningen är inte klarlagd enligt Produktivitetskommissionen, men tas upp av samtliga aktörer. Det råder även olika tolkningar på vad som klassas som ett förbjudet krav.

Företagen och kommunerna ingår regelbundet avtal på frivillig basis, där specifika krav och åtaganden fastställs. Det är i dessa civilrättsliga avtal som kommunala särkrav riskerar att tillkomma. Produktivitetskommissionen har identifierat att avtalen främst relaterar till situationer där kommunen säljer mark till företag i syfte att utveckla och bygga bostäder, vanligtvis i form av ett markanvisningsförfarande. Det framhålls, av framför allt kommunerna, att de avtal som ingås är frivilliga och civilrättsliga och därför inte en del av den myndighetsutövning som kommunerna är ansvariga för i enlighet med planmonopolet. Produktivitetskommissionen vill dock påpeka att det finns en risk att acceptansen av ingåendet och förutsättningarna för dessa frivilliga avtal, som reglerar försäljning av mark, utgör en förutsättning för att beslut om detaljplan ska fattas och den nödvändiga byggrätten tillskapas. I de dialoger som Produktivitetskommissionen har haft med företagen framkommer att företagen

ibland inser att vissa krav riskerar att utgöra ett otillåtet särkrav. Trots insikten accepteras kraven för att undvika risker associerade med att förlora eller fördröja den tänkta byggrätten eller negativt påverka framtida affärsmöjligheter i kommunen.

I förarbetena (Prop. 2013/14:126) tydliggörs bakgrunden till förbudet mot kommunala särkrav. Det betonas att kommunen inte ska utnyttja planmonopolet för att tvinga enskilda att acceptera krav och kostnader utöver vad lagstiftaren anser nödvändigt för att säkerställa tekniska byggkrav. Särskilt anges att kommunen generellt inte kan kräva andra tekniska egenskaper i samband med framtagande av en detaljplan, oavsett civilrättsliga avtal.[44] Det noteras särskilt att markanvisningsfallet kan liknas vid en marköverlåtelse där båda parterna i avtalet enas om byggnadsverk med tekniska egenskaper som överstiger lagens krav. I dessa fall innebär det i praktiken att kommunen utnyttjar sitt planmonopol för att påverka företagen att bygga med tekniska egenskaper som överstiger lagens krav. Det ansågs inte vara rimligt att kommunen skulle ha denna makt genom planmonopolet. Särskilt poängterades att avtalen ingås med en part som är en myndighet med beslutanderätt över processer som den andra parten är beroende av. Därmed konstaterades att kommunens roll som planmyndighet inte var oväsentlig i dessa situationer.

Produktivitetskommissionen anser att motiveringen bakom förbudet av kommunala särkrav fortsatt är relevant. Indikationer tyder på att förbudet inte har varit tillräckligt effektivt. Lagstiftningen bör därför kompletteras med tillsyn och lämpliga sanktionsåtgärder. Eventuella oklarheter behöver förtydligas.

Flera som kommissionen talat med menar att det finns en utbredd tystnadskultur på området. Det kan därför finnas skäl att överväga att inrätta en offentlig funktion för anonym rapportering av otillåtna krav, en typ av visselblåsningsmöjlighet. Funktionen bör bedöma om det förekommer förbjudna särkrav eller om det på annat sätt finns risk att kommunerna utnyttjar makten planmonopolet ger för att förmå företagen och slutligen enskilda att åta sig ett oskäligt kostnadsansvar.

[44] Exempelvis exploaterings- och markanvisningsavtal.

Äganderätten stärks och utbudet ökas genom att göra viss byggnation bygglovsfri

En väldefinierad och skyddad äganderätt ger incitament för enskilda och företag att investera, förbättra och effektivisera användningen av sina resurser. Det bidrar till ökad produktivitet och ekonomisk tillväxt.

Genom att göra viss byggnation friare stärks äganderätten, vilket underlättar för fastighetsägare att anpassa och utveckla sina egendomar efter behov utan allt för omfattande offentligt beslutsfattande. Detta kan leda till snabbare och mer kostnadseffektiva byggprojekt och bidra till ett ökat bostadsutbud. Förenklade regler kring bygglov kan stimulera innovation genom att uppmuntra till användning av nya byggtekniker och material.

Det är dock viktigt att säkerställa att förenklingen inte skadar andra viktiga samhällsmål som exempelvis miljö och säkerhet. Ett välbalanserat framtida regelverk som stärker äganderätten samtidigt som den skyddar allmänintresset är syftet med denna inriktning.

Ett bygglovsfritt småhus bör möjliggöras

Småhus är en populär boendeform.[45] Nybyggnationen av småhus har hållit en jämn takt på cirka 10 000 hus per år sedan 1990-talet (SCB). Småhusbyggnationen skiljer sig dock från byggnationen av lägenheter som under samma period har ökat. Småhusens popularitet som boendeform verkar inte fullt ut reflekteras i bostadsbyggnationen. Skillnaden i byggtakten kan delvis förklaras av utmaningar såsom begränsad tillgång på attraktiv byggbar mark samt komplexa, kostsamma och tidskrävande plan- och lovprocesser.

Produktivitetskommissionen noterar samtidigt att det 2022 fanns cirka 118 000 obebyggda tomter avsedda för småhus i Sverige. Av dessa bedöms 22 700 tomter ha ett taxeringsvärde på marken som motiverar småhusbyggande utifrån fastighetsekonomiska incitament. Cirka 20 procent av markstocken och de årligen tillkommande småhustomterna bedöms vara lönsamma att bebygga (Boverket, 2024). Viss ytterligare småhusbyggnation verkar även tillkomma trots att det inte är motiverat av fastighetsekonomiska incitament (Boverket, 2024).

[45] Småhus med äganderätt är den vanligaste boendeformen i Sverige. Enligt SCB (2023b) bor över 50 procent av befolkningen och cirka 40 procent av hushållen i småhus.

Produktivitetskommissionen menar att det därmed finns en potential till ett ökat bostadsbyggande i en populär boendeform genom att enklare tillåta bebyggelse på obebyggda småhustomter. Marken är redan fastighetsbildad för bostadsändamål vilket innebär att marken bedömts vara lämplig för boende. Produktivitetskommissionen anser att det bör tydliggöras att en sådan fastighet alltid ska få bebyggas. Genom att enklare kunna bygga på dessa fastigheter som redan är avsedd för bostadsändamål kan småhusbyggandet ges bättre förutsättningar att öka.

En inriktning bör därför vara att åstadkomma ett enklare och friare småhusbyggande genom en stärkt äganderätt. Inriktningen bör generellt tillåta uppförande av ett bygglovsfritt typsmåhus på tomter avsedda för bostadsändamål. Produktivitetskommissionen har låtit genomföra en rättsanalys av förslaget (Svefa, 2023). Rättsanalysen visar att förslaget innebär utmaningar och ett vidare arbete krävs för att hantera dessa på ett balanserat sätt. Viss fortsatt reglering är nödvändig, framför allt för att kringliggande fastigheter inte ska drabbas oskäligt och bära orimliga konsekvenser av grannfastighetens möjlighet till en friare byggnation. Det är exempelvis relevant att som i dag fortsatt reglera den maximala byggytan av en tomt som är tillåten att bebygga, minsta avståndet till grannfastigheten, byggnationens maximala höjd och eventuellt en maximal bostadsyta. Även risker för enskilda som uppför byggnaden kräver fortsatt analys. Den som uppför bostaden är skyldig att tillse att regelverket efterlevs och tillsyn bör fortsatt ske.

En möjlighet att förenkla för denna typ av småhusbyggande kan vara att införa ett typgodkännande av husen. Det innebär att ett bygglovsfritt småhus skulle vara typgodkänt utifrån gällande byggregler dvs. att huset är godkänt och efterlever regelverket. Typgodkännandekriterierna bör uppmuntra estetisk mångfald och flexibilitet i byggnationen utan att peka på en särskild produktionsmetod. Det är särskilt viktigt för att främja konkurrens och innovation hos tillverkarna vilket gynnar konsumenterna och möjliggör för anpassning till lokala förhållanden. Arbetet bör inkludera att föreslå en definition på typgodkända småhus.

Inriktningen innebär att fastighetsägarens ställning stärks liksom företagens förmåga att kunna uppföra bostäder. Förslaget försvagar dock allmänhetens möjlighet till påverkan. Produktivitetskommissionen menar att det är en motiverad avvägning för att stärka ägande-

rätten, trygga rättssäkerheten (marken är bildad för bostadsändamål), främja byggsektorns utveckling samtidigt som en populär boendeform enklare kan byggas och bidra till att öka bostadsutbudet.

En omvandling av bygglovsplikten för dessa småhusfastigheter till en ny form av byggkonsultation kan övervägas. I detta förfarande skulle kommuner erbjuda konsultation och rådgivning till medborgare för frågor relaterade till uppförandet av byggnationen exempelvis byggnads-, VA- och miljöfrågor och rekommendationer för minskad miljöpåverkan genom kompensatoriska åtgärder. Notera att åtgärder inte skulle ske *i* samråd, utan *efter* samråd. Detta innebär att det är den enskilda som i slutändan bestämmer om och hur råden följs. Kommunerna skulle tillåtas att ta ut en avgift för konsultationen. Regelverk ska fortsatt efterlevas av den som avser att uppföra byggnaden. Kommunerna skulle fortsatt utöva tillsyn. Konsultationen kan även utformas som en del i en riskdelning som diskuterades ovan. För att förenkla för den enskilde och minska kostnaderna att driva planprocess bör bebyggelse på mark som fastighetsbildats med syftet bostadsändamål som regel kunna bebyggas även utan en detaljplan.

Övriga områden

Fler områden kan göras bygglovsfria, t.ex. bör det övervägas att som huvudregel göra det tillåtet att bygga murar, plank samt sätta upp skyltar och s.k. vepor, möjlighet att ge tillfälliga bygglov även om behovet inte är av tillfällig karaktär och möjlighet att få anlägga en ändamålsenlig brygga. Ytterligare områden som bör göras bygglovsfria är att kunna göra utvändiga ändringar som exempelvis ändring av fasad avseende fönster, dörrar, kulör, fasadmaterial, takmaterial, solceller m.m. även för fastigheter inom ett detaljplanelagt område. Fler förslag återfinns i expertrapporten Ineffektivt stadsbyggande.

Arbetet i offentlig sektor utvecklas för att bli mer ändamålsenligt och effektivt

Produktivitetskommissionen kan konstatera att det finns betydande samordnings- och koordineringsproblem inom offentlig sektor på området, framför allt inom och mellan staten och kommunerna. För

att förbättra bostadsmarknadens funktion är det avgörande att förbättra effektiviteten inom offentlig sektor. En omprövning av nuvarande ansvar, strukturer och processer är avgörande för att effektivisera den offentliga sektorns bidrag till en bättre fungerande bostadsmarknad. Genom att se över det kommunala planmonopolet (se förslag 7.4.3), utvärdera Länsstyrelsens roll i att regionalt kunna främja tillväxt av nationell betydelse (se förslag 7.4.4) och implementera åtgärder för att korta ledtiderna i plan- och lovprocesser kan grunden för en mer dynamisk, samhällsekonomiskt effektivt och tillgänglig bostadsmarknad läggas. Det innebär bland annat införande av strikta tidsgränser för planprocesser (se förslag 7.4.7) och en avgiftsbeläggning för överklaganden (se förslag 7.4.5), vilket kan bidra till snabbare beslutsprocesser. En utveckling mot mer flexiblare detaljplaner med betydligt färre regleringar är en viktig faktor för att underlätta bostadsbyggandet. Detta kan inkludera att begränsa kommunernas möjlighet att detaljstyras gestaltning och utseende i bostadsprojekt (se förslag 7.4.6). Möjligheten för parallella plan- och lovprocesser, där bygglovsprocessen kan fortskrida trots överklagade detaljplaner, under förutsättning att dessa följer den överklagade planen, är en åtgärd som kan accelerera byggprocessen. Det behöver införas mekanismer för att tidigt i processen lösa principiella mål- och intressekonflikter, i dagsläget synliggörs dessa relativt sent. Samordnings- och koordineringsproblem inom offentlig sektor behöver adresseras, exempelvis vad gäller arbetet med riksintressen.[46]

7.4.3 Det kommunala planmonopolet bör utredas (Del av inriktning)

Bedömning: I en samlad översyn av regelverken (Förslag 7.4.1) bör det ingå att utvärdera hur det kommunala planmonopolet påverkar bostadsmarknadens funktion, byggsektorns produktivitetsutveckling samt graden av hänsynstagande till samhällsekonomisk effektivitet. Planmonopolets effekt på produktivitet, regionförstoring, nationell och regional tillväxt samt arbetsmarknadens flexibilitet bör utredas. Fokus bör vara på att utforma lagstiftningen dels så att samhällsekonomiskt nytta i ökad utsträckning beaktas, dels möjliggöra för enklare, snabbare och förutsägbara

[46] Se vidare kapitel 6 Tillståndsprocesser.

plan- och lovprocesser. För att öka tillgången på byggbar mark bör det prövas att helt eller delvis flytta beslutsfattandet av markanvändningen från kommunal nivå till regional och/eller statlig nivå. Ett alternativ kan vara att staten ges möjlighet att kräva att kommunen detaljplanelägger och avsätter mark för bostadsbyggnation. Vidare bör det övervägas att fastighetsägare ges rätt att initiera detaljplaneläggning eller ansöka om bygglov direkt hos myndighet, särskilt vid kommunala avslag.

Om en ändring i ansvarsstruktur för markanvändningsplanering inte är önskvärd, bör regeringen åtminstone förstärka kommunernas ansvar för bostadsförsörjning och samhällsekonomisk effektivitet. Det kan göras genom att ställa krav på att kommuner tillhandahåller en del av sin mark för nybyggnation inom en fastställd tidsram eller finner andra sätt att konkret öka bostadstillgången. I syfte att säkerställa att förslaget får avsedd verkan bör sanktionsavgifter kunna kopplas till ett stärkt kommunalt bostadsförsörjningsansvar och en tillsynsmyndighet utses för att övervaka efterlevnaden.

I arbetet bör det ingå att överväga statligt stöd eller andra finansieringslösningar för kommuner som blir ålagda att skapa byggrätter för bostäder men som föranleder en utökad social infrastruktur t.ex. skolor. Ett eventuellt stöd behöver utformas så att kommunen inte ges incitament att invänta statligt åläggande och endast aktualiseras i de fall när samhällsekonomiska värden uppkommer men som inte kan anses tillfalla kommunen.

Bristen på byggbar mark i eftertraktade områden verkar ha bidragit till ökade bostadspriser. Att öka tillgången på byggbar mark i dessa områden kan stärka bostadsbyggandet i tillväxtregioner samt stimulera konkurrens och produktivitet inom byggbranschen. Problemet ligger ofta i begränsade byggrätter, inte i fysisk markbrist, vilket pekar på behovet av att ompröva den fysiska planeringsprocessen för att öka bostadsutbudet.

Kommunerna har en central roll för att öka utbudet av byggbar mark och förbättra bostadsmarknaden. Planmonopolet innebär att det är en kommunal angelägenhet att planera mark- och vattenanvändningen dvs. att det endast är kommunen som beslutar om ett område ska detaljplaneläggas och därigenom skapa den byggrätt som är nödvändig för att bygga bostäder. En motivering till kommunens

planmonopol är att processen placeras nära medborgarna, vilket ger dem insyn och inflytande över lokal utveckling. Kommunernas beslutsmakt är i dag avgörande för skapandet av och förutsättningarna för nya byggrätter.

Trots flera ändringar i Plan- och bygglagen under de senaste årtiondena är det kommunala planmonopolet fortsatt oförändrat trots att exempelvis dagens bostadsmarknad fungerar enligt andra principer än vid planmonopolets tillkomst. En betydande skillnad är att bostadsbyggandet i dag sker utifrån marknadsmässiga principer. I dag är bl.a. kommunerna och företagen ömsesidigt beroende av varandra för att ett bostadsprojekt ska kunna genomföras (Kalbro och Lind, 2017).

Att planlägga mer mark kan sänka markpriserna, vilket gör fler bostadsprojekt lönsamma och därmed ökar bostadstillgången. Osäkerheter i planeringsprocessen har bedömts vara ett av de största hindren för bostadsbyggande (Konkurrensverket, 2015). Kommunernas roll som markägare är också avgörande för möjligheten till bostadsbyggande och konkurrens i byggsektorn. I många kommuner, där en betydande del av befolkningen bor, är kommunen den största ägaren av exploateringsbar mark (Konkurrensverket, 2015).

Incitamenten för kommunen att tillskapa byggrätter kan vara svaga jämfört med andra kommunala frågor, önskemål och incitament. I ett kommunalt perspektiv kan det vara rationellt att inte främja alltför omfattande bostadsbyggnation eftersom detta kan leda till att kommunmedborgare blir eller uppfattas bli negativt påverkade vilket kan skapa en lokalt stark opinion mot byggnationen. Fler byggrätter kan även innebära sänkta markpriser på den kommunala marken. Om en betydande andel kommunmedborgare är emot byggnationen kan resultatet exempelvis bli tidskrävande och kostsamma plan- och lovprocesser och att lokala politiker inte blir omvalda. Det kan t.o.m. vara fördelaktigt för lokalpolitiker att i samband med val vara emot ett bostadsbyggande generellt alternativt emot enskilda bostadsprojekt. I och med det kommunala planmonopolet kan ett utökat bostadsbyggande som är samhällsekonomisk värdefullt hämmas eller stoppas.

Staten kan agera mot detaljplaner som anses medföra skada ur vissa fördefinierade perspektiv men det finns ingen konkret möjlig-

het att agera för att främja bostadsbyggnation.[47] Indirekt kan staten påverka kommunerna genom särskilda stöd.

Produktivitetskommissionen noterar att planmonopolet i kombination med ett betydande markinnehav gör kommunerna till en aktör som i dag har en avgörande roll i samhällsutvecklingen och stor påverkan på bostadsmarknaden. Kommunernas planmonopol har stor inverkan på bostadsbyggandet och produktivitetsutvecklingen. Den statliga rollen är i stort sett begränsad till regelverket och dess utformning och prövning.

Ett planmonopol som slutligen avgör om och under vilka förutsättningar bostadsbyggnation tillåts är ett kraftfullt verktyg och maktmedel. Planmonopolet kan påverka förutsättningarna för konkurrens, industriell produktion och förutsättningarna för byggsektorns produktivitetsutveckling och samhällets utveckling. Överdrivet detaljerade detaljplaner kan begränsa flexibiliteten i byggprocessen, exempelvis genom att förhindra anpassningar till förändrade materialkostnader eller nya byggmetoder som blivit billigare eller där nya produktionsmetoder utvecklats. Planmonopolet kan också leda till att kommunerna gör olika bedömningar under handläggningen vilket försvårar för en industriell produktion.

Ett ökat bostadsbyggande förutsätter en funktionell bostadsmarknad och en produktiv byggsektor. För att åstadkomma det bör en översyn av planmonopolet genomföras. Översynen bör syfta till att bättre integrera samhällsekonomiska värden av en mer funktionell bostadsmarknad och ge större möjlighet och krav på att väga in regionala och nationella intressen.

Produktivitetskommissionen anser att det bör vara möjligt att tillåta bostadsbyggnation även om det går emot kommunens vilja. Alternativt bör det kommunala bostadsförsörjningsansvaret stärkas så att kommunerna måste beakta behovet av bostäder även ur ett regionalt och nationellt perspektiv.

Kommunerna har i dag en laglig möjlighet att täcka sina kostnader genom avgifter från företagen för planering, anläggningar och andra åtgärder, såvida åtgärderna är nödvändiga för att en detaljplan ska kunna genomföras. Ett bostadsprojekt kan emellertid medföra följdinvesteringar som kommunen själv måste svara för, t.ex. utbygg-

[47] Regeringen har möjlighet att, i särskilda fall, beordra en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan genom ett s.k. planföreläggande. Planföreläggande får endast meddelas om det behövs för att trygga riksintressen eller mellankommunal samordning. Det är inte tillämpbart för att förmå kommuner att öka bostadsbyggandet.

nad av social infrastruktur som skolor, daghem, äldrevård. (PBL 6 kap 40 §). En utbyggnad av bostadsområden kan därmed, precis som i dag, finansieras av företagen och kommunerna bör även fortsatt finansiera sin del av utbyggnaden. Det är rimligt eftersom nyttan av en ökad befolkning tillfaller kommunerna i form av framtida skatteintäkter. Produktivitetskommissionen är medveten om att det kan finnas fall där den statliga/regionala viljan att tillskapa bostäder är större än kommunens vilja att prioritera bostadsutbyggnaden före annan kommunal verksamhet. Den utredning som tillsätts bör särskilt belysa finansieringsfrågorna och om den finner det nödvändigt föreslå en modell där staten i vissa väl avgränsade fall kan ge stöd till kommunerna. Det är viktigt att ett eventuellt stöd utformas på ett sådant sätt att det inte riskerar att skapa incitament för kommunen att invänta ett statligt åläggande för att få finansiering till ett bostadsområde som annars skulle blivit byggt.

Förslaget ingår som en del av den övergripande mål- och inriktningspropositionen som Produktivitetskommissionen föreslår.

7.4.4 Länsstyrelsernas roll inom regional utveckling bör stärkas (Del av inriktning)

Bedömning: Flytten av regionalt utvecklingsansvar från Länsstyrelsen till regionerna bör utvärderas för att bedöma dess effekter och behovet av eventuella förändringar. Utvärderingen bör bedöma hur reformen har påverkat Länsstyrelsens möjlighet att göra breda avdömningar i tillståndsfrågor och frågor som påverkar samhällsutvecklingen, exempelvis bostadsbyggande. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt reformens effekt på statens möjlighet att påverka utveckling på regional nivå. Inom utvärderingen bör behovet av en förstärkning av statens roll analyseras.

Länsstyrelsernas ansvar för regional utveckling har succesivt förändrats och sedan 2019 är det samtliga regioner som har huvudansvaret.[48] Länsstyrelsen har fortsatt ett instruktionsenligt uppdrag att främja länets utveckling men det är regionerna som är huvudansvariga för att samordna och utveckla det regionala arbetet med en

[48] Under perioden 1997–2019 övergick huvudansvaret successivt från Länsstyrelserna till regionerna. Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.

hållbar regional utveckling i respektive län. Regionerna, som självstyrande organ, har en självständig ställning vilket därmed begränsar statens möjlighet till inflytande och reducerar statens möjlighet att påverka regional utveckling. Det finns heller ingen myndighet med helhetsansvar för regional utveckling i statsförvaltningen (Statskontoret, 2021b).

Efter reformens genomförande har länsstyrelserna förlorat kompetens inom ekonomisk hållbarhet och tillväxtfrämjande aspekter. Länsstyrelsernas tillväxtfunktioner har avskaffats och uppdraget att arbeta med tillväxtrelaterade frågeställningar hos länsstyrelserna återfinns hos enstaka tjänstemän inom respektive länsstyrelse. Motsvarande tillväxtfunktioner återfinns dock fortsatt hos regionerna, dvs. funktionerna har inte avskaffats och tillväxtarbete bedrivs. Länsstyrelsernas uppdrag att främja utveckling sker dock numer framför allt genom deras ordinarie arbete inom ett antal sakområden och länsstyrelserna uppfattar sin roll som otydlig (Statskontoret, 2021b). Produktivitetskommissionen bedömer att det finns en risk att länsstyrelsernas kapacitet att på statens vägar stödja regional tillväxt har försämrats, vilket kan hindra nationella tillväxtambitioner.

Produktivitetskommissionen vill understryka behovet av att ompröva länsstyrelsernas funktion och förmåga i regionalt tillväxtarbete. Utan ett tydligt samhällsekonomiskt tillväxtperspektiv i tillstånds- och planprocesser riskerar viktiga produktivitetsfrämjande åtgärder att förbises, vilket kan hämma både tillståndsgivning och bostadsbyggande. Innan reformen hade länsstyrelserna ett tydligt uppdrag som inkluderade resurser, vilket är betydelsefullt för att främja utveckling och kunna anta ett tillväxtperspektiv i bedömningarna där så var möjligt. Att stärka länsstyrelsernas förmåga att adressera och integrera tillväxtfrågor är därför viktigt för att främja produktivitetstillväxt. Landshövdingens roll är särskilt viktig för att säkerställa att samhällsekonomiska och produktivitetsfrämjande aspekter vägs in i beslut som berör intresse- och målkonflikter på regional nivå.

Produktivitetskommissionen anser att det, oavsett ett stärkt regionalt utvecklingsansvar, är viktigt att länsstyrelserna ges goda förutsättningar att arbeta med regional tillväxt där det föreligger ett stärkt statligt intresse.

Förslaget ingår som en del av den övergripande mål- och inriktningspropositionen som Produktivitetskommissionen föreslår. För-

slaget syftar till att adressera inriktningen om att den offentliga sektorns arbete behöver bli mer effektivt och ändamålsenligt.

7.4.5 Effektivare överprövning av detaljplaner och bygglov (Del av inriktning)

Bedömning: En avgift bör införas för att överklaga beslut om detaljplaner och bygglov.

Bygglov som beviljas enligt gällande detaljplan bör inte kunna överklagas under planens genomförandetid om bygglovet är i enlighet med detaljplanen.

Produktivitetkommissionen betonar behovet av att förkorta ledtiderna i plan- och bygglovsprocesser. Överklaganden av detaljplaner och bygglov, som sällan ändrar beslut, bidrar till längre ledtider och högre kostnader, vilket försenar bostadsbyggnationen.

En analys beställd av SKR, Byggföretagen och Fastighetsägarna visar att närmare hälften av alla planerade bostäder överklagades i detaljplaneprocessen under 2022.[49] Analysen visar att antalet detaljplaner som överklagas varierar mellan kommunerna, i Stockholm och Göteborg kan andelen uppgå till 40 procent. Trots detta upphäver mark- och miljödomstolarna helt eller delvis bara 17 procent av de kommunala besluten. Mark- och miljööverdomstolen upphäver endast ett fåtal detaljplaner årligen (Boverket, 2023d). För bygglovsöverklaganden till länsstyrelserna upphävs, helt eller delvis, cirka 23 procent av de initiala besluten (Boverket, 2023e).[50] Enligt Produktivitetskommissionen visar detta att initiala beslut ofta står fast, men ledtiderna ökar på grund av överklagandeprocessen.

Produktivitetskommissionen bedömer att det är viktigt att adressera inflödet av ärendena till domstolarna och länsstyrelsen.[51] Ett enkelt sätt att göra det på är att införa en avgift för att överklaga detaljplaner och bygglov. Avgiften bör införas i syfte att minska ärenden som inte förändrar de initiala besluten. Avgiften bör utformas så att den motiverar ett övervägande innan ett överklagande, särskilt för personer och organisationer som saknar grund för överklagande

[49] Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker, 2023.
[50] Beslut om bygglov eller beslut om förhandsbesked.
[51] Länsstyrelsen är första instans vid överklagande av bygglov.

eller överklaganderätt. Avgiften bör sättas så att den inte betraktas som obetydlig. Det bör finnas krav på att den överklagande parten ska betala in avgiften inom en viss tid, annars bör överklagandet anses ogiltigt och ärendet vinna laga kraft. Kommunerna bör vara skyldiga att upplysa om avgiften och hur den erläggs. Det kan göras samtidigt som kommunen informerar om det fattade beslutet och hur beslutet kan överklagas. Avgiften bör återbetalas om överklagandet leder till ändring i domstol.

Utredningen *Effektiv och rättssäker PBL – överprövning* (SOU 2014:14) har utvärderat införandet av en avgift för överklagande av PBL-beslut och konstaterade att fördelarna inte överväger nackdelarna. En avgift bedömdes kunna minska antalet överklaganden men med osäker effekt. Utredningen pekade på risker såsom begränsad tillgång till rättsprövning av ekonomiska skäl, ökad administration för domstolar och potentiellt längre prövningstider. Produktivitetskommissionen har en avvikande syn och anser att samhällsekonomiska kostnader för förlängda plan- och lovtider bör beaktas. Risken för förlängda prövningstider kan enligt Produktivitetskommissionen hanteras genom att ålägga den överklagande parten att inom viss tid erlägga en avgift. Därtill bör möjligheten att kunna administrera en avgift via IT-system och liknande ha förbättrats sedan utredningen gjordes.

Ett ytterligare förslag för att korta ledtiderna och minska ärendemängden till domstolarna är att bygglov som följer en nyligen lagakraftvunnen detaljplan inte bör kunna överklagas.[52]

Förslaget ingår som en del av den övergripande mål- och inriktningspropositionen som Produktivitetskommissionen föreslår. Förslaget syftar till att adressera inriktningen om att den offentliga sektorns arbete behöver bli mer effektivt och ändamålsenligt.

[52] Se vidare i expertrapporten ”Ineffektivt stadsbyggande – erfarenheter av nuvarande lagar, regler och arbetssätt i praktiken”.

7.4.6 Begränsa kommunernas möjlighet att ha åsikter om gestaltning (Del av inriktning)

Bedömning: Begränsa möjligheten för kommunen att ha åsikter om detaljerad gestaltning och utseende i vanliga bostadsbyggnadsprojekt.

Ett av de identifierade problemen är långa handläggningstider och osäkerhet kring bygglov. Kommunerna har stora möjligheter att ställa krav på byggnader som uppförs. Krav gäller inte enbart tekniska aspekter utan även gestaltnings- och utseendefrågor. Även om det i varje enskilt fall går att se argument för varför kommunens synpunkter är av godo skapar summan av de många bedömningarna problem. En väg till förbättrad produktivitet är därför att begränsa detta för att åstadkomma kortare processer och bättre förutsägbarhet.

Produktivitetskommissionen bedömer att kommuner som regel inte bör arbeta med gestaltningsfrågor som i grunden handlar om tycke och smak. Detta faller tillbaka på principen om att myndigheters beslut behöver grundas i tydliga standarder och vara förutsägbara och inte skapa utrymme för godtycklighet eller s.k. tjänstemannalotteri.[53] Inte minst i bygglovsprövningen och byggkontrollen ska fokus ligga på tekniska aspekter hos en byggnad som en vanlig köpare har svårt att bedöma, till exempel rörande stomme och tekniska system, samt krav som finns i lagstiftning rörande till exempel tillgänglighet och miljökrav. Dessa krav ska vara så tydliga att en byggare lätt kan bedöma i förväg om kraven är uppfyllda.

Gestaltning på övergripande nivå bör hanteras i detaljplaneprocessen där det bör tas fram tydliga spelregler för vad som får byggas inom ett område och vilka övergripande normer som ska gälla. Därefter bör kommunen inte kunna ge detaljerade synpunkter på gestaltning.

Förslaget ingår som en del av den övergripande mål- och inriktningspropositionen som Produktivitetskommissionen föreslår. Förslaget syftar till att adressera inriktningen om att den offentliga sektorns arbete behöver bli mer effektivt och ändamålsenligt.

[53] Där byte av handläggare ger nya förutsättningar i den handläggning som slutligen mynnar ut i ett myndighetsbeslut.

7.4.7 Inför strikta tidsgränser för olika delar av planeringsprocessen (Del av inriktning)

Bedömning: Det bör införas strikta tidsgränser för hur lång tid olika delar av planeringsprocessen får ta för alla berörda myndigheter. En möjlighet till skadestånd till den aktör som drabbas om en tidsgräns inte hålls bör övervägas.

Införande av tidsgränser har tidigare diskuterats bl.a. i utredningen SOU 2015:109 som pekar på att detta är vanligare i andra länder. Tidsgränserna bör bygga på studier av hur mycket tid som verkligen läggs ner i olika skeden av ett projekt. Processer förefaller ta olika lång tid i olika delar av landet[54] och det bör därför vara möjligt att etablera rimliga tidsgränser för olika moment som kan skapa tydlighet om vilken handläggningstid som förväntas. Detta skulle ge kommuner, myndigheter och domstolar incitament att effektivisera sina processer och där så är lämpligt arbeta mer med parallella prövningar. Flera aktörer som kommissionen varit i kontakt med uppfattar att ärenden kan bli liggande i olika delar av processen. I praktiken torde tiderna kunna kortas väsentligt om väntetiderna kapades och mer parallellt samarbete bedrevs. Utformandet av tidsgränser behöver göras efter en analys av rimliga tider i olika skeden i processen. I de fall det är lämpligt bör det övervägas att införa sanktionsmöjligheter såsom skadestånd till den som drabbas i de fall tidsgränserna inte hålls. Expertrapporten *Ineffektivt stadsbyggande* menar att det bör införas en huvudregel om att en detaljplan får ta maximalt 18 månader med möjlighet till dispens i vissa fall. Produktivitetskommissionen kan inte bedöma den exakta tidsgränsen men anser att ett förslag om en tidsgräns är rimligt.

Att införa tidsgränser innebär en risk för suboptimering av myndigheternas arbete (se kapitel 10 om produktivitet i offentlig sektor). Förslaget kan därför vara lämpligt att testa i en mindre skala innan ett permanent införande, för att kunna utvärdera effekterna och adressera eventuella oönskade effekter av tidsgränser. Tidsgränser har tidigare införts för bygglovsprövning och erfarenheter är möjliga att dra från det införandet.

[54] Se exempelvis Ledtidsindex 2023 där ett urval av kommuner analyseras. Se även expertrapporten Ineffektivt stadsbyggande.

Förslaget ingår som en del av den övergripande mål- och inriktningspropositionen som Produktivitetskommissionen föreslår. Förslaget syftar till att adressera inriktningen om att den offentliga sektorns arbete behöver bli mer effektivt och ändamålsenligt.

7.4.8 Begränsa möjligheten att kräva ytterligare underlag (Del av inriktning)

Bedömning: Det bör tidigt i planeringsprocessen göras klart vilka underlag som kommunen, länsstyrelsen och berörda myndigheter kräver, t.ex. i form av olika utredningar som företag och enskilda ska ta fram. Dessa krav ska i så stor utsträckning som möjligt vara enhetliga i hela landet för projekt av samma storlek och komplexitetsgrad. Utredningskostnader därutöver bör täckas av kravställande kommun eller myndighet och utredningarna bör utföras utan fördröjning. Det bör införas fasta priser för olika typer av ärenden och dessa ska vara knutna till hur lång tid ett ärende av den aktuella typen bör ta.

Det har lyfts som ett problem att kommuner har möjlighet att ställa krav på nya utredningar i senare delar av planeringsprocessen och att kostnaden för dessa utredningar kan föras över på företag och enskilda.[55] Detta innebär att företag och enskilda drabbas både av en försenad process under den tid som den nya utredningen görs och en kostnad för själva utredningen. Samtidigt är kostnaden för en handläggare hos kommunen eller myndigheten att efterfråga ytterligare underlag liten då denne i dagsläget inte har starka incitament att avsluta ärendet eftersom kostnaden inte belastar den egna organisationen. Detta skapar en asymmetrisk relation som riskerar att dra ut på processer och orsaka både osäkerhet och kostnader för företag och enskilda. Produktivitetskommissionen bedömer att detta bör förändras för att skapa förutsägbarhet och snabbare processer.

Sedan 2021 finns möjlighet för den som begär ett planbesked från kommunen att också hämta in ett yttrande från länsstyrelsen om vilket underlag som sannolikt kommer att behövas i den fortsatta planprocessen. Möjligheten att begära in ett yttrande från länsstyrelsen har inte nyttjats i någon större omfattning men om det nyttjas

[55] Bland annat Lind 2017, Alvendal 2024.

bör frågan om behov av utredningar kunna hanteras i detta tidiga skede och inte i de senare delarna av plan- och lovprocessen. Detta ger förutsättningar för att det tidigare ska kunna stå klart vilka utredningar som länsstyrelsen eller andra myndigheter avser att kräva.

Avgifterna för olika typer av ärenden i byggprocessen hos kommunen är ofta svåra att förutse då flera prövningar sker på löpande räkning och det är kommunen som definierar vilka arbetsuppgifter som ska utföras. Avgifterna har också stigit mycket kraftigt under 2000-talet, totalt sett betydligt mer än tjänsteprisindex (TPI). I PBL 12 kap 10 § sägs att kommunens avgift inte får överstiga de genomsnittliga kostnaderna, men detta lämnar det öppet för kommunen att ha höga kostnader som andra sedan får betala (Lind, 2023). Produktivitetskommissionen bedömer att detta är olyckligt och att det behövs en standardisering så att fasta avgifter fastställs för olika typer av underlag.

Förslaget ingår som en del av den övergripande mål- och inriktningspropositionen som Produktivitetskommissionen föreslår. Förslaget syftar till att adressera inriktningen om att den offentliga sektorns arbete behöver bli mer effektivt och ändamålsenligt.

7.4.9 Statliga myndigheter bör återrapportera ledtider och förseningar som sker inom ramen för kommunernas plan- och lovprocesser

Förslag: Regeringen behöver säkerställa att statliga myndigheter som är verksamma inom kommunernas plan- och lovprocess är effektiva och bidrar till att förkorta ledtiderna. Det kan bl.a. ske genom att införa återrapporteringskrav i relevanta myndigheters regleringsbrev.

Genom att förenkla och påskynda plan- och lovprocesser främjas en effektivare resursanvändning, vilket bidrar till högre produktivitet och tillväxt i branschen och i offentlig sektor. Statliga myndigheter involverade i samhällsbyggnadsprocesser bidrar i dag till förlängda ledtider i kommunernas plan- och lovprocesser. Myndigheterna bidrar till en oförutsägbarhet, i vissa fall långt in i processen, genom att deras ställningstagande kan meddelas sent. Expertrapporten *Ineffektivt stadsbyggande* innehåller flera exempel på detta. För att

effektivisera processerna bör insatser göras för att säkerställa att berörda statliga myndigheter agerar effektivt och inte orsakar onödiga förseningar. Myndigheterna behöver engagera sig tidigare i kommunernas processer, arbeta parallellt, och tillhandahålla bedömningar och besked tidigt för att underlätta arbetet och hitta konstruktiva lösningar framåt. Myndigheterna bör bidra till lösningar och respektera kommunernas tidsramar för formella svar, där ett lämnat svar ska gälla. Denna förbättring av myndigheternas arbete är kritisk för att minska byggprojektens ledtider och öka produktiviteten.

Ovan nämnda expertrapport lyfter fram en kultur inom offentliga organisationer där plan- och lovprocesser anses behöva tid för att säkerställa välavvägda, kvalitativa och förankrade beslut. Även om intentionen är god, identifierar Produktivitetskommissionen en risk för att detta synsätt leder till onödigt långa och kostsamma processer, vilket i slutändan påverkar förutsättningarna för bostadsbyggande.

Plan- och lovprocesser som är långa och innehåller betydande osäkerhet ökar kostnaderna. Företagen bär en betydande andel av dessa kostnader men har en begränsad möjlighet att påverka processen och framdriften. För att öka fokus på att korta ledtiderna kan regeringen lämna återrapporteringskrav i berörda myndigheters regleringsbrev. Genom en årlig sammanställning av ärenden som inte hanterats inom ursprunglig remisstid som kommunerna angett och skäl till försening samt information om hur lång tid ärendet tog, finns också möjlighet för regeringen att vidta ytterligare åtgärder med stöd av ett fördjupat kunskapsunderlag. Sammanställningen bör följas upp vid den årliga myndighetsdialogen och fokus behöver vara att komma till rätta med underliggande problematik som gör att myndigheterna bidrar till förseningarna.

7.4.10 Produktiviteten i byggsektorn bör löpande följas upp och ett aktivt åtgärdsarbete etableras

Förslag: Staten bör aktivt och löpande följa upp och analysera produktivitetsutvecklingen i byggsektorn och utifrån analysen vidta lämpliga åtgärder. Boverket bör ges en central roll.

Ett sammanhållet arbete krävs för att analysera produktivitetsutvecklingen och föreslå lämpliga åtgärder. Analysförmågan inom staten bör stärkas och ett sammanhållet arbete bör påbörjas, Boverket bör ha en särskild roll i arbetet. Exempelvis genom att:

- Boverket ges i uppdrag att följa upp och analysera produktivitetsutvecklingen i byggsektorn. Uppdraget bör inkludera att följa upp och analysera förekomsten av fel, brister och skador i byggnationen. Inom ramen för uppdraget bör Boverket identifiera åtgärdsförslag för att stärka byggsektorns produktivitetsutveckling. Boverket bör följa upp byggkostnadernas utveckling, analysera och arbeta för att öka konkurrensen generellt, transparensen avseende materialpriserna och dess rabattsystem och särskilt arbeta för att förbättra förutsättningarna för en industriell tillverkning av bostäder.
- Boverket bör, som en del av sitt analysuppdrag, fördjupa förståelsen för vad som driver ledtider i plan- och lovprocessen och föreslå åtgärder för att korta dessa. Boverket bör därför ges i uppdrag att utvärdera regelverkets effekter på ledtider i plan-och lovprocessen, kartlägga och rapportera ledtiderna samt identifiera och analysera hinder för att korta dessa. Rapporteringen ska inkludera en kommunvis jämförelse av ledtiderna i plan- och lovprocessen. Boverket bör årligen publicera dessa ledtider.
- Boverket bör ges i uppdrag att, tillsammans med kommunerna, synliggöra den planberedskap som kommunerna innehar. Boverket bör arbeta för att synliggöra planberedskapen även på en internationell marknad i syfte att öka konkurrensen inom byggsektorn. En bedömning av kommunernas planberedskap[56] indikerar på outnyttjade byggrätter för cirka 230 000 bostäder. All mark är dock inte lönsam att utveckla. Produktivitetskommissionen har noterat att utbudet av byggbar mark i attraktiva områden är begränsad. En större transparens kring befintliga byggrätter kan därför gynna företag och investerare genom att göra befintliga byggrätter mer tillgängliga.

[56] SKR (2023a) har bedömt kommunernas planberedskap. Planberedskap innebär antalet nya bostäder som kan byggas i kommunen med stöd av gällande detaljplaner. SKR:s slutsats bygger på frågor till kommunerna där cirka 67 procent besvarat frågeställningen.

7.4.11 Främja standardiserat och modulärt byggande

Förslag: Boverket bör, i samarbete med Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, utvärdera möjligheterna för typgodkännande av flerbostadshus. Uppdraget inkluderar att analysera för- och nackdelar och, om så bedöms lämpligt, föreslå hur ett sådant typhus kan tas fram.

Förslag: Inför en möjlighet till planavvikelse för seriebyggda flerbostadshus i enlighet med SOU 2020:75. För att stimulera seriebyggande utan att skapa osäkerhet kring om husen ska anses falla inom ramen för seriebyggnation bör flexibiliteten avseende vad som anses vara ett seriebyggt hus göras större än i utredningens förslag. Till exempel genom att tydliggöra att planavvikelser ska kunna godkännas i fall där repetition och standardisering är en förutsättning för att byggandet ska komma till stånd.

Förslag: Utred om även produktion av samhällsfastigheter bör inkluderas i möjligheten för planaavvikelse.

En väg till ökad produktivitet går genom standardisering, förenkling och effektivisering av produktion och produkter. I byggsektorn begränsas utvecklingen av att förutsättningarna för byggande kan skilja både mellan och inom kommuner beroende på utformning av detaljplan och i vissa fall även beroende på vilken handläggare på kommunen som får ett visst ärende på sitt bord. Det finns redan i dag producenter som specialiserar sig på flerbostadshus baserade på prefabricerade element men Produktivitetskommissionen bedömer att det finns en outnyttjad potential inom detta område. Det finns även en möjlighet att internationell konkurrens skulle stimuleras av mer prefabricering.

En möjlighet att öka standardiseringen är att arbeta med typhus. Den s.k. typhusutredningen, som senare antog namnet Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75) tittade på frågan om hur serietillverkade hus ska kunna främjas. Utredningen valde att inte gå vidare med ett skarpt förslag om typhus utan gick i stället vidare med ett förslag om möjlighet till planavvikelse (vilket beskrivs utförligare nedan). Boverket har analyserat frågan om typhus (ett nationellt typgodkännande) i rapporten *En mer förutsägbar*

process – förenklad kontroll av serietillverkade hus (Boverket 2017). I Sverige finns inget system för att få ett hus godkänt för uppförande i hela landet, men det finns i andra europeiska länder. Boverket menar att det finns risk för att ett nationellt typgodkännande, beroende på hur det utformas, skulle kunna komma i konflikt med EU-lagstiftning då det skulle kunna utgöra ett handelshinder. Boverket bedömer förvisso att det finns möjlighet att utforma ett system som skulle vara förenligt med EU-rätten då andra länder inom unionen har liknande system. Dock kräver det vidare arbete som enligt Boverket skulle kunna ta lång tid för genomförande baserat på erfarenheter från andra EU-regelverk. Boverket bedömer vidare att krav på platsanpassning och ofta förekommande regelförändringar skulle riskera att leda till att vinsten med ett typgodkännande helt enkelt inte skulle vara så stor då ytterligare prövning och omprövning troligtvis skulle behöva göras i många fall. Boverket valde därför att inte ta fram ett förslag om typhus. Det förslag Boverket i stället gick fram med, certifierade byggprojekteringsföretag, fick dock kritik från flera remissinstanser då det inte ansågs gå tillräckligt långt.

Produktivitetskommissionen har beaktat de olika argument som förts fram mot förslag om nationellt typgodkännande och typhus i dessa utredningar. Även om dessa förefaller väl grundade utgår båda dessa från att bygglovssystemet i övrigt i stort sett ska vara oförändrat jämfört med dagsläget. Ett förslag om typhus blir i det fallet den enda åtgärden, och sett i det ljuset framstår vinsten vara relativt liten kontra det arbete ett förslag om typhus skulle kräva. Produktivitetskommissionen bedömer dock att flera av de övriga förslag som återfinns i detta betänkande skulle förändra förutsättningarna högst väsentligt ur dessa aspekter och göra förslaget betydligt mer attraktivt. Mot den bakgrunden bedömer Produktivitetskommissionen att förslaget om typhus är värt att pröva, särskilt i ljuset av Produktivitetskommissionens övriga förslag till förändringar.

Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75) föreslog, som nämndes ovan, en möjlighet till planavvikelse för seriebyggda flerbostadshus. En sådan förändring skulle göra det *möjligt* för en kommun att bevilja bygglov för hus som avviker från detaljplan. Då utredningen själv lyfter att ett huvudsakligt hinder för seriellt byggande är motstånd från just kommunerna framstår ett sådant förslag som otillräckligt i sig självt.

Produktivitetskommissionen bedömer dock att det finns tillfällen när ett sådant undantag kan öka flexibiliteten. Ett exempel kan vara om en byggherre lämnar ett förslag på ett seriebyggt hus som i vissa detaljer inte uppfyller detaljplanen, men som kommunen ändå ser goda skäl att godkänna. I dagsläget kan alternativet stå mellan att neka bygglov alternativt att göra en detaljplaneändring som kan ta lång tid i anspråk. En möjlighet till undantag skulle här medföra en väsentlig förenkling. Jämfört med utredningens förslag föreslår Produktivitetskommissionen vidare att flexibiliteten avseende vad som anses vara ett seriebyggt hus görs större än i utredningens förslag för att undvika att enbart ett fåtal husproducenter uppfyller kraven.

Vidare föreslår Produktivitetskommissionen att även en möjlighet för planavvikelse för samhällsfastigheter[57] införs. I takt med att demografin förändras och i takt med att vi blir fler äldre och fler yngre ökar behovet inom såväl barn- som äldreomsorg att bygga nya lokaler. Inte sällan lämpar sig industrialiserad och/eller standardiserad byggnation i dessa sammanhang. Inom kriminalvården har typhus redan arbetats fram för anstalter i Sverige. Produktivitetskommissionen föreslår därför att öka standardiseringen. Standardisering kan förenkla upphandlingsprocessen för kommuner och skapa större konkurrens. Om seriebyggda samhällsfastigheter kan godkännas trots att de avviker från detaljplan ökar flexibiliteten att använda sig av dessa även om de i något avseende avviker från den detaljplan kommunen lagt fast.

7.4.12 Ett hållbart strandskydd

Bedömning: Ett hållbart och flexibelt strandskydd bör införas, för att förstärka tillgången till ekonomiskt attraktiv byggbar mark samtidigt som rätten till fri passage värnas. De särskilda skäl som kan motivera upphävandet av strandskydd behöver vidgas och förtydligas. Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag bör slopas. På fastigheter som bildats i syfte att bebyggas bör bebyggelse, inklusive av brygga, tillåtas. En befintlig byggnad i en strandskyddszon ska kunna ersättas av en annan liknande bygg-

[57] En samhällsfastighet är en fastighet som brukas till övervägande del av skattefinansierad verksamhet och är specifikt anpassad för samhällsservice. Exempel på samhällsfastigheter är skolor, äldreboenden, sportanläggningar och trygghetsboenden.

nad utan krav på dispens, även i de fall som det innebär en ändrad användning av byggnaden. Strandskyddet bör skärpas för obebodda öar.

Tillgången till attraktiv, prisvärd och byggbar mark är en begränsning för byggandet. Produktivitetskommissionen bedömer att en ökad tillgång till sådan mark har potential att förbättra produktiviteten, genom att underlätta för människor att bo i attraktiva lägen. Det kan handla såväl om att möjliggöra förtätning i redan attraktiva miljöer som att underlätta strukturomvandling som kräver att arbetskraften fysiskt flyttar till nya platser som präglas av bostadsbrist. På ett generellt plan är också rättssäkerhet, äganderätt och förutsägbara tillståndsprocesser gynnsamt för investeringsklimatet och därmed produktivitetstillväxten.

Enligt 7 kap. 13 § i Miljöbalken (SFS 1998:808, MB) syftar strandskyddet till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddslagstiftningens ursprung och historik beskrivs i betänkandet från utredningen om översyn av strandskyddet (SOU 2020:78).

Effekten av gällande strandskydd är bl.a. att det är förbjudet att uppföra nya byggnader, eller genomföra vissa förändringar av redan existerande byggnader, inom strandskyddsområdet. För att få vidta sådana åtgärder krävs i regel dispens från strandskyddet. I de flesta fall är det kommunerna som prövar frågan om dispens från strandskydd. Det är också möjligt för en kommun att upphäva strandskyddet i samband med att kommunen i fråga antar en detaljplan. Även vid dispens eller upphävande av strandskyddet, för att exempelvis möjliggöra bostadsbyggande, finns regler om att upphävandet inte får omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet (Lindgren, 2019). För att säkerställa strandskyddets efterlevnad har länsstyrelsen tillsynsansvar för kommunernas beslut.

För att medge dispens från strandskyddet, eller upphäva strandskyddet, krävs särskilda skäl. Sammanfattningsvis innebär dessa särskilda skäl att dispens eller upphävande kan vara aktuellt om en plats saknar betydelse för strandskyddets syften, eller om en åtgärd har större värde än strandskyddet. Ett särskilt skäl, som varit aktuellt i

ärenden rörande inte minst större stadsutvecklingsprojekt, är att dispens från, eller upphävande av, strandskyddet inom ett område kan vara aktuellt om området ”behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området” (7 kap. 18 c § MB). Enligt förarbetena till lagen ska betydelsen av kriteriet ”inte kan tillgodoses utanför området” tolkas som att en annan placering vore ”omöjlig eller orimlig” (Lindgren, 2019, s. 24). Det har visat sig att Miljööverdomstolen (MÖD) tolkar kravet strikt, i bemärkelsen att den bedömer om det går att i stället bygga på ett område som inte påverkas av strandskydd, snarare än om det är lämpligt, rimligt eller proportionellt att göra det. Det har lett till att prövningar av detaljplaner som har upphävt strandskyddet, som godkänts av kommunen, länsstyrelsen respektive mark- och miljödomstolen, har lett till upphävandet av detaljplanerna i fråga av MÖD (Lindgren, 2019).

Det har genom åren presenterats en lång rad förslag till förändringar av strandskydd. I utredningen om översyn av strandskyddet (SOU 2020:78) föreslogs ett mer differentierat strandskydd. Regeringen har nyligen aviserat ytterligare utredningar. Historiken och antalet utredningar vittnar om ett behov av att utveckla ett hållbart och långsiktigt regelverk.

Produktivitetskommissionen föreslår att regeringen utvecklar ett hållbart strandskydd som möter de olika behoven och hanterar olika intressekonflikter. Det finns i huvudsak tre olika övergripande aspekter som måste kombineras: den sociala, den ekologiska samt den ekonomiska aspekten. För det första behöver allmänhetens tillgänglighet till stränder för bad, friluftsliv och rekreation säkras. För det andra är det viktigt att värna den strandnära miljön. Djurliv och känslig strandmiljö finns i huvudsak i den omedelbara anslutningen till strandlinjen. För det tredje är det viktigt för äganderätt och legitimitet att en respekt finns för att de inskränkningar som görs har betydande ekonomiska konsekvenser för ägarna vilket också måste beaktas. För det fjärde är det viktigt att skapa attraktiva boendemiljöer med exempelvis sjöutsikt och vattenkontakt.

Mot denna bakgrund föreslår kommissionen ett hållbart strandskydd enligt följande. Det generella strandskyddet bör förändras och utgöra cirka 30–50 meter, beroende på topografi m.m. Syftet är att den hemfridszon som en huvudbyggnad medför inte ska innefatta stranden. På så sätt säkerställs fri passage för allmänheten. Därtill

bör små vattendrag och skapade vattendrag som regel undantas från strandskyddet. Att anlägga en brygga och eventuell strandbod bör tillåtas, men dessa ska inte anses utvidga hemfridszonen. Allemansrätten bör således gälla på brygga. I Sverige finns cirka 270 000 öar vilket gör Sverige till ett av de länder i världen med flest öar. Av de svenska öarna är cirka 8 000 bebyggda och 1 000 öar hade en fast befolkning (SCB, 2014). För att begränsa möjligheten till exploatering av helt oexploaterade områden i exempelvis tätbefolkade län bör det införas ett byggförbud på öar som i dag är helt obebyggda i den mån ön inte utgör en fastighet som är bildad för boende. Gamla gynnande tillstånd och dispenser som vunnit laga kraft ska inte kunna ändras retroaktivt. Undantag ska kunna beviljas av kommun och länsstyrelse. I fallet med obebyggda öar bör skälen till undantag vara restriktiva. Klimatanpassningsåtgärder som krävs för att skydda områden bör kunna utgöra ett särskilt skäl för dispens. Därtill bör förslaget i betänkandet från utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modern bokföringslag (SOU 2021:60), om att öka möjligheten att ersätta små byggnader i en strandskyddszon med andra små byggnader genomföras.

Produktivitetskommissionen har övervägt om det vore rationellt att avskaffa det generella strandskyddet och i stället låta kommunerna, inom ramen för sitt planarbete, få möjlighet att planera sin bebyggelse. Staten skulle då i stället åläggas att tydligt peka ut områden som är av sådan vikt för djur- och växtlivet, eller friluftslivet, att det inte bör bebyggas. Även andra nationella intressen skulle i ett sådant system kunna motivera förbud mot byggande. I det lagstiftningsarbete som skulle krävas för en sådan förändring vore det rimligt att det framgick att länsstyrelsen, som lämpligen skulle ges det samlade ansvaret för att koordinera statens intressen, också skulle ta hänsyn till ägarens rätt, behovet av byggande och kommunernas rådighet över sin planering. En sådan förändring kan innebära ett perspektivskifte, där utgångspunkten skulle bli att byggande är tillåtet i stället för förbjudet. Kommunerna skulle dock fortsatt behöva ha ansvar för att i sitt planarbete vidta de åtgärder som krävs för att ge underlag för staten att bedöma om området ska anses vara av stor vikt för de nationella intressena. Produktivitetskommissionen bedömer dock att det är mer ändamålsenligt att förändra det nuvarande strandskyddsregelverket än att föra över det till kommunerna inom ramen för deras planarbete, bland annat därför att

Produktivitetskommissionen också föreslår förändringar av detta planarbete.

Produktivitetskommissionens förslag kan leda till en ökad tillgång av attraktiv byggbar mark.

7.4.13 Fri hyressättning vid nyproduktion

Förslag: Fri hyressättning vid nyproduktion bör införas.
Ett alternativ är att systemet införs på en eller flera definierade geografiska platser.

Hyreslagen med bruksvärdesystemet och hyresförhandlingslagen med det kollektiva förhandlingssystemet är de två centrala regelverken för hyressättningen. Hyresregleringen syftar till att skydda konsumenterna, men samtidigt hindras uppkomsten av en fungerande hyresmarknad vilket påverkar produktiviteten både direkt och indirekt (Hermansson och Song, 2024). Enligt en samhällsekonomisk analys av Boverket (2013) fattades 40 000 lägenheter till följd av bruksvärdessystemet. Bristen är främst koncentrerad till storstäderna.

År 2006 infördes ett system med s.k. presumtionshyror vid nybyggnation (prop. 2005/06:80). Presumtionshyror innebär ett femtonårigt undantag från bruksvärdessystemet[58] för nybyggda hyresrätter. Presumtionshyran förhandlas mellan en hyresvärd och en hyresgästorganisation och är tänkt att sättas på en nivå som ger en rimlig avkastning på bostadsinvesteringen, med utgångspunkt från produktionskostnaderna. Presumtionshyran är därmed en avkastningsreglering, snarare än en prisreglering. Avkastningsregleringar tenderar att leda till kostnadshöjningar, då högre kostnader ofta kan kompenseras fullt ut av ett högre pris (Bergman och Nyberg, 2021). Därtill uppstår incitament att binda mer kapital. Konsekvensen blir att bostäder byggs med för hög kvalitet samt att incitamenten för kostnadseffektivitet försvagas. Att modellen med presumtionshyror riskerar att vara kostnadsdrivande har också påtalats av Fastighetsägarna (2017). Det har dock riktats kritik mot antagandet om att

[58] Bruksvärdessystemet reglerar hyressättningen i det befintliga beståndet.

presumtionshyresmodellen kan antas vara kostnadsdrivande (Scocco, Andersson och Lindberg, 2020).

Införandet av fri hyressättning vid nyproduktion utreddes 2021 (SOU 2021:50). I utredningens betänkande föreslogs att den initiala hyran fritt skulle få förhandlas mellan hyresvärd och hyresgäst. Därefter, föreslog utredningen, skulle hyran maximalt få höjas en gång per år. Hyreshöjningen skulle generellt inte få överstiga förändringen i konsumentprisindex. Därutöver föreslog utredningen att hyran skulle få höjas om ändrade förhållanden påkallade det. Dessa ändrade förhållanden skulle vara sådana att de generellt sett ledde till en förändrad attraktionskraft, och således en större eller mindre efterfrågan på den aktuella lägenheten. Därtill föreslog utredningen ett regelverk för hur tvister kring hyresnivån bör hanteras. Bland annat föreslogs att hyran inte väsentligen bör få avvika från hyran för liknande lägenheter som också omfattades av den nya lagen. Den föreslagna omregleringen var tänkt att träffa såväl helt nybyggda fastigheter som fastigheter som byggts om och som tidigare inte till någon större del använts som bostadsfastighet. På så vis såg utredaren framför sig att exempelvis ombyggda kontorslokaler skulle kunna bidra till ett ökat utbud av hyreslägenheter också i redan tätbefolkade områden. Förslaget bedömdes inte medföra några betydande offentligfinansiella kostnader. Utredningen skickades initialt ut på remiss, men drogs sedan tillbaka. Det är därför svårt att veta hur förslaget skulle ha mottagits av de tilltänkta remissinstanserna.

Produktivitetskommissionen anser att de potentiella negativa effekterna av dagens system med presumtionshyror motiverar en övergång till fri hyressättning i nyproduktion. Jämfört med det förslag som presenterades i utredningen om införandet av friare hyressättning vid nyproduktion (SOU 2021:50), anser Produktivitetskommissionen att några delar av modellen bör ändras. Primärt syftar Produktivitetskommissionens förslag till att skapa en större trygghet för såväl hyresvärd som hyresgäst. För att uppnå detta bör rätten och möjligheten att justera hyran, utöver den årliga justering som påkallas av en förändring i KPI, minska. Hyresnivån bör exempelvis under en period inte kunna ändras till följd av allmänna förändringar som påverkar lägenhetens attraktionskraft. Denna period bör förslagsvis vara 5–10 år. Justering under innevarande period ska dock kunna ske vid lägenhetsspecifika förändringar, som exempelvis en tydlig höjning av lägenhetens standard, som såväl hyresgäst som hyresvärd

kommit överens om. Exempel på sådana förändringar kan vara installation av vitvaror som tidigare saknats och liknande. Även andra åtgärder, i lägenheten eller fastigheten, som höjer lägenhetens standard bör kunna medföra en förändring av hyran, men om hyresvärden och hyresgästen inte är överens om sådana åtgärder bör en spärr mot kraftigt höjda hyror införas. Geografiska, allmänekonomiska och liknande ändringar som leder till förändringar av lägenhetens attraktionskraft bör inte kunna föranleda hyresförändringar under nämnda period. Vid byte av hyresgäst bör en ny och fri förhandling kunna ske, och en ny period med förutbestämd hyresförändring börja. Därtill bör möjligheten för hyresgästen att begära en nedjustering av hyresnivån minska, jämfört med förslaget i utredningen.

En förutsättning för att fri hyressättning vid nyproduktion ska stimulera ökat byggande är att fastighetsägaren kan göra långsiktiga kalkyler av potentiella investeringar. Utredningens förslag om att hyresgästen ska ha rätt, även kort efter att hyresavtalet har träffats, att kunna få hyran bestämd till ett belopp som inte väsentligt avviker från hyran för liknande lägenheter som omfattas av den föreslagna lagen, bör därför inte genomföras. Anser hyresgästen att man har tecknat ett oskäligt avtal bör en relativt kort uppsägningstid vara det primära sätt på vilket hyresgästen kan ta sig ur det avtalet. Om en potentiell marknadshyra kraftigt understiger den faktiska hyran, bör hyresgästen som regel ha god möjlighet att förhandla ned hyran. Hyresgästen har också möjlighet att säga upp hyreskontraktet på ett sätt som inte hyresvärden har.

När perioden med stabil hyresutveckling tagit slut bör en ny förhandling kunna ske. Här bör det finnas en möjlighet att pröva den överenskomna hyran mot vad som kan anses vara en marknadsmässig hyra. Om den nya hyran väsentligen överstiger den tidigare gällande hyresnivån, exempelvis för att området har blivit klart mer attraktivt sedan det tidigare hyresavtalet förhandlades, bör en spärregel införas som gör att den tidigare hyresnivån, utöver en första initial höjning, stegvis fasas till den nya hyresnivån. Hyran skulle exempelvis kunna få höjas med maximalt fem procent per år till dess att den nya hyresnivån är nådd.

Anledningen till att en friare hyressättning vid nyproduktion bör införas är i första hand att stärka incitamenten för kostnadseffektivitet inom byggsektorn och därmed öka möjligheterna till höjd produktivitet inom branschen. Effekten på bostadsmarknadens funk-

tionssätt av införandet av fri hyressättning i nyproduktion ska inte överdrivas. Stocken – det befintliga beståndet av hyresrätter – är mycket stor i förhållande till flödet – antalet nybyggda hyresbostäder, och förslaget om fri hyressättning vid nyproduktion påverkar inte det befintliga beståndet och således inte heller dagens hyresgäster. Hyresnivån vid friare hyressättning bedöms heller inte i någon större utsträckning avvika från de hyresnivåer som sätts inom ramen för dagens system med presumtionshyror. Fri hyressättning vid nyproduktion kan dock antas ge större förutsägbarhet och lägre risk för fastighetsägare, varför ett visst ökat byggande av hyresrätter kan förväntas.

Produktivitetskommissionen noterar att förslagen om fri hyressättning vid nyproduktion inte presenterades för riksdagen. Regeringen kan, om den fortsatt är ovillig att föreslå ett införande av fri hyressättning vid nyproduktion, överväga att införa systemet på en eller flera definierade geografiska platser. Det skulle vara ett sätt att studera hur systemet fungerar i praktiken och ge möjlighet till jämförande och lärande. Sådana platser skulle kunna väljas ut baserat på olika kategorier. Exempelvis skulle en kommun eller region som prognostiseras ha fallande eller relativt stabilt befolkningsunderlag, samt en kommun eller region som prognostiseras ha kraftigt ökande befolkningsunderlag, kunna väljas ut.

Produktivitetskommissionen anser i första hand att fri hyressättning bör införas nationellt. I andra hand bör möjligheten att införa det på vissa geografiska platser övervägas.

Förslag som Produktivitetskommissionen inte gått vidare med

Produktivitetskommissionens huvudsakliga slutsats är att bostadspolitiken är i behov av ett övergripande och omfattande omtag. Mot den bakgrunden har Produktivitetskommissionen undvikit att lyfta fram enskilda förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med.

Produktivitetskommissionen anser dock att förslag som syftar till någon form av särskild och specifik certifiering, licensiering eller legitimation av yrkesverksamma inom sektorn bör undvikas då sådana förslag riskerar att hindra rörligheten av arbetskraft och verka i en produktivitetshämmande riktning. Det finns betydande risk att sådana

förslag framför allt orsakar mer administration och medför en risk att brist inom yrkesgrupper uppstår samtidigt som dess effekt är oklar.

Det har även framförts synpunkter på att flera delar av offentlig sektor bör bemannas med individer med kompetens från sektors- och branschspecifik verksamhet. Produktivitetskommissionen noterar att det i dag är möjligt för offentlig sektor att aktivt rekrytera denna typ av kunskap och ser inga skäl till att särskilda åtgärder bör vidtas från regering eller riksdag för att öka denna typ av rekrytering.

Förslag till övriga aktörer

Produktivitetskommissionen lämnar ett antal förslag till åtgärder som är riktade till framför allt regeringen. Samtidigt ser Produktivitetskommissionen behov av att lämna inspel till andra aktörer verksamma inom bostadsbyggandet:

- Sveriges kommuner och regioner och Svenskt Näringsliv bör göra ett gemensamt arbete för att bättre förstå hur kommunerna tillämpar nya lagar inom området och hur denna tillämpning påverkar företagens möjlighet att bedriva en produktiv verksamhet.
- Ansvar för att bryta en tystnadskultur åligger alla parter, även företagen. Byggherrar, fastighetsutvecklare och byggentreprenörer bör finna former för att kunna bryta tystnadskulturen och synliggöra förekomsten av kommunala särkrav som uppstår under plan- och lovprocessen. Risken är annars betydande att lagstiftaren anser att problemet är åtgärdat trots att aktörerna inte gör samma bedömning.
- Kommunerna bör arbeta mer aktivt för att förkorta ledtiderna genom att snabbare röra sig mellan olika steg. Framför allt kan tiden mellan en antagen detaljplan och ett påbörjat genomförande förkortas genom effektivare arbetssätt. Kommunerna behöver arbeta än mer aktivt för att minska dagens långa ledtider. Kommunerna bör exempelvis tillse att dessa tider redovisas och följs upp löpande av ansvarig nämnd. Kommunens internrevision bör granska ledtiderna med jämna mellanrum.

- Kommunerna bör säkerställa att byte av handläggare inom plan- och lovprocesserna inte medför omtag i arbetet och att nya aspekter förs fram som inte tidigare varit kända och inte kommer in inom ordinarie remissförfarande. Kommunerna bör mer aktivt arbeta för att företagen inte ska mötas av motstridiga och nya beslut i processen när tjänstemän byts. Även här har företagen ett ansvar att synliggöra denna problematik.
- Sveriges kommuner och regioner bör överväga att tillsätta en utbildning som syftar till att förbättra kvaliteten i formella beslut och beslutsformuleringar. Det finns exempel där olyckliga formuleringar till följd av framför allt okunskap bidragit till att fördröja ledtiderna för plan- och lovprocesser.

7.5 Konsekvensanalys

7.5.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Merparten av Produktivitetskommissionens förslag innebär ett ytterligare utrednings- och analysarbete som framför allt berör Regeringskansliet. För att kunna genomföra reformer genom att ta ett övergripande och samlat omtag om bostadspolitiken behöver Regeringskansliets anslag tillfälligt förstärkas. Arbetet bör ske skyndsamt vilket gör att tillskottet bör motsvara 10 årsarbetskrafter i maximalt två år. Anslaget bör därmed förstärkas med cirka 20 miljoner kronor fördelat över två år. Produktivitetskommissionen utgår från en kostnad på 1 miljon kronor per årsarbetskrafter (ÅAK) i 2024 års priser, vilket inkluderar en månadslön på cirka 50 000 kronor, sociala avgifter, semesterersättning etc. samt overhead-kostnader. Produktivitetskommissionen bedömer att även Boverket behöver avsätta personal som kan vara behjälpliga i utredningsarbetet. Boverkets anslag bör, tillfälligt, tillföras medel för 2 årsarbetskrafter över 2 år, dvs. 4 miljoner kronor totalt.

Som framgår av förslagen ovan innebär dessa delvis nya uppgifter för Boverket jämfört med i dag. För att kunna fullgöra dessa nya uppgifter bedömer Produktivitetskommissionen att Boverkets anslag bör tillföras ytterligare resurser motsvarande cirka 3 ÅAK, dvs. 3 miljoner kronor.

Övriga förslag är begränsade och bör kunna hanteras inom ram.

7.5.2 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms stärka den samhällsekonomiska effektiviteten eftersom de väntas leda till en mer samhällsekonomiskt effektiv och bättre fungerande bostadsmarknad och produktivitetsutveckling inom byggsektorn.

På sikt syftar bedömningarna till att förändra den offentliga sektorns ansvar för en bättre fungerande bostadsmarknad. Det kan i framtiden påverka den kommunala självstyrelsen, byggsektorn, intressegrupper m.m. Effekterna av detta blir dock föremål för ett framtida utredningsarbete.

7.5.3 Finansiering

Det totala finansieringsbehovet som följer av Produktivitetskommissionens förslag är begränsat. Finansieringen av de förslag som medför en kostnadspåverkan bedöms kunna hanteras bl.a. genom omprioritering inom statsbudgetens utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande.

8 Transportinfrastruktur

8.1 Inledning

Infrastruktur i bred bemärkelse ses ofta som ett viktigt verktyg för att höja produktiviteten och tillväxten i samhället. Produktion och underhåll av infrastruktur är också en stor verksamhet i ekonomiska termer både statsfinansiellt och i ekonomin i stort. Det är därför ett område med potentiellt stor påverkan på produktivitetsutvecklingen och därmed viktigt för Produktivitetskommissionen att studera. I detta kapitel behandlas transportinfrastruktur med fokus på strukturella frågor inom statens övergripande planering, organisering och styrning. För att uppfylla direktivet om att lägga förslag för att stärka produktivitetstillväxten är det på denna strukturella nivå som Produktivitetskommissionen bedömer att det viktigaste bidraget ligger. Frågor om specifika tekniker, omställningen av transportsystemet och enskilda infrastrukturinvesteringar berörs i huvudsak inte. Andra delar av infrastruktursystemet såsom energifrågor och digital infrastruktur kommer att hanteras i Produktivitetskommissionens huvudbetänkande.

8.2 Transportinfrastruktur och produktivitet

Avsnittet inleds med en genomgång av forskningsläget inom den transportekonomiska forskningen kring sambandet mellan transportinfrastruktur och produktivitet. Efter det följer en analys av den svenska transportinfrastrukturen och vilka strukturella problem som Produktivitetskommissionen identifierat. Därefter sammanfattas ett antal slutsatser av genomgången och slutligen lämnas ett antal bedömningar och förslag.

8.2.1 Sambandet mellan transportinfrastruktur och ekonomisk utveckling

Transportinfrastruktur beskrivs i många sammanhang som en viktig drivkraft för ekonomisk utveckling. Transportkostnader utgör i teoretisk mening transaktionskostnader i ekonomin då de är en del av kostnaden för att utbyta varor och tjänster. Om restider kortas genom förbättrade transportsystem möjliggör det utökade arbetsmarknadsregioner, bättre konkurrens och tydligare specialisering vilket ökar produktivitet och tillväxt. Av denna anledning har det ofta i den offentliga debatten tagits för givet att infrastruktursatsningar i allmänhet stärker den ekonomiska tillväxten på medellång och lång sikt. Att infrastrukturinvesteringar är stora och att projekten ofta sysselsätter många människor gör att det även finns en tydlig koppling till ekonomisk utveckling på kort sikt. Stora offentliga investeringar kan användas för att möta konjunkturnedgångar vilket kan vara ändamålsenligt när det finns ledig produktionskapacitet. Då Produktivitetskommissionens uppdrag är att analysera hur produktivitetstillväxten kan öka över tid kommer det dock vara kopplingen till tillväxt på längre sikt som är i fokus.

Två viktiga studier som behandlar frågan om infrastrukturens relation till långsiktig ekonomisk utveckling är skrivna av Aschauer (1989, 1990). Dessa studier finner ett samband mellan den ekonomiska nedgången i västvärlden efter 1973 och minskade investeringar i transportinfrastruktur. Aschauers resultat fick stor uppmärksamhet i policykretsar och gav upphov till en mängd efterföljande akademiska studier av detta samband. Fernald (1999) ger stöd åt Aschauers slutsatser men finner att denna typ av investeringar har avtagande avkastning, eller marginalnytta, dvs. att varje ytterligare investering som görs avkastar sämre än de tidigare. Detta visas med att senare motorvägsinvesteringar i USA inte fick samma effekter som de som gjordes i det första federala nätverket.

Principen om avtagande marginalnytta i infrastrukturen är logisk ur ett historiskt perspektiv även i Sverige. En illustration kan vara de ursprungliga stambanornas utbyggnad under 1800-talet. Vid invigningen av stambanorna i Sverige minskade restiden mellan Stockholm och Malmö från 8 dagar till 19 timmar (Börjesson, 2019). Skillnaderna i restid förändrades så kraftigt att det inte längre var hållbart med olika tidszoner i Sverige vilket ledde till införandet av standardtid. Så stora

restidsminskningar är helt enkelt inte längre möjliga. Som jämförelse bedöms de höghastighetsbanor som diskuterats på senare år kunna minska restiden mellan Stockholm och Malmö från drygt fyra till mellan två och en halv och tre timmar beroende på utformning. Flyget, som redan finns i dag, kommer även fortsatt att vara snabbast (delvis beroende på anslutningsresor). Detta illustrerar tydligt hur även en mycket stor investering har svårt att bidra med reella tillgänglighetsförbättringar relativt den infrastruktur som redan finns på plats.

Aschauers resultat om ett tydligt samband mellan infrastruktur och tillväxt har också ifrågasatts för att i själva verket bero på skensamband och omvänd kausalitet (Börjesson, 2019). Ett skensamband innebär att något annat i ekonomin på samma gång påverkar både tillväxt och infrastruktur och omvänd kausalitet skulle i detta fall betyda att investeringar i infrastruktur är ett resultat av god ekonomisk utveckling i stället för tvärtom. Att förstå åt vilket håll kausaliteten går, alltså vad som orsakar vad, är ett generellt problem i transportekonomisk forskning (Hultkrantz, 2022). Krüger (2012) har studerat svensk nationalräkenskapsstatistik under de 200 åren efter år 1800. Han visar att offentliga infrastrukturinvesteringar ökar BNP på kort (några års) sikt men att det långsiktiga (decennielånga) sambandet domineras av en omvänd ordning. Det kan alltså tänkas att det kortsiktiga sambandet visar en keynesiansk effekt medan den långsiktiga visar en omvänd kausalitet där den ekonomiska utvecklingen avgör utrymmet för infrastrukturinvesteringar (Hultkrantz, 2022).

En annan viktig aspekt är att det är skillnad på nettoeffekter och bruttoeffekter av förbättrad tillgänglighet. Det beror på att ekonomisk utveckling på en plats inte enbart behöver bestå av nyskapat värde utan också kan bero på omfördelning från en annan plats. Empiriska studier har funnit att de faktiska effekterna av förbättringar i långväga tillgänglighet på ekonomisk utveckling huvudsakligen beror på omfördelning inom landet (Börjesson, 2019). Om en plats blir mer tillgänglig blir denna plats alltså relativt sett mer attraktiv än en annan varför den ekonomiska tillväxten kan bli starkare där. Samtidigt tenderar detta att leda till att tillväxten blir svagare på den andra platsen. Nettoeffekten på nationell nivå blir i detta fall sammantaget liten.

Sammantaget verkar det således vara svårt att slå fast ett generellt positivt och kausalt samband mellan investeringar i infrastruktur å ena sidan och tillväxt och produktivitet å den andra i den meningen att generellt höjda anslag till infrastrukturinvesteringar skulle höja

den långsiktiga tillväxttakten. Ett viktigt skäl till detta är som vi redan varit inne på att det inte är antalet kilometer väg- och järnväg som påverkar BNP utan vilken tillgänglighet som infrastrukturen skapar (Börjesson, 2019). Tillgänglighetsökningen varierar mellan olika investeringar. Slutsatsen är alltså inte heller att infrastrukturinvesteringar inte bidrar till långsiktig tillväxt och produktivitet. Slutsatsen är att projekt behöver utvärderas var för sig. Dessa insikter innebär att det viktiga är att studera tillgänglighetsökningen för varje enskild investering inklusive vilka systemeffekter denna ger. Till exempel kan åtgärder som skapar eller förstärker övergripande stråk exempelvis genom att åtgärda flaskhalsar och s.k. missing links vara viktiga. Särskilt i väl utvecklade transportsystem pekar det faktum att investeringarna tenderar att ha avtagande marginalnytta mot att valet av objekt, med avseende på hur mycket tillgängligheten förbättras, blir allt viktigare.

8.2.2 Agglomerationseffekter och produktivitet

Ett område som har fått ökad uppmärksamhet under senare år när det gäller infrastrukturens påverkan på produktiviteten är s.k. agglomerationseffekter. Den transportekonomiska forskningen om agglomeration förklarar bildandet av kluster och försöker beskriva hur nätverkseffekter gör dessa mer och mer produktiva ju högre koncentrationen av kompetens blir. Exempel på sådana kluster är Silicon Valley och Hollywood i Kalifornien eller Londons finanscentrum i Storbritannien. Tanken med att överföra detta till transportområdet är att förbättrad tillgänglighet och kortade avstånd mellan platser torde kunna skapa eller förstärka sådana klustereffekter. Här finns alltså en tydlig koppling till produktivitet.

Då agglomerationseffekterna förmodas påverka arbetsproduktiviteten bör de i princip kunna mätas med löne- och inkomststatistik (Hultkrantz, 2022). Börjesson m.fl. (2019) finner i enlighet med detta baserat på svenska data att lönesumman ökar med 3–6 procent när den genomsnittliga resekostnaden minskar med 1 procent, där det lägre värdet gäller för hela landet och det högre för höginkomsttagare i Stockholm–Mälardalen. De finner dock också att det viktiga för att agglomerationseffekterna ska uppstå inte är pendlingsavståndet mellan bostäder och arbetsplatser, som ofta diskuteras i

debatten, utan avståndet mellan arbetsplatserna. Således indikerar forskningen att det som är viktigt snarare är att skapa kärnor av arbetsplatser. Detta kan verka kontraintuitivt men kan förklaras med att förbättrade pendlingsmöjligheter möjliggör för individer att flytta längre ut till ett billigare och större boende med oförändrad pendlingstid. Den frigjorda tiden tenderar också huvudsakligen att användas för fritid och inte för att arbeta mer. Båda dessa effekter har ett värde som fångas i den samhällsekonomiska kalkylen men som inte påverkar produktivitet och BNP. Här kan noteras att effekterna av agglomeration ev. kan påverkas av förändrade pendlingsmönster med ökat hemarbete i framtiden, vilket inte tagits hänsyn till i dessa studier.

Samtidigt gäller även här att det är svårt att hitta investeringar i transportinfrastruktur som förbättrar tillgängligheten radikalt i t.ex. Stockholmsområdet jämfört med i dag. Transportsystemet är redan så pass utbyggt att även stora investeringar som Förbifart Stockholm eller tunnelbaneutbyggnad till Nacka ger små tillskott till det befintliga systemet (även om de i vissa fall kan räcka för att uppnå samhällsekonomisk lönsamhet, t.ex. i fallet Förbifart Stockholm). Givet att svenska städer är glesare bebyggda än många internationella motsvarigheter ligger möjligheten till växande och tätare städer med större agglomerationseffekter också delvis inom planering och inom byggsektorn. Här finns möjligheter för att knyta stadsbyggnadsprocessen och infrastrukturplaneringen närmare varandra, särskilt på det lokala och regionala planet, för att bättre dra nytta av agglomerationseffekterna. Produktivitetskommissionen diskuterar en förbättrad stadsbyggnadsprocess i kapitlet om bostäder och byggande (kapitel 7).

8.2.3 Samhällsekonomisk analys som grund för prioritering

Infrastruktur är ett klassiskt exempel på ett statligt åtagande i bemärkelsen att en fri marknad skulle investera mindre i infrastruktur än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt. Det finns således skäl för staten att ingripa och åtgärda detta marknadsmisslyckande. Det finns med ledning av den teoretiska genomgången ovan också ett behov av samhällsekonomiska bedömningsmetoder för att särskilja var investeringar i transportinfrastruktur gör störst nytta. I infrastrukturplaneringen i Sverige används Trafikverkets objektsanalyser som underlag i detta syfte. Tanken med dessa samhällseko-

nomiska analyser är att korrekt värdera och väga samman de värden en investering skapar och sätta detta värde i relation till kostnaderna. Det viktigaste nyckeltalet för sammanvägningen av de ekonomiskt kvantifierbara delarna redovisas i den så kallade nettonuvärdeskvoten, NNK, vilken visar hur mycket en investering ger tillbaka per satsad krona.

Det förekommer ibland en tveksamhet kring användningen av dessa analyser[1]. Kritiken kan röra beräkningarna i sig eller de ekonomiska och planeringsmässiga grundantaganden som görs. Ofta är argumentet att kalkylerna förbiser viktiga aspekter. Inom den transportekonomiska forskningen är samstämmigheten emellertid relativt stor om att så inte är fallet (Eliasson, 2016 och Hultkrantz, 2022). Det finns visserligen fler aspekter av val av infrastrukturinvesteringar än enbart samhällsekonomiska. Till exempel finns det regionalpolitiska aspekter och politiska inriktningar som bör kunna få genomslag i ett demokratiskt system. Då syftet här är att analysera och föreslå förändringar för att stärka produktiviteten är bedömningen att den transportekonomiska forskningen är en viktig utgångspunkt för analysen varför fortsättningen av diskussionen rör sig inom denna domän.

Den primära nyttan som en trafikinfrastrukturinvestering skapar i ekonomiska termer är minskade transport- och resekostnader mätt som besparingar i tid och resursförbrukning. Dessa minskade resekostnader utgör i praktiken ett mått på den förbättring i tillgänglighet som i sin tur leder till produktivitetsökningar, BNP-effekter och andra, mer svårfångade, nyttor. Att kalkylerna ”enbart tar hänsyn till restidsförkortningar”, vilket ibland framförs, innebär således inte att andra nyttor utelämnas, utan är nödvändigt för att undvika dubbelräkning. Värderingen av den minskade restiden bedöms mot bakgrund av relativt omfattande transportekonomisk forskning därmed fånga upp även dessa andra värden (Eliasson, 2016 och Hultkrantz, 2022).

Ett skäl till att nyttor upplevs lämnas utanför kalkylen kan vara att effekter som är påtagliga i praktiken, så som stigande fastighetsvärden eller etableringar, vid närmare granskning snarare består av omfördelningseffekter än av direkt nyskapade nyttor (Ronnle, 2017 och Andersson et al., 2018). Ett annat kan vara att minskade utsläpp eller förbättrad trafiksäkerhet uppfattas lågt värderade och att t.ex. miljömål och transportsätt som minskar miljöpåverkan borde få större genomslag. Detta beror dock inte på att miljöaspekterna inte värderas

[1] Se t.ex. Thoresson, (2011) för en utförlig genomgång.

i kalkylen utan förklaras av att uppfyllandet av dessa mål i stor utsträckning handlar om hur hela infrastruktursystemet används. Det är därför naturligt att effekten av en enskild investering inte värderas så högt då miljöeffekten på systemnivå helt enkelt inte blir så stor (Hultkrantz, 2022). Det finns en relativt stor forskningslitteratur och ett pågående metodutvecklingsarbete inom Trafikverket där värdering av miljöaspekter och hälsofördelar med exempelvis ökad gång och cykling diskuteras och förfinas. Detta är viktigt och metodutvecklingen inom detta område bör fortsätta, särskilt då teknikutvecklingen på området går fort och nya transportsätt och tekniker snabbt får genomslag. De resultat som hittills framkommit tyder dock inte på att nya rön inom dessa områden radikalt kommer att förändra de samhällsekonomiska bedömningarna eller göra dessa mindre användbara.

En ytterligare aspekt av de samhällsekonomiska analyserna är att kalkylerna generellt anses vara bättre lämpade för prioritering mellan snarlika projekt än för exakt bestämning av nytta. Överlag gäller alltså att kalkylerna är bättre på att bedöma vilken av två alternativa investeringar som ger högst samhällsekonomisk nytta än på att avgöra om en enskild investering är lönsam eller ej. Givet att infrastrukturplaneringen överlag handlar om att ställa ett stort antal möjliga projekt mot varandra för att prioritera vilka av dem som ska genomföras förefaller därför de samhällsekonomiska kalkylerna väl anpassade för den uppgift de huvudsakligen är tänkta att användas för.

Sammantaget är det utifrån den transportekonomiska forskningen på området rimligt att anta att huvuddelen av de nyttor som skapas av en investering inom infrastrukturområdet fångas upp av de samhällsekonomiska kalkylerna. Detta gäller särskilt de tillgänglighetsförbättringar som enligt forskningen ligger till grund för produktivitetseffekter men även mer svårfångade nyttor som miljöaspekter och hälsoeffekter. Samhällsekonomiska analyser är därför enligt Produktivitetskommissionens bedömning ett viktigt verktyg för att planera ett transportsystem som främjar en god produktivitetstillväxt.

8.2.4 Slutsatser av den teoretiska genomgången

Den teoretiska litteraturen visar att det för väl utvecklade transportsystem är svårt att belägga ett generellt samband där utbyggnad av transportinfrastruktur automatiskt leder till produktivitets- och tillväxtökningar. Det beror enkelt uttryckt på att det är förbättrad tillgänglighet som är den drivande faktorn och om det befintliga systemet redan är väl utbyggt blir varje ytterligare tillägg relativt sett mindre utslagsgivande. Det blir därför centralt att prioritera rätt infrastrukturinvesteringar. Den samhällsekonomiska analysen bedöms vidare vara ett gott verktyg för att göra denna typ av prioriteringar. Detta leder till tre viktiga utgångspunkter för Produktivitetskommissionens arbete inom transportområdet.

– Den första är att fokus nu bör ligga på att det befintliga systemet upprätthålls och inte försämras, alltså att underhåll och reinvestering prioriteras högre.
– Den andra är att det blir viktigare att välja rätt nyinvesteringar för att få goda produktivitets- och tillväxteffekter av de medel som investeras. För att göra dessa bedömningar behövs ett effektivt system för planering och urval av åtgärder.
– Den tredje är att samhällsekonomisk analys generellt sett är ett bra verktyg för att göra detta urval.

Produktivitetskommissionen kommer i det följande analysera och ge förslag på förändringar i infrastrukturpolitiken i linje med dessa utgångspunkter.

8.3 Transportplanering för ökad produktivitet

I detta avsnitt diskuteras den svenska transportplaneringen utifrån ett produktivitetsperspektiv. Underlaget till diskussionen av de olika aspekterna är baserat på olika underlag och rapporter. Det bygger också på samtal, intervjuer och diskussioner med representanter för bransch, näringsliv, myndigheter och akademi.

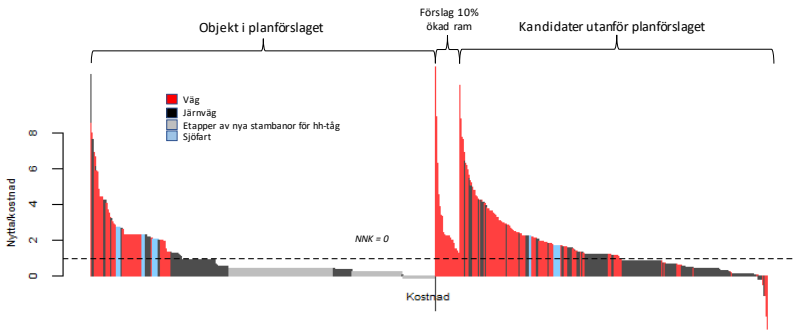
8.3.1 Transportplaneringen brister i samhällsekonomisk effektivitet

En slutsats från föregående avsnitt är att samhällsekonomisk analys är ett viktigt verktyg för att prioritera mellan investeringar i transportinfrastruktur för ökad produktivitet. Sådana analyser av möjliga projekt görs i dagens system och finns tillgängliga i planeringsprocessen. Detta ligger i linje med de rådande principerna för hur transportplaneringen ska bedrivas. En lång rad studier har emellertid visat på ett svagt samband mellan utfallet av Trafikverkets objektsanalyser och de faktiskt beslutade prioriteringarna.[2] Finanspolitiska rådet skrev i sin årsrapport 2015: ”Samhällsekonomisk lönsamhet spelade däremot en mycket liten roll för regeringens val av investeringsobjekt. […] Dessa väljs uppenbarligen utifrån andra bevekelsegrunder.”[3]. Detta indikerar ett politik- eller regleringsmisslyckande där de statliga ingrepp som görs för att åtgärda det identifierade marknadsmisslyckandet i sin tur inte görs effektivt.

Trafikverket illustrerar detta tydligt i sitt förslag till nationell plan. Figur 8.1 visar en sammanställning av de föreslagna investeringarna i den nu liggande nationella planen (Trafikverket, 2022). Varje stapel är en investering och dess totala yta är hur mycket nytta den skapar. På x-axeln är kostnaden och stapelns bredd är därför varje investerings kostnad. Genom att följa x-axeln kan vi därför se hur stor del varje investering tar av det totala planutrymmet. Den sammanlagda bredden på alla staplarna är följaktligen den sammanlagda kostnaden. Höjden på varje stapel är nytta dividerat med kostnad[4], och som framgår av figuren så maximeras den totala nyttan givet en viss budget om man väljer investeringar som har så hög nytto/kostnadskvot som möjligt. Därmed får man ett stort bidrag till den samlade nyttan (staplarnas totala yta) samtidigt som man inte tar så mycket av den totala budgeten (den sammanlagda stapelbredden) i anspråk. Objekt som inte når upp till den streckade linjen har lägre total nytta än kostnad, dvs. nytto/kostnadskvot under 1 (eller NNK < 0) och är därmed samhällsekonomiskt olönsamma enligt kalkylen.

[2] Nilsson, 1991; Eliasson & Lundberg, 2012; Eliasson et al., 2015; Jussila-Hammes & Nilsson, 2017.
[3] Finanspolitiska rådet 2015, s. 139. Det har dock förekommit kritik mot att rådet ansågs vara snäv i sin analys.
[4] Observera att detta inte är detsamma som NNK där nyttan är lika med kostnaderna vid 0. Här är värdet 1 när nytta och kostnad är lika stora vilket visas av den streckade linjen.

Figur 8.1 Nytta/kostnad för åtgärder inom respektive utanför plan



Källa: Trafikverket, 2022.

Den genomsnittliga nettonuvärdeskvoten i den senaste planen var -0,3 vilket innebär att den sammanvägda samhällsekonomiska nyttan av nyinvesteringarna var lägre än kostnaderna för desamma. Utfallet tyngdes särskilt av att en stor del av investeringarna i planen föreslogs gå till nya stambanor för höghastighetståg som bedöms vara samhällsekonomiskt olönsamma. Samtidigt finns som synes i figuren ett relativt stort antal projekt som i nuläget ligger utanför plan som har god, eller till och med mycket god, samhällsekonomisk lönsamhet. Trafikverket nämner även att ytterligare medel till underhåll utöver vad som lades in i planen visar god samhällsekonomisk lönsamhet, enligt verkets egen bedömning så mycket som 60 procent mer (Trafikverket, 2021). Sammantaget är det alltså tydligt att den samhällsekonomiska effektiviteten kan öka om de investeringar och åtgärder som ska göras i infrastrukturen prioriteras tydligare med fokus på samhällsekonomisk effektivitet.

Det faktum att den samhällsekonomiska effektiviteten brister så pass tydligt stämmer till eftertanke givet alla de strukturer som finns på plats för att främja den. Delvis kan detta spegla att politiskt beslutsfattande sällan låter sig reduceras till teknisk rationalitet och att det finns fler sätt att motivera projekt än samhällsekonomisk analys. Ronnle (2018) har beskrivit hur argumentationen för höghastighetsbanor i Sverige förts med ett samhällsekonomiskt och miljöpolitiskt

narrativ även när de analyser som gjorts visat på samhällsekonomisk olönsamhet och ifrågasatt miljönytta (något som ofta sker i just beslutsprocesser av megaprojekt). Ibland handlar beslutsprocesser mer om att rättfärdiga redan på förhand fattade beslut än om att analysera vilket beslut som är rätt att ta. Samtidigt har det faktum att analyserna tagits fram och diskuteras haft påverkan på den politiska debatten. Bristen på samhällsekonomisk lönsamhet har anförts som ett viktigt skäl för att sedermera stoppa höghastighetsbanorna. Överlag bör det faktum att analyserna inte alltid följs inte användas som ett argument för att ytterligare minska deras betydelse.

Eliasson (2023) beskriver hur den nationella planen ursprungligen är konstruerad för att skapa samhällsekonomiskt effektiva utfall men att detta ändå inte sker. Produktivitetskommissionen gör bedömningen att det saknas tillräckligt tydlig styrning från regeringen av Trafikverket att prioritera samhällsekonomisk effektivitet. Med tanke på de mycket stora belopp som fördelas till infrastrukturområdet, närmare 800 miljarder kronor i senaste nationell plan (fördelat på åren 2022–2033), är det bekymmersamt ur ett produktivitetsperspektiv att prioriteringarna inte i tillräcklig utsträckning sker på samhällsekonomisk grundval.

En viktig poäng i sammanhanget är att det faktum att resurser som läggs på ineffektiva projekt leder till att andra projekt som skulle gjort större skillnad inte genomförs. vilket också påtalats av Trafikverket. Det framgår även av figur 8.1 att det finns alternativa nyinvesteringsprojekt med god samhällsekonomisk lönsamhet som inte genomförs. Slutsatsen blir att det behövs en tydligare prioritering av de investeringsmedel som anslås.

8.3.2 Fördyringar sker huvudsakligen under planeringsfasen

Det är ett välkänt faktum att infrastrukturprojekt tenderar att bli dyrare än beräknat. Flyvbjerg (2009) har studerat ett stort antal stora infrastrukturprojekt över hela världen och funnit att dessa i nio av tio fall blir dyrare än beräknat och att kostnader och överskattar nyttor systematiskt underskattas. Detta stämmer även i stor utsträckning i Sverige. Riksrevisionen (2021c) har i en granskning funnit att för de investeringsobjekt som överlappade de två senaste nationella planerna ökade den kalkylerade kostnaden med totalt 58 miljarder

kronor. Det motsvarar en genomsnittlig kostnadsökning per projekt på 39 procent på bara fyra år. Det är dock en relativt liten del av objekten (företrädesvis stora nyinvesteringsprojekt) som står för kostnadsökningarna medan kostnadsbedömningen stämmer relativt väl för de flesta av investeringsobjekten (Eliasson, 2023).

Nilsson och Jäderholm (2021) har undersökt kostnadsutvecklingen i sju svenska megaprojekt och funnit att dessa ökade med 147 procent från den uppskattning som låg till grund för besluten men enbart med 12 procent från att upphandlingen påbörjades till att anläggningen stod klar. Detta indikerar att förändringarna primärt sker i planeringsskedet innan byggstart och alltså inte under byggfasen. Resultaten stöds av Riksrevisionen (2021c) som också finner att de systematiska kostnadsökningarna främst inträffar under planeringsfasen. I byggfasen hittar Riksrevisionen inga systematiska kostnadsavvikelser alls. Detta tyder på att problemet med kostnadsökningar primärt behöver hanteras i planeringsskedet. Kraftiga kostnadsökningar i planeringsfasen kan både bero på att ny kunskap blir tillgänglig i takt med att markundersökningar och teknikval görs, men också att projektens utformning förändras under planeringen till följd av aktiva beslut och nya önskemål från aktörer och beslutsfattare.

En central fråga som behöver ställas här är varför planeringssystemet inte identifierar och plockar bort projekt som efter utredning visar sig vara betydligt mer kostsamma än vid första anblick. Eliasson (2023) identifierar just oförmågan att avbryta projekt som blir kraftigt fördyrade som ett prioriterat problem i infrastrukturplaneringen. Även om det kanske är oundvikligt att vissa projekt blir dyrare än beräknat i takt med att mer information framkommer, är det ett problem om detta inte får konsekvenser. Det väsentliga bekymret är att urvalet av projekt blir samhällsekonomiskt ineffektivt om projekt som eventuellt var motiverat att genomföra till en mindre kostnad, sedan drivs igenom till en mycket högre kostnad. Att kraftiga fördyringar inte leder till att projekt omprövas skapar också incitament för aktörer, som vill få med sina projekt i planen, att underskatta kostnader och överskatta nyttor tidigt i processen, s.k. strategic misrepresentation (Flyvbjerg, 2009). Att risken för att ett projekt omprövas är liten gör också att det riskerar att bli enklare att tillmötesgå aktörer som ställer krav på förändringar i sena planeringsskeden än att hålla emot av kostnadsskäl. Sammantaget riskerar detta

att skapa ett ineffektivt urval. I detta sammanhang kan det noteras att regeringen har initierat ett viktigt arbete för förbättrad kostnadskontroll.[5]

8.3.3 Kalkylräntan är central för effektiva investeringsbeslut

De samhällsekonomiska kalkylerna som används för bedömning av investeringsprojekt är i praktiken en typ av samhällsekonomiska *investerings*kalkyler. I dessa är kalkylräntan central som ett mått på kostnaden för kapital och bedömningen av risk. Det är därför rimligt att ha en nivå på kalkylräntan som gör att bedömningen av samhällsekonomisk lönsamhet speglar en riskjusterad förväntad samhällsekonomisk avkastning för de olika projekten.

Kalkylräntan är i dag 3,5 procent för samtliga projekt och sätts efter ett beslut av Trafikverkets generaldirektör. Den tar ingen hänsyn till vilken typ av projekt det är som analyseras. Att kalkylräntan sätts av Trafikverket har ifrågasatts, bl.a. i en studie av Mouter (2018) som beskriver hur kalkylräntan är avhängig förhandlingsprocesser inom den offentliga förvaltningen. Det finns också en risk att räntan hålls lägre än samhällsekonomiskt optimalt då en lägre ränta förbättrar den beräknade lönsamheten för Trafikverkets infrastrukturprojekt generellt.

Enligt Hultkrantz (2013) ska den kalkylränta som används i dag i svensk infrastrukturplanering i teorin spegla en avvägning mellan att kommande generationers nytta väger mindre än dagens och att kommande generationer är rikare än dagens på grund av ekonomisk tillväxt. Detta synsätt tar dock som nämnts ingen hänsyn till att framtiden är osäker. Det finns ingen riskkomponent med i beräkningen.

Att introducera risk i bedömningen skulle enligt Hultkrantz (2013) leda till högre kalkylräntor än i dag. Detta vore också rimligt med tanke på den osäkerhet som råder i planeringen av framtidens transportsystem, t.ex. vad gäller framväxten av autonoma fordon och energikällor. Riskperspektivet öppnar också upp för en diversifiering av kalkylräntan då olika projekt kan vara olika flexibla i relation till teknisk utveckling. Järnväg kan t.ex. anses vara mindre flexibel än väg i relation till framtida fordon och större projekt kan i

[5] Exempelvis har regeringen har gett Trafikverket i uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll inom nationell plan som pågår till 2028 och syftar till att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetssätt.

kraft av sin storlek bedömas som mer riskfyllda på samhällsnivå än mindre projekt då konsekvensen av en felinvestering kan bli betydligt större. Risken för att oväntade händelser under projektets gång skapar fördyringar är också som nämnts större för stora projekt. Att introducera en riskkomponent skulle kunna främja effektiva investeringsbeslut.

8.3.4 Det befintliga systemet måste underhållas bättre

Det befintliga transportsystemet i Sverige är som diskuterats ovan väl utbyggt. Stora delar av systemet härrör från perioden fram till 1970-talet. Det innebär att stora delar av transportsystemet närmar sig, eller i vissa fall passerat, sin tekniska livslängd. Detta orsakar problem ur produktivitetsperspektiv då tillförlitligheten i transportsystemet minskar vilket ökar kostnaderna för transport generellt, skapar problem i logistikplanering och, i de fall transportlänkar bryter samman, kan leda till stopp i produktionen för industrier och andra verksamheter. Svenskt näringsliv (2023a) har lyft problem med nedklassning av bärighet, hastighetsnedsättningar och minskad tillförlitlighet som viktiga problem för företag i takt med att infrastrukturen blir äldre. Även Trafikverket (2022) har uppmärksammat ett växande behov av underhåll av transportinfrastrukturen och att detta behov vuxit snabbare än tilldelningen av medel. Problemet kan beskrivas som ett politik- eller regleringsmisslyckande.[6]

Trafikverkets analyser visar att ökningar som föreslagits av anslagen till vidmakthållande, dvs. huvudsakligen drift och underhåll, av vägar och järnvägar är samhällsekonomiskt lönsamma, och att det hade varit samhällsekonomiskt effektivt att öka resurserna ytterligare. Sammantaget bedömde Trafikverket (2021) att det fanns ett uppdämt underhålls- och reinvesteringsbehov på 46 miljarder kronor bara i den svenska järnvägsinfrastrukturen. Enligt andra bedömare är detta lågt räknat (WSP/FB Strategi, 2023). Med nuvarande takt på underhåll och reinvestering bedöms underskottet dessutom öka fram till 2030.

Effekterna av det eftersatta underhållet försämrar produktiviteten i det svenska näringslivet då det leder till förseningar, hastighetsnedsättningar, kapacitetssänkningar och minskad tillförlitlighet. Svenskt näringsliv (2023a) har sammanställt sina medlemsföretags

[6] Se kapitel 3.

bedömningar av vad det eftersatta underhållet innebär. LKAB behövde i slutet av föregående år sänka maxlasten på sina vagnar med 20 procent till följd av sprickor i spåren. Det innebär att fler transporter nu krävs för att leverera samma mängd järnmalm. I en enkätundersökning, som Ramboll genomfört tillsammans med Svenskt Näringsliv (Svenskt Näringsliv, 2023a) bland åkeriföretag, uppgav nio av tio respondenter att skicket på Sveriges statliga vägnät har försämrats över tid. Inget åkeri ansåg att det har blivit bättre. Svenskt näringslivs bedömning av underhållsskulden var i rapporten 77,5 miljarder kronor.

Underhållsskulden kan till del förklaras med resursprioritering men det finns fler aspekter. För att underhåll ska kunna genomföras behövs medel, entreprenörer som är villiga och lämpade att åta sig arbetet samt tid och plats i anläggningen för att genomföra åtgärderna. Resursfrågan har diskuterats ovan. Därtill finns ett problem med att stora nyinvesteringsprojekt knyter upp entreprenörer som därför väljer bort att delta i upphandlingar av underhållsåtgärder. Men också frågan om tid och plats i anläggningen förtjänar att lyftas.[7] För att underhåll och reinvestering ska kunna genomföras behöver trafiken tidvis planeras om eller stängas av på ett eller annat sätt. Här krävs en gemensam och samordnad planering där olika aktörer samlas kring lösningar. Trafikverket har ett stort ansvar men det behövs även samarbete med trafikoperatörer, näringsliv och allmänhet och en acceptans för att underhållsåtgärder kan innebära trafikstörningar. I flera andra länder genomförs underhåll i järnvägsinfrastrukturen genom totalavstängningar koncentrerade i tid men detta har endast i liten utsträckning använts i Sverige. Överbokning av tåglägen har även lyfts som en fråga som försvårar effektiv underhållsplanering.

Utöver att åtgärda den fysiska statusen på anläggningen kan flera åtgärder genomföras för att effektivisera användningen av det befintliga systemet. Exempelvis har bärighetssatsningar som möjliggör tyngre vägfordon hög samhällsekonomisk lönsamhet liksom att tillåta längre fordon på delar av vägnätet. På motsvarande sätt kan längre, tyngre och större tåg tillåtas, administrativa rutiner förenklas och underhållsplaneringen ses över så att servicefönster används mer effektivt (se t.ex. Wikinarium/WSP, 2023). Här ryms alltså stora möj-

[7] Vilket tidigare gjorts av bl.a. SOU 2015:42.

ligheter till produktivitetsförbättringar inom ramen för befintligt system om det eftersatta underhållet åtgärdas.

8.3.5 Transportsystemets effektivitet påverkas av mer än fysiska faktorer

En ytterligare aspekt av relationen mellan nyinvestering och befintligt system är att möjligheten att förändra transportsystemet i linje med transportpolitiska mål om t.ex. samhällsekonomisk effektivitet, tillgänglighet och hållbarhet ofta är större genom åtgärder som påverkar användningen av hela systemet, snarare än genom byggandet av nya transportlänkar. Exempel på sådana åtgärder kan vara prissättning, information, styrmedel och regleringar. Dessa åtgärder kallas ibland steg 1- och steg 2-åtgärder efter deras placering i den s.k. fyrstegsprincipen.

Fyrstegsprincipen tillkom som ett begrepp inom transportplaneringen för att styra bort från ett tänk där varje brist i transportsystemet behöver hanteras genom fysiska investeringar, då dessa är kostsamma och tar lång tid att realisera och därmed kan vara mindre samhällsekonomiskt lönsamma än mindre ingripande åtgärder. Steg 1-åtgärder innebär att man i första hand försöker åtgärda bristande kapacitet eller tillgänglighet i transportsystemet genom att minska trafiken eller att förmå resenärer eller transportköpare att använda andra transportmedel, till exempel att välja cykel och kollektivtrafik framför bil. Om detta inte är lämpligt eller medför alltför stora samhällsekonomiska kostnader är det andra steget att trafikanterna ska fås att välja andra färdvägar för att minska belastningen på den plats där en brist uppstått. Steg tre innebär mindre ombyggnader medan steg fyra betyder att man genomför nybyggnadsåtgärder. I teorin bör samtliga dessa åtgärder prövas på samhällsekonomisk grundval mot varje behov inom transportsystemet, men i praktiken finns fortsatt en viss slagsida mot att diskutera fysiska investeringar då det är dessa som blir föremål för diskussion i samband med Trafikverkets förslag till nationell plan. Visserligen skriver Trafikverket (2022) i det senaste förslaget till plan följande:

> Det övergripande målet om samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning handlar inte bara om infrastrukturinvesteringar, utan också om att användningen av transportsystemet ska vara effektiv. För detta krävs bland annat styrmedel och regleringar som internaliserar externa effekter

som utsläpp, olyckor och buller, samt ett effektivt tillhandahållande av offentliga transporttjänster, till exempel regional kollektivtrafik.

Trafikverket konstaterar dock vidare att dessa åtgärder i nuläget i huvudsak ligger utanför den nationella infrastrukturplanen, vilket får anses begränsa den diskussion om icke-fysiska åtgärder som hade kunnat äga rum om Trafikverket i samma plan haft möjlighet att föreslå också annat än fysiska förslag till lösningar. Även om det alltså inte finns något formellt hinder för Trafikverket att föreslå dessa åtgärder förefaller detta ske i för liten utsträckning i dag.

8.4 Transportinfrastrukturens organisering

Utöver planeringen och utformningen av transportinfrastrukturen finns produktivitetsaspekter att hantera också i relation till organisering och produktion. Avsnittet inleds med en diskussion om Trafikverkets organisation.

8.4.1 Trafikverkets organisation behöver ses över

Trafikverket är en central aktör för hela transportsystemet. Myndigheten bildades 2010 genom en sammanslagning av Vägverket och Banverket. Det fanns flera syften med sammanslagningen. Den övergripande idén var att stärka en sammanhållen trafikslagsövergripande transportplanering men det fanns också tydliga formuleringar om att förbättra produktiviteten i sektorn som helhet (prop. 2009/10:59):

> Åtgärderna tar sikte på att skapa förutsättningar för en ökad produktivitet och innovation genom möjligheter till upprepning, skalekonomier, specialisering, och stordrift. Åtgärderna syftar också till att föra in nya drivkrafter så att korta störningstider vid produktion och tidigare idrifttagning av anläggningar premieras. Genom ändrad riskfördelning kan omvandlingstrycket stärkas.

Överlag var förväntningarna på den nya myndigheten alltså stora före inrättandet. Tanken var att få samordningsvinster i administrationen, skalfördelar i produktionen, en mer professionell beställar- och upphandlingsorganisation och en mer effektiv planering samt att stimulera innovation och försöksverksamhet. Den bild som ges av Trafikverket i dag, drygt ett decennium senare, tyder på att det finns

skäl att utvärdera huruvida förväntningarna uppfyllts. Flera av de aktörer Produktivitetskommissionen varit i kontakt med beskriver Trafikverket som en trögrörlig, svårstyrd och svåröverskådlig organisation. Det beskrivs hur upphandlingarna fortfarande inte är effektiva och att innovationstakten i sektorn fortsatt är låg. Samtidigt har myndigheten ökat från ungefär 6 000 anställda till 10 000 anställda under perioden sedan sammanslagningen.

Riksrevisionen har under de senaste fem åren gjort flera granskningar där Trafikverkets arbete kritiserats. Trots att fyrstegsprincipen ska pröva alternativa åtgärder till om- och nybyggnationer så görs detta bara i hälften av fallen (RiR 2018:30) och har inte gjorts i fallet med höghastighetsjärnvägen (RiR 2019:31). Kontrollen av forskningsmedel har inte varit tillräcklig (RiR 2018:16), slutkostnaden för drift och basunderhåll av det statliga vägnätet blir i genomsnitt mer än 40 procent högre än vad som ursprungligen upphandlades (RiR 2019:24) och järnvägsunderhållet är inte så effektivt hanterat som det borde vara (RiR 2020:17). Kostnadsöverskridanden är fortsatt ett problem (RiR 2021:22) och Trafikverket förekommer i flera granskningar av brister i statens digitalisering.

En viktig fråga att ställa sig med den återkommande kritik som riktas mot Trafikverket både när det gäller hur projekt med kraftiga fördyringar tillåts löpa vidare och när ineffektivitet i organisationen uppdagas är hur ansvarsutkrävandet fungerar. Den bild som framträder är att bristerna noteras men att inga större förändringar till det bättre har skett över tid. Här ligger ett stort ansvar på regeringen som i större utsträckning behöver ställa Trafikverket till svars och ställa krav på omtag vid större kostnadsavvikelser i olika projekt. Om konsekvensen vid kostnadsöverskridanden blir att mer pengar skjuts till finns otillräckliga incitament för myndigheten att ta tag i de planeringsmässiga orsakerna till fördyringarna. Det är också viktigt att komma ihåg att flera kostnadsdrivande projekt löpt vidare efter direktiv av regeringen, varför ansvaret i dessa fall rimligen får anses vila på regeringen[8].

Utvecklingen inom Trafikverket ställer frågan om en ny organisatorisk reform är nödvändig för att få till stånd en förändring. En motsvarande diskussion har förts i Norge. År 2015 valde den norska

[8] Se t.ex. uppdrag att ta fram förslag till nationell plan (rskr. 2020/21:409, s. 4): ”Trafikverket ska i sitt förslag därför utgå från att den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029 ska fullföljas”.

staten att upprätta ett statligt bolag som fick i uppdrag att parallellt med Statens Vegvesende planera, upphandla och underhålla vissa vägar. Det uttalade syftet med bolaget, som fick namnet Nye Veier, var att utmana befintliga arbetsmetoder och därmed sänka kostnaderna för infrastrukturen. Verksamheten etablerades i Kristiansand för att stå friare från den politiska miljön i Oslo och det var uttalat att om organisationen inte blev effektivare än sin konkurrent skulle den sakna existensberättigande. En nyligen genomförd utvärdering på uppdrag av den norska regeringen har funnit att upprättandet av Nye Veier lett till anmärkningsvärt lägre kostnader (Menon Economics, 2023). Det är möjligt att överväga en liknande lösning i Sverige. Ett alternativ kan vara ifall en uppdelning av Trafikverket i t.ex. planering, produktion och drift (vilket också övervägdes som ett alternativ före sammanslagningen) skulle skapa en mer effektiv organisation.

Ingen större och övergripande uppföljning har gjorts av huruvida bildandet av Trafikverket uppnått sina syften, exempelvis att stärka produktiviteten, eller hur de trögheter som präglar sektorn kan övervinnas. Givet den återkommande kritiken mot Trafikverkets organisation och sektorns bristfälliga produktivitetsutveckling är det motiverat att göra en översyn och utvärdering av Trafikverket och sektorn som helhet för att analysera om organiseringen av sektorn är ändamålsenlig.

8.4.2 Upphandlingar är en viktig faktor för produktiviteten

Stora delar av Trafikverkets verksamhet är organiserade genom upphandling. Att upphandlingsverksamheten är och produktivitetsdrivande är därför av stor vikt. Flera problem har genom åren identifierats med bristande upphandlingskompetens, alltför detaljerade upphandlingar som inte ger utrymme för innovation och att upphandlingarna inte främjar konkurrens i tillräcklig utsträckning osv.

Ett förslag på lösning som diskuterats under lång tid är funktionsupphandling (se t.ex. SOU 2002:115). Tanken med funktionsupphandling är i grund och botten att ge större möjligheter till utföraren att genomföra innovationer och effektiviseringar genom att vara mindre detaljerad i utformandet av kontraktet. Det är i teoretisk mening en klok väg för att minska flera av de problem som lyfts fram

inom upphandlingen på transportområdet och att förbättra produktivitetsutvecklingen. Totalentreprenad är en typ av entreprenad där utförare tar ansvar för både projektering och utförande som skulle kunna ge utrymme för detta.

Upphandlingsformen ställer dock betydande krav på upphandlingskompetens hos beställaren. Riksrevisionen (2012b) granskade Trafikverkets användning av totalentreprenader men fann inget stöd för att dessa skulle ha sänkt kostnaderna. En anledning som tas upp är att beställarkompetensen inte är tillräckligt hög i Trafikverkets organisation för att klara av i upphandling av komplicerade funktioner och projekt. I stället pekar Riksrevisionen på risker med att entreprenörerna med totalentreprenader får alltför stort informationsövertag. Kunskapen om anläggningen hamnar i ökande grad utanför beställarens organisation och beställaren hamnar därmed i beroendeställning senare under driftperioden. En nödvändig förutsättning för att kunna förbättra användandet av totalentreprenader är enligt Riksrevisionen att förbättra och strukturera data om anläggningen på ett genomtänkt sätt. Detta diskuteras vidare nedan i avsnittet om datahantering, uppföljning och utvärdering.

Nyström, Lind och Nilsson (2014) menar också att funktionsupphandling i infrastruktursektorn kompliceras av den avvägning som behöver göras mellan kostnadseffektivitet i byggfasen kontra livscykeln. Innovationer i byggfasen som minskar kostnaderna och byggtiden kan t.ex. leda till högre underhållskostnader. Det faktum att infrastruktur har lång livstid och behöver vara driftssäker innebär att det många gånger finns en konservatism i val av metoder och tekniker från beställarens sida. Ofta yttrar sig detta i detaljerade förfrågningsunderlag vilket minskar utrymmet för innovation.

En ytterligare aspekt av upphandling är storleken på kontrakten som, om de blir för stora, minskar utrymmet för mindre företag och därmed begränsar konkurrensen. Också utformningen av upphandlingar kan begränsa de mindre företagens möjligheter, där dessa skulle dra nytta av mer standardiserade kontrakt och färre svåruppnåeliga krav som t.ex. på elfordon och annat som begränsar konkurrensen. Samtidigt är storleken på kontrakt och effektivitet helt beroende av vilken typ av upphandling som görs. För vissa upphandlingar gör stordriftsfördelar att ännu större upphandlingar bör göras än i dag, t.ex. gäller detta asfaltsbeläggning (Ridderstedt, 2023).

Att upphandlingar huvudsakligen sker på lägsta pris nämns av flera företrädare i branschen som ett hinder för produktivitetsförbättringar då incitamenten för innovation är svagare. Lundberg et al. (2022) har föreslagit införande av ett ratingsystem för att möjliggöra för upphandlare att ta hänsyn till tidigare erfarenheter av olika leverantörer. Fast pris men konkurrens på kvalitet och större möjligheter för funktion och innovation hade eventuellt också kunnat förbättrat produktiviteten. Här ses ofta lagen om offentlig upphandling (LOU) som ett hinder, men vid diskussioner Produktivitetskommissionen deltagit i har också lyfts att möjligheterna till att utforma underlag på andra sätt är större än vad det ibland framställs.

Produktivitetskommissionen noterar sammanfattningsvis att erfarenheten inom detta område pekar i olika riktningar. Å ena sidan bör det från teoretisk utgångspunkt vara fördelaktigt med en högre grad av funktionsupphandling och totalentreprenad. Å den andra är den erfarenhet som hittills finns av dessa inte entydigt positiv. Å ena sidan bör upphandlingar inom vissa segment troligtvis göras mindre för att möjliggöra för mindre aktörer att skärpa konkurrensen. Å andra sidan överväger stordriftsfördelar i andra segment vilket i stället pekar i riktning mot större upphandlingar. Slutsatsen som ofta ges i forskningen är att Trafikverkets lärande och data kring upphandlingar är alltför bristfällig för att det ska vara möjligt både för myndigheten att utforma effektiva upphandlingar och att i efterhand granska och skapa ett lärande kring hur upphandlingarna kan förbättras. Detta pekar mot att en tydlig förbättring vad gäller Trafikverkets datahantering är ett nödvändigt första steg.

8.4.3 Strukturerna för datahantering, uppföljning och utvärdering behöver stärkas

För att kunna driva ett systematiskt produktivitets- och effektiviseringsarbete i infrastruktursektorn är det nödvändigt med god tillgång till tillförlitliga data. Det kan t.ex. handla om kostnader och utfall för olika investeringar genomförda i olika organisationsformer för att kunna utvärdera effektiviteten av olika lösningar. På samma sätt är det nödvändigt med en gedigen grundkunskap om anläggningens tillstånd för att kunna göra effektiva underhållsplaner och kunna sätta in åtgärder i förebyggande syfte på rätt plats i rätt tid. Detsamma gäller inom upphandlingsområdet vilket nämndes ovan.

För att öka innovationstakten och digitaliseringen är det också en nödvändig utgångspunkt att data finns tillgänglig. Trafikverkets data över anläggningen (både järnväg och väg) och uppföljningssystem har dock varit bristfällig under lång tid vilket konstaterats av bland annat Riksrevisionen (RiR 2012:21) och i en statlig utredning om järnvägsunderhållet (SOU 2015:42).

En grupp forskare från framför allt VTI gjorde 2012 en genomgång av vilken data som fanns tillgänglig för att göra systematiska uppföljningar av kontrakt (Nilsson et al., 2012). Deras huvudbudskap var att det inte var möjligt att följa upp de kontrakt som upphandlats av Vägverket under den föregående tioårsperioden. Det var inte möjligt att jämföra faktiskt kostnadsutfall med kontrakterad kostnad och inte heller med den investeringsplan som regeringen ursprungligen fattat beslut om. Det var inte heller möjligt att jämföra projekt som upphandlats med olika metoder i syfte att utveckla upphandlings- och kontraktsmetodiken. Situationen bedöms inte ha förbättrats nämnvärt sedan dess. Detta trots att VTI på regeringens uppdrag genomfört uppföljande studier. Bland annat skriver Nilsson et al. (2019) att en ny genomgång:

> […] visar att det fortfarande återstår ett betydande arbete för att kunna genomföra kvantitativa analyser utan en omfattande manuell bearbetning.

I det följande konstaterar dock forskarna att:

> En sådan arbetsinsats behöver emellertid inte vara omfattande eller svår. Den primära kvarstående uppgiften är att skapa kopplingar mellan de olika databaser som redan existerar samt att säkerställa att dokument från genomförandeprocessen existerar i digital form och sparas. […] I avsaknad av ett sådant arbete kommer Trafikverket inte heller i framtiden att kunna redovisa produktivitetsutvecklingen i verksamheten på ett transparent sätt.

Den bild som framträder är alltså att regeringens egen forskningsmyndighet på området pekat på nödvändigheten av att genomföra relativt enkla förändringar i hur data samlas in och sparas för att möjliggöra uppföljning av produktiviteten samt möjliggöra utvärdering och lärande. Att detta inte gjorts är anmärkningsvärt ur Produktivitetskommissionens perspektiv.

Kopplat till detta bedömer branschen att digitaliseringsgraden i sektorn är låg. Enligt det nyligen avslutade projektet Infra 4.0

(InfraSweden, 2023) ligger branschen långt efter i digitalisering vilket både är ett problem och en möjlighet ur produktivitetsperspektiv. Potentialen för produktivitetsförbättringar är relativt lättillgänglig. Det som enligt branschen saknas är, återigen, tillförlitlig och tillgänglig data om olika anläggningar för att kunna utforma nya digitala lösningar. Ett gott exempel som tas upp är det nederländska banverket ProRail som utformat ett dataregister över anläggningars tillstånd, vilket är tillgängligt genom öppna data och kan användas av såväl banhållare som utförare av underhållsentreprenad. Här ser Produktivitetskommissionen stor potential för svensk räkning.

8.4.4 Tillståndsprocesser behöver kortas och förenklas

Tillståndsprocesser orsakar långa ledtider för konstruktion av projekt. Tillståndsprocesserna för stora infrastrukturprojekt behöver kortas och bli mer förutsägbara för att öka produktiviteten i anläggningsbranschen. Aktörer som kommer in sent i planeringsprocessen för infrastruktur kan skapa fördyringar då omtag behövs. Eftersom projekt sällan avbryts p.g.a. fördyringar får dessa aktörer ofta genomslag. Detta är inte bara ett problem för produktiviteten i infrastruktursektorn och behandlas av Produktivitetskommissionen samlat, se kapitel 6.

8.5 Flygets betydelse för produktiviteten

Flyget har inneburit dramatiska förbättringar i tillgänglighet genom att knyta ihop viktiga handelscentra globalt på ett sätt som andra transportslag inte förmår. Detta har inneburit stora förändringar särskilt för högspecialiserade sektorer och inom tjänstesektorn. För att illustrera detta stod exempelvis flygfrakten 2020 för 35 procent av den globala handeln i värdetermer, men endast 1 procent av handeln i termer av volym (Ferguson & Forslid, 2020). Särskilt betydelsefullt är flyget för humankapitalintensiva branscher såsom IT, utbildning och finans. De internationella flygförbindelsernas betydelse för produktivitetsutvecklingen bedöms därför vara stor.

En nyligen genomförd studie för SNS av Ferguson och Forslid (2020) indikerar att ökad tillgång till internationella direktlinjer leder till ökad handel, särskilt inom tjänstesektorn och speciellt för kun-

skapsintensiva tjänstebranscher. Enligt det uppmätta sambandet skulle en tänkt tioprocentig ökning av antalet direktavgångar i närområdet leda till en ökning av exporten i dessa branscher med mellan 9 och 24 procent. Effekterna när det gäller importen tyder också på att direktförbindelser med flyg är en faktor som påverkar utländska företags lokalisering av dotterbolag till Sverige. Slutsatsen av denna studie är därför att det finns skäl att tro att närhet till en flygplats med internationella direktlinjer har betydelse för den ekonomiska aktiviteten i en region. För näringslivet underlättar smidiga flygförbindelser tillgång till nyckelkompetenser samt tillgång till nya marknader, kunder och leverantörer (Hultkrantz, 2019).

I en svensk kontext är Arlanda flygplats central för den internationella flygtrafiken, särskilt då Stockholm intar en särställning i landet för högproduktiva tjänstebranscher såsom IT och finans och flera huvudkontor är lokaliserade dit. I ljuset av de förändringar som SAS genomgår och de omvälvningar som drabbade flygsektorn under pandemin bedömer Produktivitetskommissionen att Arlandas framtid är en viktig faktor för produktivitetsutvecklingen.[9] Produktivitetskommissionen ser positivt på att regeringen tillsatt en samordnare som ska arbeta för att stärka Arlandas konkurrenskraft. Samordnaren bör bl.a. arbeta för att slå fast en strategi för hur ett konkurrenskraftigt flygnätverk från Arlanda flygplats ska kunna fortsätta att utvecklas. Inom ramen för ett sådant arbete menar Produktivitetskommissionen att det är viktigt att säkerställa en fortsatt hög internationell tillgänglighet.

8.6 Sammanfattande slutsatser

Produktivitetskommissionen drar följande sammanfattande slutsatser av ovanstående:

– Samhällsekonomiska analyser för val av projekt för nyinvestering finns tillgängliga och görs för aktuella projekt men används i begränsad utsträckning som grund för beslut/prioritering. Trots en stor investeringsvolym i nationell plan är flera samhällsekonomiskt olönsamma projekt inlagda samtidigt som lönsamma projekt

[9] Återhämtningen efter pandemin för Arlanda flygplats var cirka 83,4 procent av 2019 årsnivå för perioden januari–oktober 2023 jämfört med samma period 2019. I jämförelse med de nordiska huvudflygplatserna ligger endast Helsingfors på en lägre nivå. (Trafikverket, 2024).

lämnas utanför. Detta är bekymmersamt ur Produktivitetskommissionens perspektiv. Planeringssystemet, som även inkluderar beslutsfattandet, behöver bli mer fokuserat på samhällsekonomisk lönsamhet.

- Fördyringar av projekt är vanligt förekommande. Dessa fördyringar sker i planprocessen fram till beslut om byggstart. Fördyringar sker däremot inte systematiskt i själva byggprocessen. Projekt som visar sig bli dyrare när mer information framkommer i planeringen måste i högre utsträckning avbrytas/omprövas.
- Stora delar av transportinfrastrukturen närmar sig eller har passerat sin tekniska livslängd. Det finns därmed ett behov av reinvestering och underhåll som är samhällsekonomiskt lönsamt att åtgärda.
- Sedan bildandet av Trafikverket har det förekommit kritik avseende bl.a. Trafikverkets leveransförmåga och effektivitet. Det finns skäl att utvärdera Trafikverkets organisation och göra regeringens styrning tydligare.
- Data samlas inte in och sammanställs inte på ett relevant och systematiskt sätt på projektnivå hos Trafikverket. Det innebär att flera frågor om produktivitet, upphandlingars effektivitet och orsaker till fördyringar är svåra att utvärdera och förbättra.
- Upphandlingar är centrala för stora delar av transportinfrastrukturen. Vad som är effektiv upphandling skiljer mellan projekt och vad som upphandlas. Här behövs ett strukturerat lärande för att kontinuerligt stärka upphandlingskompetensen. Därtill behöver kompetensen stärkas generellt.
- Utdragna tillståndsprocesser sänker produktiviteten i sektorn.
- Flyget har stor betydelse för produktivitetsutvecklingen, särskilt i tjänstesektorn.

8.7 Bedömningar och förslag

8.7.1 Stärk samhällsekonomisk effektivitet och kostnadskontroll i planprocessen

Bedömning: Den samhällsekonomiska effektiviteten bör stärkas i planprocessen. Olönsamma och kraftigt fördyrade åtgärder bör undvikas och lönsamma åtgärder, reinvestering och underhåll bör få mer resurser. Regeringen bör ta tydligare ställning för samhällsekonomisk effektivitet och i större utsträckning eftersträva förslag och prioriteringar som lever upp till krav på samhällsekonomisk lönsamhet.

Förslag:

- Integrera Trafikverkets investeringsplan med beslutet om att fastställa nationell plan och med det ekonomiska planeringssystemet för transportinfrastruktur, så att dessa överensstämmer i innehåll och objektindelning.[10] Utöka samtidigt investeringsplanen till att omfatta 6 år och koppla beslut om byggstart till att objekt tas in i investeringsplanen.
- Klargör i direktivet till Trafikverket att myndigheten ska ta fram förslag på nationell plan och investeringsplan och att det ska göras en åtskillnad mellan förslag som befinner sig i ett tidigt utredningsskede och förslag som ska förberedas för byggstart. I det första fallet ska det tydligt framgå att dessa förslag är under utredning och att ingen garanti för genomförande finns. Dessa förslag ska enbart redovisas i nationell plan. Förslag som, i det andra fallet, ska förberedas för byggstart ska vara gediget utredda, ha en realistisk genomförandeplan samt fortsatt vara samhällsekonomiskt motiverade. Förslag som ska inkluderas i investeringsplanen ska, enligt ovan, vara beslutade för byggstart och investeringsplanen innehåller således enbart förslag som beslutats för genomförande.
- Investeringsplanen ska följas upp varje år i samband med budgetförhandlingarna och då ska hittills upparbetade kostnader och bedömda kvarstående kostnader för de olika objekten redo-

[10] Detta har tidigare föreslagits av Ekonomistyrningsverket i två rapporter (ESV 2020:57 och ESV 2021:21).

visas. Detta skapar en tydlig länk mellan budgetprocessen och genomförandet av åtgärder.

Förslag: Inför ett krav på motivering i de fall samhällsekonomiskt olönsamma projekt föreslås ingå i nationell plan/investeringsplan.

Förslag: Åtgärder som inte innebär nyinvestering men som kan förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten bör hanteras i nationell plan/investeringsplan för att tydliggöra alternativ till nyinvestering i linje med fyrstegsprincipen. Ge därför Trafikverket direktiv att också föreslå sådana åtgärder där så är lämpligt. Till exempel rekommendationer om styrmedel, prissättning eller reglering.

Den samhällsekonomiska effektiviteten måste stärkas i transportplaneringen. Projekt som är samhällsekonomiskt olönsamma eller där kostnaderna stigit kraftigt behöver strykas ur nationell plan i betydligt högre utsträckning än i dag. Samhällsekonomisk lönsamhet behöver få ett betydligt större genomslag för vilka projekt som prioriteras för genomförande. För att säkerställa samhällsekonomiskt effektiva åtgärder i linje med fyrstegsprincipen kan Trafikverket oftare behöva föreslå alternativa åtgärder som inte nödvändigtvis inbegriper fysiska nyinvesteringar i infrastruktur. Myndigheten behöver därför få tillräckliga frihetsgrader som möjliggör, och direktiv som efterfrågar, samhällsekonomiskt effektiva prioriteringar. Produktivitetskommissionens förslag innebär ett antal konkreta steg för att åstadkomma detta i praktiken.

De första förslagen rörande Trafikverkets investeringsplan syftar till att göra en tydligare åtskillnad mellan den långsiktiga planeringen, som sker i nationell plan där många projekt utreds, och genomförandet, som föreslås ske när projekt läggs in i investeringsplanen. Enligt förslaget blir det tydligt att projekt flyttas från planeringsfas till genomförandefas genom ett beslut om byggstart när de flyttas över i investeringsplanen. På så vis skapas ytterligare ett tydligt beslutstillfälle genom att regeringen behöver ta ställning till föreslagna projekt också i ett senare skede, när planeringsfasen är långt gången och kostnadsberäkningarna blivit mer tillförlitliga. Detta skapar en tydlighet kring hur nationell plan ska genomföras och skapar möjlig-

het för ansvarsutkrävande om kraftigt fördyrade projekt ändå läggs in i investeringsplanen. Förslaget stärker kopplingen mellan budgetprocessen och genomförandet genom att uppdaterade kalkyler behöver ställas mot investeringsutrymmet för varje år, och genom att uppföljning av investeringsplanen sker varje år i samband med budgetförhandlingarna. Ett motsvarande system har införts inom försvarsområdet som tidigare också haft svårt att hantera långa och komplexa investeringsprojekt. Redan i dag finns ett moment med byggstartsbeslut men detta har i huvudsak formell karaktär och leder inte till omprövning.

Nästa förslag ställer ett krav på motivering om varför samhällsekonomiskt ineffektiva förslag läggs in i nationell plan respektive investeringsplan. Detta för att vid varje beslutstillfälle ställa frågan om projekt, givet de då kända förutsättningarna, faktiskt bedöms skapa konkreta nyttor som överstiger de uppskattade kostnaderna. Finns ingen övertygande motivering bör förslaget inte genomföras.

Det sista förslaget tar sikte på att bredda Trafikverkets möjligheter att lägga förslag som inte innebär nyinvestering. Detta möjliggör ett mer konsekvent och styrande hanterande av transportpolitiska problem utefter fyrstegsprincipen så att dyra investeringslösningar, i de fall det finns samhällsekonomiska skäl, kan undvikas till förmån för mer effektiva styrmedel.

8.7.2 Förändra kalkylräntan för infrastrukturinvesteringar

Förslag: Ansvaret för att sätta kalkylräntan för statens investeringar i infrastruktur bör flyttas från Trafikverket till Riksgäldskontoret och baseras på statens upplåningskostnad samt en riskkomponent i likhet med för andra statliga investeringar.

Kalkylräntan som används vid bedömning av samhällsekonomisk lönsamhet på transportområdet bör bättre spegla statens förväntade finansieringskostnader. Den bör därför baseras på statens upplåningskostnad för en löptid som motsvarar investeringens livslängd och tillåtas att variera med denna över tid. Då infrastrukturprojekt är förenade med olika typer av risker bör kalkylräntan även innehålla en riskkomponent. Produktivitetskommissionen anser att risk-

komponenten i kalkylräntan bör vara differentierad för olika typer av projekt.

Det är också enligt Produktivitetskommissionens bedömning klokt att flytta ansvaret för att sätta kalkylräntan från Trafikverket till en annan myndighet, förslagsvis Riksgäldskontoret som är statens garantimyndighet och besitter kompetens inom området. Trafikverket har dessutom incitament att sätta en låg kalkylränta för att maximera den samhällsekonomiska lönsamheten av de projekt myndigheten själv ansvarar för. Att sätta räntan fristående från den ansvariga genomförandemyndigheten väntas gagna den samhällsekonomiska effektiviteten.

8.7.3 Prioritera underhåll av väg och järnväg

Bedömning: Det är viktigt för produktiviteten att transportsystemet är pålitligt och driftssäkert. Bärande delar av transportsystemet närmar sig eller har passerat sin tekniska livslängd och Trafikverket bedömer att ökade medel till underhåll av väg och järnväg är samhällsekonomiskt effektivt. Medel bör därför prioriteras till reinvestering och underhåll av väg och järnväg i kommande nationella planer för att säkra kapaciteten och möjliggöra ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen.

Förslag: Värdera, prioritera och genomför även underhåll på samhällsekonomisk grund i högre utsträckning än i dag. Effektivisera användandet av servicefönster, använd totalavstängningar där detta är mest effektivt och analysera om det är samhällsekonomiskt effektivt och praktiskt genomförbart att genomföra vissa insatser högintensivt genom dygnet-runt-arbete. Om det finns hinder (arbetsrättsligt, organisatoriskt) för att genomföra underhållsåtgärder på detta sätt bör dessa analyseras och där så är lämpligt undanröjas.

Förslag: Överväg att förändra redovisningen av tillgångar inom transportsektorn så att dessa speglar anläggningarnas verkliga tillstånd. Det bokförda värdet på balansräkningen speglar då i praktiken anläggningen och underinvestering i underhåll åskådliggörs genom fallande värde på anläggningen. Värderingen bör viktas

samhällsekonomiskt så att viktiga transportlänkar ges större tyngd än lågtrafikerade.

Produktivitetskommissionen bedömer på basis av de samhällsekonomiska analyser som presenterats att det är nödvändigt att stärka fokus på underhåll i kommande nationella planer för att förbättra driftssäkerheten och säkra kapaciteten i transportsystemet. Reinvesteringar och bättre underhåll möjliggör också kapacitetshöjande åtgärder som att tillåta tyngre och längre fordon i befintlig infrastruktur. Underhållsåtgärder bör också planeras och genomföras effektivare än i dag.

Ett verktyg för att stärka fokus på underhåll är att förändra hur de tillgångar som ska underhållas bokförs. Det framstår som att man under lång tid har misslyckats med att prioritera underhåll och reinvestering tillräckligt högt. Fölster (2023) har beskrivit hur en bokföring av tillgångar som tar hänsyn till anläggningens faktiska status möjliggör ansvarsutkrävande om värdet på tillgången tillåts förfalla. Exempel på detta finns t.ex. i Nya Zeeland. Ett sådant system kräver dock att Trafikverket skaffar sig en tydligare bild av anläggningens status och redovisar detta (se ytterligare förslag nedan).

8.7.4 Utred organiseringen av transportsektorn

Förslag: Tillsätt en utredning för att se över Trafikverkets och transportsektorns organisation, utvärdera sammanslagningen och överväga införande av institutionell konkurrens enligt den norska modellen Nye Veier.

Trafikverket bildades 2010 genom en sammanslagning av Banverket och Vägverket med förhoppningar om effektiviseringar både inom planering, upphandling och drift. När den låga produktiviteten, digitaliseringsgraden och innovationstakten i sektorn i dag diskuteras lyfts ofta Trafikverkets storlek och dominerande roll fram. Produktivitetskommissionen ser mot bakgrund av detta ett behov av att se över om organiseringen av transportsektorn är ändamålsenlig och att utvärdera om sammanslagningen av Trafikverket uppnått de målsättningar som sattes upp vid bildandet. Myndighetens interna produk-

tivitet är ett område som särskilt bör analysera bl.a. mot bakgrund att antalet anställda har ökat med cirka 4 000 anställda under perioden 2013–2023.[11] Under samma period har förvisso de ekonomiska ramarna för transportinfrastruktur ökat, vilket rimligen kräver en större personalstyrka. Ökningen är dock hög och bör prövas. Inom ramen för denna översyn bör utöver ev. förändringar av Trafikverkets organisation även utredas om det vore lämpligt att införa institutionell konkurrens inom nyinvestering, underhåll eller bådadera, i linje med det norska exemplet Nye Veier (se tidigare i avsnittet ”Trafikverkets organisation behöver ses över”).

8.7.5 Se över mål- och anslagsstrukturen för Trafikverket

Bedömning: Regeringskansliet behöver sätta upp tydligare mål för Trafikverkets verksamhet och följa upp att myndigheten levererar mot dessa. Ansvarsutkrävandet behöver stärkas i relationen mellan departementet och myndigheten.

Förslag: Se över mål- och anslagsstrukturen för Trafikverket i enlighet med förslagen i ESV 2020:57 och ESV 2021:21 så att de mål som sätts upp för verksamheten är konkreta och kvantifierbara och ligger inom myndighetens kontroll samt att anslagsändamålen (som i dag är detaljerade) görs mer övergripande. Skapa på så vis en frihet under ansvar-princip för Trafikverkets styrning där Trafikverket följs upp på konkreta uppföljningsbara mål som myndigheten har möjlighet att leverera på.

Flera av de problem som lyfts inom Trafikverkets ansvarsområde, såsom bristande koll på anläggningen och bristande uppföljning av data (se vidare förslag nedan), uppfattas som brister trots att myndigheten sedan lång tid arbetar med frågorna. Det förefaller således inte vara avsaknad av insikt om vad som behöver göras som är problemet utan snarare att det av olika skäl är komplicerat att leverera de lösningar som efterfrågas. Ett exempel är det underhållssystem som efterfrågades av SOU 2015:42 och som fortfarande inte finns på plats. Detta är olyckligt både ur produktivitetsperspektiv och i

[11] Siffran avser totalt antal anställda. Trafikverkets årsredovisning 2013 respektive 2023.

ljuset av nya krav relaterade till säkerhetsläget och Sveriges NATO-anslutning. På samma sätt som det behöver finnas tydliga direktiv och uppföljning av leveranser inom nyinvesteringsområdet behöver det finnas tydliga direktiv och uppföljning av andra delar av Trafikverkets verksamhet. Produktivitetskommissionen bedömer med anledning av detta att målstyrningen behöver stärkas i Trafikverket.

Vid bildandet av Trafikverket var viktiga argument att möjliggöra samordningsvinster och mer trafikslagsövergripande styrning. Detta anknyter till en styrmodell med övergripande målsättningar och en princip om frihet under ansvar vilket rimmar väl med en förvaltningsprincip om självstyrande myndigheter och mål- och resultatstyrning. Detta avspeglas dock bristfälligt i den finansiella styrningen av Trafikverket. Denna är i dagsläget väldigt detaljerad, vilket lyfts som ett problem av ESV (2021). Flera av anslagsändamålen och de anslagsposter som finns innehåller detaljerade specifikationer om vad anslagen får användas till vilket skapar begränsningar i myndighetens möjligheter att på egen hand utforma prioriteringar och verksamhet. Samtidigt finns en asymmetri mellan de transportpolitiska målen som är på en hög abstraktionsnivå och de befogenheter som Trafikverket har. Kombinationen av visionära mål som myndigheten saknar verktyg att på egen hand kontrollera och detaljerad styrning av myndighetens verktyg skapar ineffektivitet. De målsättningar regeringen sätter upp för myndigheten bör i stället vara avgränsade och möjliga att följa upp. Samtidigt bör de medel myndigheten förfogar över, som regleras av anslagsstrukturen med ändamål och anslagsposter, göras friare för att möjliggöra för myndigheten att göra egna prioriteringar. En översyn och renodling av regeringens styrning av myndigheten, mål och medel skulle tydliggöra styrningen och göra det möjligt för myndigheten att effektivisera sitt arbete samt förenkla ansvarsutkrävande från regeringens sida. Förslaget ska inte tolkas som att regeringens styrning av myndigheten bör minska, utan snarare bör styrningen förbättras bl.a. genom ovan beskrivna översyn och renodling. Detta skulle enligt Produktivitetskommissionens bedömning möjliggöra högre produktivitet i myndigheten och i förlängningen i hela sektorn.

8.7.6 Bygg en struktur för att följa upp verksamheten på projektnivå

Förslag: Regeringen ger i uppdrag till VTI, Trafikanalys och Trafikverket att gemensamt utforma och implementera en struktur för vilken data som ska samlas in och göras tillgänglig för att kunna följa upp och utvärdera upphandlingar inom transportområdet. Data ska i så stor utsträckning som möjligt göras öppet tillgänglig i den mån det är lämpligt med hänsyn till behov av sekretess.

Trafikverket brister i uppföljning och utvärdering av sina projekt. Detta är problematiskt då det dels begränsar möjligheterna att förbättra verksamheten, dels försvårar ansvarsutkrävande. Många diskussioner kring att höja produktiviteten i upphandling och verksamhet faller i dag på att det saknas tillförlitliga data för att dra tydliga. Detta har varit ett känt problem under lång tid och påtalats av forskare och granskande myndigheter vid upprepade tillfällen. Produktivitetskommissionen finner detta förhållande otillfredsställande och gör bedömningen att det snarast behöver åtgärdas. För att kunna skapa en ändamålsenlig struktur bör de myndigheter som har ansvar för forskning och utvärdering inom området få i uppdrag att tillsammans med Trafikverket ta fram och implementera en struktur för detta. För att förbättra lärandet i sektorn bör de data som tas fram i möjligaste mån göras offentligt tillgängliga. Det stimulerar till forskning och skapar en grund för en mer informerad politisk diskussion kring reformer och investeringar. Samtidigt behöver hänsyn tas till behov av sekretess och säkerhetspolitiska överväganden. Det hindrar dock inte behovet av data, men påverkar hantering och ställer utökade krav vid upphandling m.m.

8.7.7 Kontrollen på anläggningen måste stärkas

Förslag: Trafikverket bör bygga upp ett underhållsystem för att ge en bild i realtid av anläggningen, dess tillstånd, kostnad för underhållsåtgärder och när dessa behöver ske. Data ska vara öppen och tillgänglig för både entreprenörer och beställare liksom för externa utvecklare i den mån det är möjligt med hänsyn till behov av sekretess.

För att kunna utveckla digitalisering och möjliggöra effektivare underhåll och upphandlingar behöver Trafikverket ta fram ett underhållssystem för både väg- och järnväg där data över anläggningen finns tillgänglig för både utförare och beställare, och som kontinuerligt uppdateras. En utgångspunkt kan tas i det motsvarande förslaget i SOU 2015:42 (Koll på anläggningen). Detta var baserat på järnväg men motsvarande system kan vara användbart även för väg. I Nederländerna finns en förlaga där en motsvarighet till Banverket, ProRail, har ett väl utbyggt nät av sensorer i järnvägen som ger statusbild i realtid som används av de upphandlade underhållsentreprenörerna (Infra 4.0, 2023). All data är öppen källdata vilket gör att även externa aktörer kan nyttja informationen. Det innebär bl.a. att inspektion inte behöver ske ute i spåren utan kan göras från en dator vilket skapar stora möjligheter att höja produktiviteten i underhållsarbetet. Här kommer hänsyn behöva tas till behov av sekretess och säkerhetspolitiska överväganden.

8.7.8 Fortsätt utveckla arbetet med upphandlingar

Bedömning: Upphandlingarna inom infrastrukturområdet måste driva produktivitet i högre utsträckning:

- Stärkt upphandlingskompetensen på Trafikverket och andra relevanta myndigheter.
- Fortsätt att utveckla arbetet med total- och funktionsentreprenader.
- Överväg tydligare vilka upphandlingar som drar nytta av stordriftsfördelar och vilka som kan göras i mindre kontrakt för att stärka konkurrensen.
- Ställ enbart rimliga och mätbara krav i upphandlingar och enbart krav som följs upp.
- Låt Trafikanalys göra årliga undersökningar av både större och mindre företags synpunkter på Trafikverkets upphandlingar för att skapa grund för kontinuerliga förbättringar.
- Öka andelen upphandlingar som sker i kvalitetskonkurrens snarare än priskonkurrens där så är möjligt och lämpligt.

Det har varit tydligt i kontakter som Produktivitetskommissionen haft med representanter för bransch, myndigheter och forskning att upphandlingsområdet är centralt för att kunna förbättra produktiviteten i sektorn. Verksamheternas komplexitet ställer stora krav på upphandlingskompetensen ur en rad olika aspekter exempelvis i sak, teknik, juridik, avtalskonstruktioner, upphandlingsformer, entreprenörsformer osv. Då stora delar av verksamheten regleras i kontrakt och kontraktens utformning sätter det ramarna för hur innovativ en entreprenör kan vara. Som resonerats kring ovan har olika varianter på funktionsupphandling diskuterats under lång tid som ett sätt att råda bot på problemen. Det framstår inte mot bakgrund av de utvärderingar som gjorts dock vara tillräckligt att enbart föreslå ett ökat fokus på funktionsupphandling, utan snarare behöver en process för lärande och successivt förbättrad upphandlingskompetens skapas hos Trafikverket. Detta involverar flera olika aspekter, som listas i punktlistan ovan. Det behöver kombineras med ett strukturerat arbete för att tillvarata erfarenheter och data för ett kontinuerligt lärande.

8.8 Förslag som kommissionen övervägt men valt att inte gå vidare med

8.8.1 Investeringar i höghastighetsjärnväg

Höghastighetsjärnvägen är kostsam och samhällsekonomiskt olönsam enligt de senaste och mest aktuella bedömningarna (Trafikverket, 2022).

8.8.2 Alternativa finansieringslösningar

Olika typer av alternativa finansieringslösningar föreslås ibland i debatten som ett sätt att åstadkomma högre effektivitet i infrastrukturplanering och konstruktion. En typ som förekommer i debatten är s.k. OPS-lösningar.[12] Det klassiska argumentet emot dessa är att staten i dagsläget inte har några problem att låna pengar på de finansiella marknaderna varför det inte finns något behov av att flytta finansieringsansvaret eller låna på nya sätt. Delvis förefaller resonemangen

[12] OPS = Offentlig-Privat Samverkan (på eng. PPP, Public-Private Partnership).

om OPS också bygga på en upplevelse av att planeringssystemet är för långsamt och ineffektivt. Produktivitetskommissionen bedömer här att det är klokare att i detta fall effektivisera planeringsprocessen än att försöka kringgå den. Det finns i grund och botten ett stort värde av gemensam finansiering och planering ur samhällsekonomiskt perspektiv. Det bör även noteras att nackdelarna med OPS är otvetydiga och väl underbyggda, medan påstådda effektivitetsvinster saknar empiriskt stöd (Riksgälden, 2017).

Samtidigt finns ett värde av att titta vidare på privat involvering framför allt när det handlar om att få in nya idéer och innovation inom planering och byggande av infrastruktur. Detta har potential att förbättra och effektivisera sektorn. Här bedömer Produktivitetskommissionen (i linje med Riksgälden (2017)) att det är viktigt att skilja på förslag om alternativ finansiering och förslag som handlar om utförande i form av t.ex. totalentreprenad med livscykelperspektiv. Produktivitetskommissionen välkomnar generellt kreativa entreprenadformer om de visar positiva resultat inom innovation eller effektivitet men väljer av skälen ovan att inte gå vidare med ett förslag om alternativ finansiering.

Ett annat förslag på alternativ finansiering är medfinansiering i form av s.k. land-value capture. Syftet med detta är att de lokala värdestegringar på mark som kan bli följden av utbyggd infrastruktur ska kunna växlas in så att en fastighetsägare kan använda dem som medfinansiering för att få ett specifikt projekt genomfört. Så som diskuterats ovan är dessa markvärdeförändringar ofta resultatet av omfördelning, när en plats blir mer attraktiv blir en annan plats mindre attraktiv, vilket gör ett sådant resonemang komplicerat ur samhällsekonomisk synvinkel. Om medfinansiering blir en möjlighet att köpa sig förbi kön finns risk att den övergripande samhällsekonomiska planering som eftersträvas av Produktivitetskommissionens förslag kommer att brytas upp. Kommissionen har därför valt att inte gå vidare med förslag inom detta område. Samtidigt noterar kommissionen att det finns en diskussion om huruvida Trafikverket är tillräckligt lyhörda och samarbetsvilliga i olika samhällsbyggnads- och stadsutvecklingsprojekt.[13] Här finns en möjlighet för Trafikverket att förbättra dialogen med näringslivet och andra samhällsaktörer för att transportsystemet ska kunna bli så väl anpassat som möjligt till de behov som finns.

[13] Se vidare i Alvendal, 2024.

8.8.3 Ett transportpolitiskt råd

En möjlighet att stärka det samhällsekonomiska perspektivet som förts fram i den allmänna debatten är att inrätta ett transportpolitiskt råd. Produktivitetskommissionen konstaterar att tillgången på samhällsekonomiska effektivitetsbedömningar redan i dag är jämförelsevis god inom transportområdet och att det redan finns myndigheter som granskar Trafikverkets prioriteringar ur samhällsekonomiskt perspektiv, däribland Riksrevisionen, Trafikanalys och VTI. Problemet förefaller således mer vara att den kritik mot samhällsekonomisk ineffektivitet som lyfts inte resulterar i någon förändring. Produktivitetskommissionen har därför valt att lägga förslag för att stärka det samhällsekonomiska perspektivet inom ramen för befintlig planeringsmodell snarare än att inrätta ytterligare ett externt råd.

8.9 Konsekvenser

8.9.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Förslagen föreslås genomföras inom ram på befintliga anslag genom omprioriteringar och bedöms därför inte få några direkta effekter på de offentliga finanserna.

8.9.2 Övriga konsekvenser

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslagen bedöms stärka den samhällsekonomiska effektiviteten då de väntas leda till en mer samhällsekonomiskt effektiv transportplanering och ett mer effektivt transportsystem. Förslagen bedöms relativt sett minska nyinvestering i transportinfrastruktur och öka underhåll och reinvestering i befintligt system.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms inte heller ha någon betydelse för brottsligheten. Sysselsättningen inom anläggningsbranschen bedöms inte

heller påverkas som helhet, dock skulle en omprioritering av resurser mot mer underhåll och reinvestering innebära en förskjutning från nyinvesteringsprojekt. En förbättring av den offentliga upphandlingen inom sektorn skulle potentiellt innebära bättre förutsättningar för mindre företag då dessa skulle kunna konkurrera på ett mer rättvist sätt i vissa upphandlingsprocesser. För de större företagen skulle potentiellt upphandlingsprocesserna kunna ske på ett effektivare sätt än i dag. Förslagen bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män eller ha någon direkt påverkan på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

9 Utbildning

9.1 Inledning

Utbildningssystemets kvalitet är avgörande för ett lands produktivitet och produktivitetsutveckling. Tillsammans med kompetensutvecklande insatser på arbetsplatsen, arbetslivserfarenhet m.m. påverkar utbildning en persons humankapital. Arbetskraftens samlade humankapital är i sin tur avgörande för produktiviteten (se kapitel 2). Utbildning beskrivs ofta, tillsammans med exempelvis institutioner, infrastruktur och makrostabilitet, som en del av det breda ramverk som krävs för att möjliggöra produktivitetstillväxt (ECB, 2021).

9.1.1 Utbildningens betydelse för produktivitetstillväxten

Teoretisk forskning om tillväxt identifierar åtminstone tre centrala sätt som utbildningssystemet påverkar den ekonomiska tillväxten (Hanushek och Woessman, 2020). För det första kan utbildning öka humankapitalet och därmed arbetsproduktiviteten. För det andra kan utbildning öka innovationskapaciteten i ekonomin, vilket leder till utvecklingen av teknik, produkter och processer som främjar en ökad tillväxt. En välutbildad arbetskraft ger goda förutsättningar för investeringar i immateriella tillgångar, som exempelvis forskning och utveckling. För det tredje kan utbildning underlätta spridningen av kunskap som behövs för att exempelvis implementera nya teknologier, vilket i sin tur främjar tillväxt.

Historiskt har det varit svårt att belägga dessa teoretiska förutsägelser empiriskt. Hanushek och Woessman (2020) konstaterar att detta i hög grad beror på mätproblem. Forskare har fokuserat för mycket på att mäta antalet år som en person tillbringar i utbildningssystemet och för lite på att mäta kvaliteten på den utbildning som personen i fråga får. Det viktiga, ur ett produktivitetsperspektiv, är

inte antalet tidsenheter som en person tillbringar inom utbildningssystemet, utan vilka ekonomiskt värdefulla färdigheter som personen tillskansar sig. I en svensk kontext konstaterade exempelvis Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:104) att det fanns stora skillnader mellan nivån på formell utbildning och uppmätta färdigheter för personer med utbildningsbakgrund i olika länder. Variationer i utbildningens kvalitet över tid inom Sverige innebär också att ett visst antal år i skolan för en kohort inte nödvändigtvis behöver motsvara samma antal år i skolan för en annan kohort, i termer av vilka färdigheter de kan antas ha förvärvat. Det spelar roll vilken typ av kunskap som utbildning ger, samt vilka system som finns för att sprida denna kunskap och använda den på ett sätt som ger ekonomisk utveckling (Braunerhjelm och Henrekson, 2016).

Det offentligas roll på utbildningsområdet

Sjögren och Vlachos (2022) konstaterar att det finns starka skäl för varför det allmänna bör subventionera, reglera samt tillhandahålla skolgång. De argumenterar för att skolgång inte är en vanlig vara eller tjänst, utan att det finns risker för marknadsmisslyckanden.[1] Detta beror bl.a. på att skolgång är förknippat med externaliteter, stordriftsfördelar och informationsproblem. Även Harris (2023) studerar huruvida skolgång lever upp till de kriterier som krävs för att en vara eller tjänst ska kunna antas levereras effektivt på en oreglerad marknad och finner att dessa kriterier inte uppfylls. Kriterierna är bl.a. frånvaro av externaliteter, god och likvärdig information hos producent och konsument, möjlighet till valfrihet och konkurrens, låga byteskostnader m.m. Skolan måste alltså regleras och styras på ett sätt som lindrar konsekvenserna av dessa potentiella marknadsmisslyckanden.

Svensk skola är också tydligt reglerad i bl.a. lagar, förordningar och läroplaner. Det finns dock tecken på att vissa av dessa regleringar är felaktigt utformade och att de skapar problem för det svenska skol- och utbildningsväsendet (se avsnitt 9.3.2). Risken för s.k. regleringsmisslyckanden inom utbildningssektorn kan bl.a. bero på inflytande från särintressen samt koordinationsproblem mellan staten och kommunerna.[2]

[1] Se mer om marknadsmisslyckanden i kapitel 3.
[2] Se kapitel 3 för en mer utförlig beskrivning av regleringsmisslyckanden.

Det finns starka effektivitets- och fördelningspolitiska argument för att tillhandahålla en likvärdig skola som utjämnar ungas livschanser. En jämnare fördelning av människors humankapital ökar förutsättningarna för en jämnare lönefördelning och minskar behovet av snedvridande och produktivitetshämmande omfördelning via skatter och transfereringar.

Effekter för individen

Holmlund (2020) sammanfattar de teoretiska modeller som vanligen används för att analysera utbildningens roll i processen att förmedla kunskaper och färdigheter till människor. I Beckers humankapitalmodell beskrivs utbildning som en investering med en initial kostnad och därpå följande avkastning. Heckman har, tillsammans med ett antal olika medförfattare, utvecklat en mer sofistikerad modell för att analysera förmågeskapande. Här ska förmågor också förstås brett; det kan röra sig om såväl kognitiva som icke-kognitiva förmågor, som exempelvis förmågan att samarbeta eller självdisciplin. Dessa förmågor ger en avkastning på arbetsmarknaden och kan förvärvas i hemmet, genom utbildning eller vara medfödda. Holmlund sammanfattar Heckmans livscykelmodell som att förmågor förvärvas under två perioder: tidigt i barndomen och i ungdomsåren. De barn som har fått fler förmågor tidigt i livet har lättare att förvärva ytterligare förmågor under skoltiden, varför avkastningen på utbildning är högre för dessa barn än för andra. En viktig fråga är därför huruvida tidiga och sena investeringar är komplement eller substitut till varandra. Om de är substitut kan utbildningsinvesteringar i skolan kompensera för uteblivna investeringar tidigt i barndomen, men om investeringarna i stället är komplementära blir detta kompensatoriska arbete svårare.

Heckmans arbete, inklusive empiriska utvärderingar av hans teorier, har lett till ett ökat fokus på tidiga insatser, bl.a. på en välfungerande förskola. Enligt Holmlunds sammanfattning av litteraturen förefaller deltagande i förskola generellt vara förenat med en positiv utveckling senare i livet, särskilt för barn i mindre gynnsamma hemmiljöer.

Generellt finns ett stabilt positivt samband mellan en persons utbildning och dennes inkomst samt andra utfall som människor ten-

derar att värdera högt. Arbetslösheten är lägre och den förväntade livslängden längre för personer med högre utbildning jämfört med de som har kortare utbildning.

Effekter för samhället

Utbildning kan ha såväl positiva som negativa externa effekter (Björklund och Lindahl, 2005; Björklund m.fl., 2010). Förutom att göra individen mer produktiv kan en utbildad person också höja produktiviteten hos personer i sin omgivning. Anställda som är utbildade inom de s.k. STEM-ämnena (*science*, *technology*, *engineering* och *math*) kan exempelvis bidra till att en organisation snabbare kan ta till sig och sprida nya teknologier (Harrigan m.fl., 2023). Utanför yrkeslivet kan utbildning också stimulera ett högt valdeltagande och andra typer av prosociala beteenden samt minska en persons brottsbenägenhet, vilket i sin tur kan bidra till en mer produktivitetsfrämjande samhällelig miljö.

Utbildning är till viss del ett signaleringsverktyg. En lång utbildning och höga betyg kan förstås som en signal på produktiva eller på annat sätt önskvärda egenskaper hos individen, snarare än som ett bevis på att personen genom sin utbildning har förvärvat värdefulla färdigheter. Detta kan medföra negativa externa effekter. Om signalen måste vara kostsam för att vara trovärdig, kan en subvention av utbildning leda till mer utbildning, exempelvis i termer av antalet personer som väljer att studera eller i termer av längden på utbildningen, än vad som är samhällsekonomiskt optimalt.[3]

Nettoeffekten av utbildningens externa effekter kan antas skilja sig åt beroende på vilken del av utbildningssystemet som studeras. Viss utbildning ger uppenbart värdefulla färdigheter, som exempelvis förmågan att läsa, skriva och räkna. Annan utbildning, även om den kan värderas högt av arbetsgivare, har ett mer oklart tillämpningsområde och kan snarare förstås som en signal till potentiella arbetsgivare om andra attraktiva egenskaper. Det finns också utbildningar som inte värderas i någon större grad på arbetsmarknaden eller har positiva externa effekter, utan som bäst kan beskrivas som konsumtion för den enskilde studenten.

[3] För en längre diskussion, se Caplan (2018).

Avgränsningar

I detta delbetänkande behandlas primärt frågor som rör grund- och gymnasieskolan samt den högre utbildningen. Förslagen är inte uttömmande, utan redovisas i enlighet med vad som står i Produktivitetskommissionens direktiv om att kommissionen i delbetänkandet bör redovisa förslag som är tillräckligt väl utredda för att tas vidare. Produktivitetskommissionen avser att återkomma till utbildningsområdet i sitt huvudbetänkande och där också avhandla ämnen som exempelvis digitalisering och livslångt lärande.

Begreppet ”utbildning” avser i detta kapitel sådan utbildning som bedrivs inom ramen för utbildningssystemet, inklusive utbildning i förskola och den högre utbildning som tillhandahålls på högskolor och universitet. Utbildning som en process för att tillskansa sig kunskaper och färdigheter kan ske på andra sätt och i andra former, men här fokuserar Produktivitetskommissionen på utbildningssystemets funktionssätt.

Sammanfattning

Humankapital och arbetskraftens kvalitet är avgörande för produktiviteten och dess tillväxt. Utbildning kan i sin tur antas ha stor påverkan på humankapitalet och arbetskraftens kvalitet, varför utbildningspolitiken är avgörande för Sveriges framtida produktivitetstillväxt. Utbildning kan också ha andra positiva effekter. En högkvalitativ utbildning kan öka människors egenmakt och bidra till ett prosocialt beteende som förbättrar samhällets institutioner.

9.1.2 Utbildningssystemets mål

Svensk skola och högre utbildning har flera mål. Enligt en av portalparagraferna i skollagen (SFS 2010:800) syftar utbildningen inom skolväsendet till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Därtill ska den också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Universitet och högskolor ska, enligt högskolelagen (SFS 1992:1434), bedriva utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet samt

forskning och utvecklingsarbete. De ska därtill, genom samverkan med det omgivande samhället, bidra till ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.

Produktivitetskommissionens arbete syftar till att lämna förslag som kan antas höja produktivitetstillväxten i Sverige. För att bidra till högre produktivitetstillväxt är det avgörande att skolan och den högre utbildningen ger elever och studenter ekonomiskt värdefulla färdigheter. Dessa färdigheter kan höja nivån på en persons humankapital, men de kan också vara sådana färdigheter som underlättar anskaffandet av nya färdigheter, som exempelvis olika former av icke-kognitiva förmågor. Utbildning kan alltså påverka såväl nivån på humankapitalet som dess tillväxt. Produktivitetskommissionens målsättning med de förslag som lämnas i detta kapitel är att utbildningssystemet ska bli bättre på att förmedla värdefulla färdigheter.

Utbildning har inte sällan en alternativkostnad. För elever på gymnasiet och inom den högre utbildningen innebär utbildning ofta en utebliven arbetsinkomst. För såväl individen som samhället är det därför viktigt att utbildningen bedrivs så effektivt som möjligt. Mot den bakgrunden är det också viktigt att incitamentsstrukturen inte leder till underinvestering i utbildning. Det behövs exempelvis en rimlig s.k. utbildningspremie, som kompenserar för den initiala inkomstförlusten genom bl.a. en högre framtida disponibel inkomst. Detta berörs delvis i kapitlet om skatter.

9.2 Analys

9.2.1 Det svenska utbildningssystemet

Resurser

Resurstilldelningen till utbildningssystemet kan påverka kvaliteten på flera olika sätt. För det första sätter resurstilldelningen ramarna för hur omfattande och intensiv utbildning som kan erbjudas, t.ex. hur många lärare som kan anställas. För det andra kan resurstilldelningen påverka fördelningen av utbildningsinsatser både över tid och mellan ämnesområden. En given mängd resurser kan exempelvis fördelas på ett sätt som prioriterar tidiga insatser på lågstadiet, eller spetsutbildningar inom den högre utbildningen. Resurser kan också

viktas mellan olika gymnasieprogram och ämnesområden inom högskolan. En viktig dimension i detta avseende är att mängden insatser i ett stadium kan påverka behovet av insatser i ett senare stadium.

Kostnaderna för förskola, grundskola och gymnasieskola redovisas bl.a. av Skolverket (2023g). Sedan 2012 har kostnaderna, i fasta priser, generellt ökat snabbare än antalet elever och lärare. Att deflatera kostnadsökningarna med KPI är dock inte oproblematiskt för en personalintensiv verksamhet med serviceskyldighet. Kostnaden för förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola och gymnasieskola, som andel av kommunsektorns totala kostnader för driftverksamhet, har varit relativt stabil de senaste tio åren (SCB, 2023f).

Inom den högre utbildningen har de reala resurserna ökat över tid (Benner och Schwaag Serger, 2023). Den forskande och undervisande personalen har också ökat de senaste 20 åren.

Den reala ersättningen per student och helårsprestation har utvecklats olika för olika utbildningsområden, vilket kan påverka lärosätenas dimensionering och utbildningarnas kvalitet. Sedan 2007 har den reala ersättningen per helårsstudent ökat något för det humanistiska, teologiska, juridiska och samhällsvetenskapliga utbildningsområdet (HTJS), även om ersättningen sjunkit något de senaste åren. För samma period har den reala ersättningen per helårsstudent sjunkit för det naturvetenskapliga, tekniska och farmaceutiska utbildningsområdet (NTF). Sedan 2007 har de reala ersättningarna för helårsprestationer sjunkit för båda utbildningsområdena. Om man i stället för KPI relaterar ersättningen till nivån på de statliga lönerna, där undervisande personal på lärosäten ingår, har ersättningen per helårsstudent ökat för HTJS och minskat för NTF (Sveriges Ingenjörer, 2023). Ersättningen per helårsprestation har minskat för båda utbildningsområdena i förhållande till de statliga lönenivåerna.

Kunskapsresultat

Mellan år 1995 och 2010 föll Sveriges resultat i många internationella kunskapsmätningar.[4] Därefter skedde en återhämtning. En stor del av förändringen i resultat kan förklaras av en förändrad elevsammansättning, där exempelvis andelen elever med utländsk bakgrund har

[4] Sveriges resultat på internationella kunskapsprov sammanfattas bl.a. av Heller Sahlgren (2022a). Sedan denna sammanställning gjordes har uppdaterade resultat från flera internationella kunskapsmätningar presenterats (Skolverket, 2023c, 2023e, 2023f).

ökat. Det är tydligt att elever som invandrat i ung ålder klarar sig bättre i den svenska skolan än elever som invandrat senare (Mood och Jonsson, 2023). De senaste mätningarna indikerar återigen ett kunskapstapp. Till följd av att andra länder också presterar sämre är dock Sveriges relativa position bättre än den var 2012.

Svenska elever som helhet presterar något bättre än OECD-genomsnittet i alla tre ämnesområden som ingår i den s.k. PISA-undersökningen. Jämfört med OECD-snittet har Sverige något färre lågpresterande elever i matematik, medan andelen högpresterande ligger nära snittet. Många av de länder som har högst andel högpresterande elever är sydostasiatiska länder, men även en del andra länder i EU har en högre andel högpresterande elever. Generellt presterar flickor bättre än pojkar, med undantag för TIMSS undersökning av kunskaper i matematik och naturvetenskap (Skolverket, 2020a) och PISA-undersökningen om kunskaper i matematik (Skolverket, 2023c). Elever med en mer gynnsam socioekonomisk bakgrund eller större hemresurser tenderar att prestera bättre än de som har en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund. Elever med svensk bakgrund, eller som talar svenska i hemmet, tenderar att prestera bättre än andra.

Även om en försämring eller stagnation i svenska elevers skolresultat delvis kan förklaras av ett förändrat elevunderlag snarare än av en försämrad kvalitet inom skolan betyder det inte att utvecklingen är oproblematisk. Eftersom dagens elever utgör den framtida arbetskraften är det viktigt att skolan ger fler elever förutsättningar att lära sig mer. Insikten om att elevsammansättningen påverkar skolans förmåga att klara sitt uppdrag är dock viktig för förståelsen av vilka reformförslag som är rimliga.

Den samlade bilden av svensk skola är att den fungerar relativt väl, men att det finns förbättringspotential. Skolans uppdrag har blivit svårare. Dels till följd av pandemin, dels till följd av en ändrad elevsammansättning.

Att mäta kvaliteten på den högre utbildningen är ännu svårare. Benner och Schwaag Serger (2023) konstaterar att Sverige har en hög andel forskare samt att vi rankas högt i olika innovationsindex, men att genomslaget för den forskning som bedrivs inte är världsledande. Andra indikatorer visar att Sverige spenderar relativt stora summor per högskolestudent jämfört med andra länder (OECD, 2023c). Svenska studenter är generellt sett också nöjda med sin utbildning.

Samtidigt har Sverige en låg andel lärarledd tid (Svenskt näringsliv, 2022b). I OECD:s undersökning av den vuxna befolkningens färdigheter i bl.a. läsning och räkning står sig Sverige relativt väl, även om resultaten inte är särskilt aktuella och inte enbart beror på den högre utbildningens kvalitet (SCB, 2013). Personer med en högre utbildning har högre sysselsättningsgrad och högre lön än övriga, men lönepremien för högre utbildning är lägre i Sverige än i många andra länder (OECD, 2023c). Arbetsmarknadsutfall, inklusive lönenivåer och därmed utbildningspremien, påverkas dock av andra faktorer än enbart utbildningens kvalitet, som t.ex. den svenska lönebildningsmodellen.

Likvärdighet[5]

Skillnader i resultat för elever och skolor kan förklaras dels av elevernas egenskaper, dels av skolans resurser och kvalitet. Skolor har ett antal insatsfaktorer i form av elever och finansiella samt personalbaserade resurser. Olika skolor är sedan olika bra på att producera kunskap och utbildning givet sina insatsfaktorer.

Skolsegregationen har ökat över tid. Främst beror detta på en ökad boendesegregation, men också friskolesystemet har bidragit till utvecklingen.

Lärartätheten är högre i skolor med svaga elevförutsättningar, vilket tyder på en kompensatorisk resursfördelning. Skolor med svagare elevförutsättningar har dock generellt sett lärare med lägre kompetens och en högre personalomsättning. Det verkar inte finnas några signifikanta skillnader i löner mellan skolor med olika elevunderlag, men enskilda elever med sämre förutsättningar ges oftare särskilt stöd än andra elever.

Resultatskillnaderna mellan skolor har ökat över tid. Denna utveckling drivs primärt av ökad skolsegregation, snarare än av ökade kvalitetsskillnader. Familjebakgrundens betydelse har ökat något de senaste 20 åren. För svenskfödda elever syns dock inte någon sådan tydlig trend, utan utvecklingen drivs av en växande andel utrikesfödda elever samt av det faktum att en större andel av dessa har invandrat efter skolstart.

Kvalitetsskillnader mellan skolor kan analyseras med hjälp av mått på förädlingsvärde. Sådana mått försöker fånga i vilken grad en skola

[5] Detta avsnitt baseras i huvudsak på bilaga 7 till 2019 års långtidsutredning (SOU 2019:40).

förbättrar elevernas resultat efter att hänsyn har tagits till elevernas initiala förutsättningar och tidigare skolresultat. Måtten fångar såväl effekter av undervisningskvalitet som effekten av elevsammansättning. Det senare innebär att om en skolas verksamhet gynnas av att ha elever med goda förutsättningar, exempelvis genom att det innebär att arbetsmiljön i klassrummet förbättras, eller att det är lättare att rekrytera skickliga lärare, kommer även dessa effekter att ingå i kvalitetsmåttet. Analyser av kvalitetsskillnader mellan grundskolor tyder på att de är betydande. Det finns en viss tendens till att elever med goda förutsättningar går på skolor med högre uppmätt kvalitet, men denna tendens är liten i förhållande till de totala kvalitetsvariationerna mellan skolor. Friskolor uppvisar överlag högre kvalitet än kommunala skolor.

Det finns en tydlig geografisk komponent i kvalitetsskillnader. Skolkvaliteten är lägre på mindre orter och på landsbygden jämfört med i storstadsområdena (Heller Sahlgren, 2022b). Skillnaden måste också anses vara stor, då den ungefärligen motsvarar den inlärning som sker i skolan under ett år på högstadiet.

I undersökningar som fokuserar på matematik i högstadiet är skolkvaliteten positivt korrelerad med andelen lärare som är behöriga i matematik (Heller Sahlgren, 2022b). Något liknande samband går inte att slå fast när det gäller lärartäthet eller skol- och undervisningskostnader.

Det är svårare, rent metodologiskt, att studera kvalitetsskillnader i gymnasieskolan, då den i högre grad präglas av selektionseffekter, dvs. att elever med olika förutsättningar och intressen väljer olika program och olika skolor. Det går att argumentera för att likvärdigheten har försämrats till följd av att möjligheten att läsa på ett nationellt program har minskat på grund av bl.a. hårdare antagningskrav. Samtidigt finns det inga tydliga tecken på att studiesvaga elever klarar sig sämre än tidigare.

Generellt sett klarar den svenska skolan sitt kompensatoriska uppdrag relativt väl givet förutsättningarna (Heller Sahlgren, 2023b). Det kompensatoriska uppdraget har dock blivit svårare, bl.a. till följd av att stora elevgrupper har kommit till Sverige relativt sent i skolåldern.

Den sociala snedrekryteringen till högre utbildning beskrivs bl.a. av Universitetskanslersämbetet (UKÄ, 2020). Det är vanligare att barn till föräldrar med en längre eftergymnasial utbildning väljer att

söka sig till den högre utbildningen. Över tid har det blivit vanligare för såväl kvinnor som män att både börja i högskolan över huvud taget och att göra det på ett långt yrkesexamensprogram. Den sociala snedrekryteringen har minskat något över tid. Framför allt har andelen som växer upp med lågutbildade föräldrar minskat; det har över tid blivit ovanligare att tillhöra en grupp som inte går vidare till högskolestudier i samma utsträckning som andra grupper.

Jämfört med andra rika länder skiljer sig Sverige inte nämnvärt när det gäller social snedrekrytering och andra mått på likvärdighet. Det gäller exempelvis andelen ungdomar vars föräldrar inte har någon högre utbildning som börjar studera vid universitet eller högskola (OECD, 2019a). Det finns dock relativt starka könsbundna studieval inom den högre utbildningen. Andelen personer som är födda i Sverige av utrikes födda föräldrar, eller som har invandrat före sju års ålder, studerar i högre utsträckning än de med inrikes bakgrund (UKÄ, 2022). I Universitetskanslersämbetets genomgång är det särskilt ungdomars sociala bakgrund som avgör om de börjar studera på högskolan. Det finns också vissa regionala variationer, där andelen som börjat studera vid en högskola eller ett universitet vid 24 års ålder är högst i Stockholm (51 procent) och lägst i Jämtland (33 procent). Tidigare studier antyder att studenter som hade föräldrar med förgymnasial utbildning hade en något lägre genomströmning jämfört med studenter vars föräldrar hade en utbildning på gymnasienivå eller högre (UKÄ, 2013). Detta gällde dock enbart för längre yrkesexamensprogram. Senare studier om avhopp från yrkesexamensprogram tyder på relativt små skillnader i risken för avhopp på grund av social bakgrund (UKÄ, 2017a).

Betygssystemet

Det nuvarande betygsystemet för grund- och gymnasieskolan infördes 2011 och består av ett icke godkänt betyg (F) samt fem godkända betyg (A–E). Betyg ges fr.o.m. höstterminen i årskurs sex, men det är möjligt för skolor att sätta betyg från årskurs fyra.

För betygen A–F görs en samlad bedömning av vilket betyg som bäst motsvarar elevens kunskaper. För betyget E krävs det dock att eleven har kunskaper inom samtliga delar av betygskriterierna. Betygs-

kriterierna regleras i kurs- och ämnesplaner. Enbart legitimerade lärare får ensamma sätta betyg.

Inom den högre utbildningen regleras betygssystemen i högskoleförordningen (SFS 1993:100). Lärosätena är fria att använda olika typer av betygssystem, vilket de också gör.

Antagningssystemet

I grunden är skolvalet till förskoleklass och grundskolan oreglerat på nationell nivå (SOU 2020:28). I stället är det upp till huvudmännen att utforma sina rutiner. I betänkandet från utredningen om en mer likvärdig skola konstateras att förutom att en elev har rätt till en skola nära hemmet saknas urvalsregler för kommunala skolor. I 10 kap. 30 § Skollagen (SFS 2010:800) regleras att en kommun får frångå en elevs vårdnadshavares önskemål enbart om den önskade placeringen medför att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, den önskade placeringen medför betydande svårigheter för kommunen eller om det krävs för att garantera övriga elevers trygghet och studiero. I praktiken har därför olika sätt att mäta närhet kommit att bli dominerande som urvalsmetod för de flesta kommunala skolor. För fristående skolor är den vanligaste urvalsmetoden kötid, kombinerat med syskonförtur.

Till gymnasiet fördelas elever baserat på ansökan och, i det fall ett program har fler sökande än platser, meritpoäng. För att vara berättigad att söka till ett nationellt gymnasieprogram krävs en grundläggande behörighet. För att vara behörig att söka till ett yrkesprogram krävs godkända betyg i svenska, engelska och matematik samt minst fem övriga ämnen. För att vara behörig att söka till ett högskoleförberedande program krävs godkända betyg i svenska, engelska och matematik samt minst nio övriga ämnen. Vissa gymnasieprogram ställer ytterligare krav på godkända betyg inom specifika ämnen. Om en elev inte är behörig att söka till ett nationellt program kan eleven läsa upp sina betyg eller gå ett av fyra introduktionsprogram.

Sökande till högskola och universitet måste ha en s.k. grundläggande behörighet. Den kan antingen bestå av en examen från ett högskoleförberedande program eller yrkesexamen med godkänt betyg i vissa kurser i svenska och engelska. Andra regler gäller för personer

som har äldre versioner av betyg. Därutöver kräver många utbildningar särskild behörighet, vilket innebär att den sökande måste ha ett godkänt betyg i vissa kurser eller på annat sätt ha förvärvat motsvarande kunskaper.

Finansiering och dimensionering

Kommunerna ansvarar för att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet, såväl till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän. Fristående skolor finansieras genom bidrag från elevernas hemkommuner. Ersättningen till enskilda huvudmän ska baseras på samma grunder som kommunen använder för att finansiera sina egna skolor.

Universitet och högskolor finansieras primärt via anslag på statsbudgeten. Ersättningssystemet för högre utbildning bygger på att kurser är klassificerade till olika utbildningsområden, med olika förutbestämda ersättningsbelopp. Lärosäten får ersättning baserat på antalet helårsstudenter och helårsprestationer. Anslagen utgör den maximala ersättning som ett lärosäte kan få. Den faktiska ersättningen beräknas på antalet helårsstudenter och helårsprestationer, multiplicerat med den ersättning som olika utbildningsområden berättigar till.

Enligt Universitetskanslersämbetet (2023a) var flest studenter, 225 000, inskrivna inom ämnesområdet juridik och samhällsvetenskap. Ämnesområdet med näst flest inskrivna var humaniora och teologi, där drygt 104 000 studenter var inskrivna. Därefter följer ämnesområdena teknik och naturvetenskap, med 97 000 respektive 82 000 inskrivna studenter.

9.2.2 Utbildningssystemet – relativt välfungerande men med förbättringspotential

Skolan och utbildningssystemet är en komplex verksamhet som är svår att reglera och styra. Det beror delvis på att utbildningssystemet har flera olika syften, som bäst kan uppnås på olika sätt. En ytterligare svårighet följer av att skolgången utformas på många olika nivåer. Produktionen av utbildning sker lokalt, i mötet mellan lärare och elev i klassrummet. Arbetet i skolan organiseras av huvudmännen och rektorer. Viss finansiering och dimensionering bestäms på kom-

munal nivå. Övergripande styrdokument samt lärarutbildningen utformas på statlig nivå. Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan (SOU 2022:53) konstaterade att rollfördelningen inom svensk skola är problematisk samt att det finns oklarheter på olika nivåer i styrkedjan. I utredningens betänkande slås det fast att det svenska skolsystemet snarare är att betrakta som summan av många lokala skolsystem än ett enhetligt nationellt skolsystem.

Några av de identifierade problemen i svensk skola utvecklas mer i detalj nedan. Samtidigt fungerar svensk skola relativt väl, varför reformer måste vägas mot bl.a. risken att det uppstår oönskade och oförutsedda konsekvenser, merarbete för skolans personal och omställningskostnader.

Resurser

Hur resurstilldelning påverkar utbildningskvaliteten är inte uppenbart (Holmlund, 2020). I grunden beror effekten av tilldelade resurser på hur resurserna används. Det finns studier som visar att ökade resurser som läggs på verksamheten, i form av exempelvis lärarlöner, förbättrar ett antal utfallsvariabler, medan resurser som investeras i lokaler m.m. inte uppvisar någon positiv effekt (Baron, 2022). I en svensk kontext finns studier som visar att vissa resursförstärkningar inte har lett till förbättrade studieresultat generellt, men att de påverkade elever med lågutbildade föräldrar positivt (Andersson och Häkkinen, 2005). Andra studier visar på mer entydigt positiva resultat av insatser för att minska klasstorlekar (Fredriksson och Öckert, 2008; Fredriksson m.fl., 2012).

Eventuella effekter av resursförstärkningar måste vägas mot såväl den direkta kostnaden i form av pengar som den indirekta kostnaden i form av att mer resurser till vissa delar av skolväsendet kan leda till minskade resurser för andra delar. På kort sikt har exempelvis Sverige de lärare vi har; satsningar som ökar lärartätheten i en viss del av skolan riskerar därmed att minska lärartätheten någon annanstans. Ett sätt att mildra sådana effekter skulle kunna vara att tillåta att andra personalkategorier att bidra i undervisningen.

När det gäller olika typer av resursfaktorer lyfter Skolverket (2009) särskilt vikten av duktiga lärare. Skolverket finner positiva effekter av ökad lärartäthet och minskad klasstorlek, men dessa är inte generella

utan koncentrerade till de tidiga skolåren och till elever som i mindre utsträckning kan få stöd i hemmet.[6]

Produktivitetskommissionen bedömer att utvecklingen av resurser per student inom den högre utbildningen är problematisk, särskilt för vissa utbildningsområden. Minskade resurser kan antas påverka den lärarledda tiden negativt och minska examensfrekvensen (se mer nedan). Till skillnad från grund- och gymnasieskolan har den högre utbildningen fler lediga resurser, i form av människor som skulle kunna hjälpa till att bidra i undervisningen. Resursförstärkningar torde därmed kunna användas till exempelvis mer lärarledd tid.

I detta delbetänkande lämnar Produktivitetskommissionen primärt förslag som är ämnade att förbättra kvaliteten i det svenska utbildningsväsendet inom ramen för de resurser som det tilldelas.

Kunskapsresultat och förmågor

Elevers resultat på internationella kunskapsprov samvarierar positivt med länders tillväxt (Hanushek och Woessmann, 2015; Heller Sahlgren och Jordahl, 2023). Samtidigt finns det andra, icke-kognitiva, förmågor som också kan antas påverka en persons produktivitet (Kautz m.fl., 2015). Dessa två olika förmågetyper går inte att skilja åt på ett enkelt sätt (Lundberg, 2018). Skolsystemet har potential att skapa icke-kognitiva förmågor, samtidigt som sådana förmågor också kan underlätta förvärvandet av kognitiva förmågor. Genom att gå i skolan kan en elev exempelvis lära sig att bli punktlig. Punktlighet kan också vara ett karaktärsdrag som underlättar kunskapsinhämtning och värderas på arbetsmarknaden. Det finns alltså troligen en samverkande effekt mellan olika typer av förmågor.

Som nämnts ovan förefaller svensk skola fungera relativt väl när det gäller att ge elever den typ av kunskap som får dem att prestera bra på internationella kunskapstest, även om en försämring skett de senaste åren. Svensk skolas uppdrag har dock försvårats de senaste decennierna, bl.a. till följd av en förändrad elevsammansättning och ökad skolsegregation.

För att skapa förutsättningar för en hög framtida produktivitetstillväxt är mer och bättre kunskaper viktiga. Produktivitetskom-

[6] Se även Holmlund och Nybom (2023).

missionen bedömer att reformer bör genomföras för att möjliggöra för fler elever att förvärva fler och bättre färdigheter.

Spets eller bredd?

Det finns visst stöd i forskningen för att högpresterande elever är särskilt viktiga för att möjliggöra en hög tillväxt (Heller Sahlgren och Jordahl, 2023). Samtidigt är det viktigt att så många elever som möjligt får de kunskaper som krävs för att ta sig in på arbetsmarknaden och ha möjlighet att utföra kvalificerade arbetsuppgifter. De länder som har likvärdiga skolsystem tenderar att prestera bra såväl i snitt som vad gäller andelen toppresterare. Att minska gruppen som misslyckas i utbildningssystemet blir särskilt viktigt i ett land som Sverige, där lönebildningsmodellen främjar en relativt sammanpressad lönestruktur. En jämlikhet i kunskaper och färdigheter är en förutsättning för att en jämlikhet i löner inte också ska resultera i hög arbetslöshet. Skolan och utbildningssystemet måste därför i så stor utsträckning som möjligt ge alla elever och studenter möjlighet att nå sin fulla potential, oavsett om det handlar om högpresterande elever och studenter som behöver ges möjlighet till fördjupning och spets, eller elever och studenter som behöver stöd för att klara de mest basala kraven i utbildningen.

Betygsystemet

Det finns flera rapporter som visar att betygssättningen inte är likvärdig. I en rapport från Skolverket (2019) konstateras att skillnaderna i betygssättning mellan elevgrupper är förhållandevis små, medan den är desto större mellan olika skolor. Friskolor tenderar att rätta prov mer generöst än kommunala skolor (Hinnerich och Vlachos, 2017). Friskolor förefaller därtill sätta betyg, givet ett visst provresultat, mer generöst än kommunala skolor (Edmark och Persson, 2022). Skolverket (2019) visar dock att det finns betydande skillnader mellan olika kommunala skolor och mellan olika fristående skolor, och att den genomsnittliga skillnaden mellan kommunala och fristående skolor bara kan förklara en liten del av de totala skillnaderna i betygssättning mellan skolor. Att minska inslaget av friskolor, eller skillnaden mellan friskolors och kommunala skolors

betygsättning, skulle därför bara mildra problemet på marginalen. Betygsättningen har under en tid präglats av generell betygsinflation, dvs. högre genomsnittliga betyg som inte motsvaras av högre genomsnittliga kunskapsnivåer.

Skolverket (2019) jämför elever som fått samma slutbetyg i ett ämne från årskurs 9, men som gått i grundskolor med olika genomsnittlig avvikelse mellan ämnesbetyg och nationella provbetyg. De finner att de elever som gått i skolor med högre avvikelse mellan ämnesbetyg och provresultat får lägre betyg i gymnasiet än elever som gått i skolor med lägre avvikelse mellan betyg och provresultat. De anser därför att det är legitimt att beskriva det som en generös (sträng) betygssättning i skolor med en hög och positiv (negativ) avvikelse mellan betyg och provresultat. Elever från offentliga gymnasieskolor tenderar, givet en viss betygsnivå, därtill att ha en högre prestationsgrad på universitet och högskolor (Skolverket, 2024).

Betygsättningen i förhållande till uppmätta kunskaper på nationella prov skiljer sig också delvis mellan elevgrupper (Lindahl, 2007; Skolverket, 2019, 2020c). Den största skillnaden mellan ämnes- eller kursbetyg och provresultat finns för elever på skolor med olika prestationsnivå. Det finns ett betydande inslag av relativ betygsättning, där elever på skolor med högre prestationsnivå på de nationella proven får lägre ämnes- och kursbetyg i förhållande till sina provresultat än elever på skolor med en lägre prestationsnivå.

En betygssättning som inte är likvärdig utgör ett allvarligt problem, eftersom det snedvrider selektionen både till arbetsmarknad och till högre utbildning. Om en elev med sämre förutsättningar men högre betyg än en annan elev kommer in på en viss utbildning riskerar utbildningens kvalitet att bli lidande. Betygsinflation och möjligheten för skolor att sätta högre betyg än vad som motiveras av faktisk kunskapsnivå riskerar också att leda till att elever väljer skolor av fel anledning, vilket kan påverka deras lärande negativt. Det är i grunden också en fråga om rättssäkerhet för berörda elever. Betygsättning är i praktiken myndighetsutövning med potentiellt livsavgörande betydelse för individerna, inte minst utifrån ett privatekonomiskt perspektiv.

Produktivitetskommissionens slutsats är att bedömningen av elever måste bli mer likvärdig. Därför behöver rättningen av de nationella proven bli mer rättvisande och betygen i högre grad motsvara faktisk kunskapsnivå.

Skolval och konkurrens

Det finns svenska studier som tyder på vissa positiva effekter på kunskapsresultat av skolval och konkurrens (Björklund m.fl., 2010; Heller Sahlgren, 2023a; Holmlund, 2020).[7] Samtidigt verkar den svenska skolvals- och friskolereformen ha bidragit till ökad skolsegregation. Hart m.fl. (1997) diskuterar villkoren för när offentligt respektive privat ägande kan antas vara att föredra. Privata aktörer kan generellt antas vara bättre på kostnadsminskningar och innovation än offentliga aktörer, men ett för starkt fokus på kostnadsminskningar riskerar att gå ut över kvaliteten, som ofta är svår att mäta och specificera i kontrakt. Givet att skolan är en komplex verksamhet som är svår att övervaka och reglera är det särskilt viktigt att eleven och dess familj har incitament att välja skolor som är bra på att förmedla värdefull kunskap. Problemen med betygsystemet som diskuterades ovan blir därför särskilt problematiska i ett system med fristående aktörer.

Elert och Henrekson (2023) föreslår tre förändringar för att öka möjligheten för konstruktiv konkurrens och därmed innovationsskapande inom svensk skola. För det första efterfrågar de en förändrad kunskapssyn, så som den kommer till uttryck i läroplaner. För det andra föreslår de att betygsystemet inflationssäkras genom att betygen normeras på gruppnivå baserat på resultat i externt rättade prov. För det tredje vill de se förbättrade förutsättningar för elever och föräldrar att göra välinformerade val.

Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28, s. 228) konstaterade att när det gäller skolval har förutsägbarhet ett värde för familjer, men att det finns en avvägning mellan förutsägbarhet och valfrihet:

> Innan det fria skolvalet infördes var förutsägbarheten kring skolplacering hög, men valfriheten begränsad. Om alla familjers önskemål kring skolplacering ska beaktas på ett likvärdigt sätt uppstår en osäkerhet kring vid vilken skola den enskilda eleven kommer att placeras. Förutsägbarhet går att uppnå för några familjer, men då endast genom att inskränka andra familjers möjlighet att välja skola på lika villkor.

[7] Se Irmert m.fl. (2023) för en studie som bl.a. använder svenska data och kommer till slutsatsen att resultaten inte påverkats men att ojämlikheten ökat av olika länders system med enskilda huvudmän.

Utredningen om en mer likvärdig skola konstaterar att skolvalet är ett matchningsproblem, där olika typer av sorteringsmekanismer har olika för- och nackdelar samt att man i valet av sorteringsmetod måste beakta risken för taktiserande. Utredningen landar i slutsatsen att ett reformerat skolval har potential att förenkla och effektivisera skolplaceringsprocessen samt bidra till minskad skolsegregation.

En välfungerande konkurrens kräver en ändamålsenlig tillstånds- och tillsynsverksamhet. Generellt anser Produktivitetskommissionen att systemet för tillståndsgivning och tillsyn måste utformas på ett sätt som garanterar långsiktighet och stabilitet. Krav ska ställas för att säkerställa långsiktighet, inklusive ekonomiska säkerhetsmarginaler. En ordning för fungerande avveckling av olönsamma skolor måste finnas.

Produktivitetskommissionen föreslår i detta delbetänkande inte någon fundamental förändring av det svenska skolsystemet. Kommissionen föreslår dock ett antal förändringar som bedöms förbättra utfallet av konkurrensen och valfriheten.

Lärarna och vikten av kvalitet respektive kvantitet

Det finns bättre och sämre lärare, och lärarens kvalitet spelar stor roll för hur eleverna presterar (Holmlund, 2020; Skolverket, 2009). Generellt tenderar erfarenhet att samvariera med kvalitet, medan huruvida läraren är behörig eller ej har mindre betydelse.

Antalet platser på lärarutbildningarna är stort i förhållande till antalet sökande, vilket gör att en mycket stor andel av de behöriga sökandena antas till utbildningen (Universitetskanslersämbetet, 2017b, 2023b). Den genomsnittliga antagningspoängen för de som antas till lärarutbildningarna är låg. Det finns dock en stor spridning bland de antagna lärarstudenterna vad gäller betyg från gymnasiet. Lärarutbildningarna präglas också av höga avhopp, särskilt bland manliga studenter och bland studenter med låga betyg från gymnasiet.

Produktivitetskommissionen bedömer att fler lämpliga kandidater bör förmås att söka sig till lärarutbildningarna samt att kvaliteten på dessa utbildningar bör öka.

Elevsammansättning

Effekten av elevgruppens sammansättning kan förstås som nettoeffekten av eventuella kamrat- och nivåindelningseffekter (Holmlund, 2020).[8] Kamrateffekter kan exempelvis bestå av att lågpresterande elever gynnas av att studera tillsammans med högpresterande elever, medan nivåindelningseffekter skulle kunna bestå av att en jämnare kunskapsfördelning i klassrummet ger förutsättningar för en effektivare undervisning. Socioekonomisk uppdelning mellan skolor kan också indirekt påverka utbildningskvaliteten, genom att exempelvis skolor med sämre socioekonomiska förutsättningar får svårare att rekrytera lärare. Holmlund refererar forskning som tyder på att för att undvika uppdelning mellan skolor, där högpresterande elever lämnar klasser och skolor med hög blandning av starka och svaga elever, kan det krävas ökad uppdelning inom skolan genom nivågruppering.

Forskningsläget kring hur en optimal elevsammansättning ser ut är inte entydigt. Det finns flera motverkande effekter och därtill tecken på att olika typer av interventioner är kontextspecifika.

Finansiering och dimensionering

Grund- och gymnasieskolan

Flera rapporter har identifierat brister i den nuvarande ekonomiska styrningen av grund- och gymnasieskolan (Riksrevisionen, 2022c). Bland annat har det att göra med att skolor med enskilda huvudmän ersätts på samma grunder som skolor med en kommunal huvudman, trots att ansvaret för skolorna skiljer sig åt. Skolpengen ersätter skolor på marginalen, men skolpengen avspeglar inte de ökade utgifter som en ytterligare elev innebär, eftersom skolverksamhet präglas av relativt höga fasta eller trögrörliga kostnader. Etableringen av en ny fristående skola, på en plats utan något verkligt kapacitetsbehov, riskerar att försvåra för den kommunala skolan att klara sitt uppdrag, vilket kan leda till högre skolpeng. Samtidigt är det ofta svårt för enskilda huvudmän att förutse vilken ersättning de kommer att få.

[8] Se även Björklund m.fl. (2010) om studier kring kamrateffekter.

Högre utbildning

Resurstilldelningssystemet inom den högre utbildningen är väl utrett och diskuterat.[9] Potentiella problem med dagens system är exempelvis att lärosäten sänker kraven på utbildningen för att enklare få ta del av de resurser som fördelas på helårsprestationer. Samtidigt riskerar en för detaljerad statlig styrning av lärosätenas resurstilldelning att leda till ineffektivitet och ett minskat oberoende. Det finns en diskussion om huruvida människor generellt är under- eller överutbildade (Björklund m.fl., 2010; Johansson och Katz, 2007). Det finns exempelvis tecken på att andelen personer som har en längre utbildning än vad som generellt krävs för det yrke de har, har ökat över tid (le Grand m.fl., 2013). Bergman (2023) konstaterar vidare att utanför legitimationsyrken är det många som har ”fel” utbildning, i bemärkelsen att utbildningen inte matchar vad som i regel krävs för yrket. Samtidigt är det svårt att bedöma vilken utbildning som krävs för ett specifikt arbete, och en ökad andel med längre utbildning än vad som krävs kan också vara resultatet av en sämre matchning på arbetsmarknaden. Utbildning kan också ha andra värden än att enbart förbereda studenten för ett arbete. Som Björklund m.fl. (2010) konstaterar är det rimligt att tro att dimensioneringen och inriktningen på den högre utbildningen i praktiken inte överensstämmer med vad som är samhällsekonomiskt optimalt, men att det är svårt att empiriskt studera specifikt ”överutbildning”. Det går dock att konstatera att olika utbildningar leder till olika snabb arbetsmarknadsetablering (Svenskt Näringsliv, 2023c).

Persson m.fl. (2024) och Lappi m.fl. (2024) konstaterar att det bl.a. till följd av asymmetrisk information kan vara svårt för studenter att veta vilka typer av kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden. Detta problem kan eventuellt ha förstärkts av att Sverige blivit mer av ett kunskapssamhälle, där det är svårare för en student att veta vilka färdigheter som krävs för att få ett specifikt yrke. Det är också troligt att barn till föräldrar med svagare koppling till arbetsmarknaden eller kortare utbildningsbakgrund har sämre förutsättningar att veta vilka typer av utbildningar som kan antas leda till vilka typer av jobb. Studie- och yrkesvägledning blir därför särskilt viktigt för dessa barn och ungdomar.

[9] Se t.ex. SOU 2019:6.

Som Universitetskanslersämbetet (2023c) konstaterar skiljer sig sökbeteendet mellan studenter med hög- respektive lågutbildade föräldrar. Barn till högutbildade föräldrar söker i högre grad till fler utbildningar och till fler lärosäten än barn som inte har högutbildade föräldrar. Därtill söker barn till högutbildade föräldrar i högre utsträckning både till utbildningar med ett högt respektive lågt söktryck. Det betyder, enligt UKÄ, att det på ett potentiellt relativt enkelt sätt – genom att förmå barn till föräldrar som saknar högre utbildning att ändra sitt sökbeteende – går att öka andelen antagna med lågutbildade föräldrar, utan att det innebär att nivån på förkunskaperna i högskolan sänks.

Bergman (2023) redogör för varför utbildningsmarknaden inte är en perfekt marknad och varför man kan argumentera för att en viss ökad statlig styrning kan motiveras. Generellt anser Bergman att utbildningspremien är en relativt bra styrsignal men att det finns yrken med låg utbildningspremie som ändå bör prioriteras, exempelvis lärar-, vård- och omsorgsyrken.

Produktivitetskommissionens slutsats

Produktivitetskommissionen anser att ersättningen inom skolan ska avspegla det faktiska uppdrag och de reella förutsättningar som olika huvudmän har. Inom den högre utbildningen bör resurstilldelningssystemet bidra till att uppnå en balans mellan studenternas efterfrågan samt efterfrågan från näringslivet och samhället i övrigt. Dimensioneringen kan och bör påverkas såväl på utbudssidan, genom att ge lärosäten incitament att erbjuda relevanta utbildningar, som på efterfrågesidan, genom att öka elever och studenters information om olika utbildningars förväntade arbetsmarknadsrelevans m.m. Utbildningen bör bl.a. ge studenterna efterfrågade färdigheter och möjliggöra för dem att ha ett produktivt arbetsliv. Resurstilldelningssystemet ska möjliggöra utbildning av hög kvalitet.

Genomströmning och etableringsålder för den högre utbildningen

I en undersökning av 26 europeiska länder konstaterades att svenska studenter vid universitet och högskolor fick minst lärarledd undervisning (Hauschildt m.fl., 2021). Även när det gäller den totala tid som studenter ägnar åt studier – lärarledd tid och tid för självstudier – hamnar Sverige på den undre halvan. Det finns ett tydligt mönster, där studenter som ägnar mer tid åt att arbeta lägger mindre tid på sina studier. Detta gäller särskilt för de som arbetar 15 timmar per vecka eller mer. Huruvida det är arbete som tränger undan studier, eller om det är lågintensiva studier som möjliggör arbete, är dock oklart. Antalet lärarledda timmar och total tid som studenter ägnar åt studier skiljer sig också åt beroende på ämnesval. Utbildning med få lärarledda timmar och där studenten lägger få timmar på studier totalt kan påverka såväl kvaliteten som genomströmningen. Lågintensiva studier innebär i sig att genomströmningen är lägre än vad den hade kunnat vara, men få lärarledda timmar riskerar därtill att öka avhoppen från vissa svåra men viktiga utbildningar då studenterna inte ges det stöd som krävs för att klara utbildningen.

Examensfrekvensen varierar kraftigt mellan olika utbildningsinriktningar. När det gäller yrkesexamensprogram är examensfrekvensen över 90 procent för de som studerar till barnmorskor, medan den är mindre än 50 procent för högskoleingenjörsstudenter (SCB, 2023e). Generellt är examensfrekvensen låg för lärarstudenter, exklusive förskollärarstudenter, och ingenjörsstudenter. När det gäller examinerade från generella program är mätproblemen omfattande, men den uppmätta variationen är stor.[10]

En låg examensfrekvens är olycklig för såväl individen, som ofta har felallokerat tid och andra resurser, som för samhället. Avhopp försvårar också en rationell styrning av högskolesektorn. Åtgärder som ger elever bättre förkunskaper, ökade möjligheter att göra välinformerade studieval och som stärker utbildningens kvalitet har potential att minska antalet avhopp och öka genomströmningen.

Studenter i Sverige påbörjar högre utbildning vid högre ålder än studenter i de flesta andra länderna i OECD (2022b). Medianåldern för när en person tar en bachelor-examen är också högre i Sverige jämfört med genomsnittet i OECD. Sverige har därtill en relativt låg

[10] Mailväxling med SCB 2024-02-20.

examensfrekvens jämfört med andra länder. En hög examensålder är förenad med betydande privata kostnader, men de samhälleliga kostnaderna är ännu större.[11] I den mån som utbildning gör en person mer produktiv innebär t.ex. skattesystemet att personen i fråga inte får ta del av hela denna produktivitetsökning. En hög examensålder är alltså förenat med vissa negativa externa effekter som kan motivera insatser för att premiera tidigare påbörjade studier, snabbare genomströmning och lägre examensålder.

9.2.3 Ett utbildningssystem som främjar produktivitetstillväxt

Produktivitetskommissionen bedömer att svensk utbildningspolitik bör sträva efter att i högre grad möjliggöra värdefulla och tidiga investeringar i barn och unga. Det kräver bl.a. en välfungerande förskola, som förbereder barnen inför sin kommande skolgång. Dessa tidiga investeringar är särskilt viktiga för barn från mindre gynnsamma hemmiljöer och kan bl.a. handla om att ge barnen adekvata språkkunskaper och icke-kognitiva förmågor som underlättar framtida lärande. Predistribution – att utjämna livschanser – är ur bl.a. ett produktivitetsperspektiv att föredra framför redistribution, dvs. att utfallet av ojämlika färdigheter och förmågor i form av löneskillnader utjämnas i efterhand via skatter och transfereringar.

Grund- och gymnasieskolan bör ge elever möjlighet att förvärva värdefulla förmågor på ett sätt som också främjar elevernas hälsa och trygghet. Eleverna ska ges förutsättningar att nå sin fulla akademiska och yrkesmässiga potential. Det kräver duktiga lärare, som ges tid för planering och genomförande av undervisning, och en rationell styrning av utbildningen i form av dimensionering, klasstorlek- och sammansättning, lokaler, tillgängliga resurser m.m. Skattepengar ska användas effektivt. Gymnasieskolan ska erbjuda utbildningsinriktningar som ger eleverna goda förutsättningar i sitt framtida studie- och arbetsliv. Elevernas kunskaper ska bedömas på ett likvärdigt och rättssäkert sätt, för att möjliggöra rättvisa jämförelser och en rationell allokering av elever till högre utbildningsnivåer.

I alla steg av utbildningsväsendet bör elever ges stöd att klara kraven och möjlighet att genom kompletterande utbildning läsa upp

[11] Se t.ex. SOU 2010:88, Bilaga 3.

eller till kompetens. Det kräver välfungerande introduktionsprogram, vuxenutbildning och liknande.

Den högre utbildningen ska erbjuda utbildningar som är relevanta såväl för arbetsmarknaden som för en fortsatt akademisk karriär. Kvaliteten ska vara hög och genomströmningen snabb. Studiemedelssystemet ska möjliggöra för studenterna att fokusera på sina studier.

Utbildningspolitiken bör sträva efter att ta vara på de positiva externaliteter som utbildning kan medföra, medan negativa externaliteter undviks. Politiken måste utformas med hänsyn till andra potentiella marknadsmisslyckanden, som exempelvis asymmetrisk information mellan betalare, utförare och elev.

Investeringar i människors förmågor via utbildning har potential att bidra till formandet av humankapital samt till individer som har möjlighet att använda detta humankapital på ett produktivt och prosocialt sätt. Utbildningspolitiken ska ställa ut ett löfte till barn och unga: om ni anstränger er och gör ert bästa, kommer det offentliga att erbjuda de kunskaper och det stöd som krävs för att ni ska gå en ljusnande framtid till mötes.

9.3 Förslag och bedömningar

9.3.1 Rättvisa betyg och antagningsregler främjar kunskap

Normera betygssättningen på gruppnivå

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

Som konstaterats i tidigare avsnitt krävs ett starkare ankare än dagens nationella prov för att möjliggöra en rättvis bedömning av elevers kunskap. För att undvika betygsinflation måste betygen i högre grad knytas till korrekt uppmätt kunskapsnivå. Skolverket (2020b) har tagit fram ett gediget kunskapsunderlag och kommit med rekommendationer om modellutformning.[12] Produktivitetskommissionen

[12] Skolverket slår initialt fast att betygssättningen brister i likvärdighet. Myndigheten analyserar därefter ett antal olika modeller som har potential att göra betygssättningen mer likvärdig. Alla sådana modeller baseras i någon mån på en kombination av lärarens bedömning och resultat på nationella prov.

ställer sig generellt bakom de analyser och rekommendationer som Skolverket presenterar.

Orsakerna till en del av problemen med dagens betygssystem kan betraktas som marknadsmisslyckanden, även om de sker på en kvasimarknad. Elever, föräldrar, lärare och skolledning har alla incitament att sätta högre betyg, givet en viss kunskapsnivå. Det är därför inte förvånande att betygsinflation har uppstått (Blix och Jordahl, 2021; Vlachos, 2018).

Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 2023:95) som ska lämna förslag som syftar dels till att betyg och meritvärden från grund- och gymnasieskolan ska spegla elevers ämneskunskaper på ett mer rättvisande sätt, dels till att motverka betygsinflation. Produktivitetskommissionen är positiv till att frågan tas vidare och att konkreta förslag tas fram. I direktiven till utredningen framhåller regeringen vikten av att ett nytt system uppfattas som legitimt av såväl lärare som elever. Produktivitetskommissionen delar uppfattningen att det är viktigt att ett system för betygssättning inte bara är likvärdigt, rättssäkert, administrativt enkelt m.m., utan att det också uppfattas som legitimt. Det finns exempel från Storbritannien där ett försök till implementering av en modereringsmodell fick dras tillbaka till följd av just legitimitetsproblem (TT-AFP, 2020). Samtidigt är det viktigt att notera att dagens system, just därför att det inte är likvärdigt, rättvist, transparent eller förutsägbart, har stora legitimitetsproblem. Produktivitetskommissionen bedömer att det är klokt att avvakta utredningen om likvärdiga betyg och meritvärden och inte avfärda möjliga modeller på förhand.

Ett gemensamt skolval bör införas

Förslag: Ett skolval som är gemensamt för alla aktuella huvudmän bör införas för valet till förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola.

Skolverket (2023a) har med utgångspunkt i betänkandet från utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) analyserat förutsättningarna för att införa ett nationellt skolval administrerat av Skolverket. Skolverket landar i slutsatsen att det finns för många

juridiska oklarheter för att myndigheten ska kunna presentera ett förslag till modell. I stället föreslås att frågan utredas vidare.

Produktivitetskommissionen anser att det vore värdefullt med ett standardiserat och gemensamt skolval. För kommissionen är utfallet av systemet – att alla elever ges samma förutsättningar att göra ett välinformerat skolval – det väsentliga. Ett alternativ till ett nationellt organiserat och gemensamt skolval är att ha nationella urvalskriterier och ett kommunalt eller regionalt organiserat skolval, där såväl kommunala som enskilda huvudmän ingår.

Ge fler behörighet att läsa vidare

Bedömning: Det måste bli enklare för elever som i dag är obehöriga att studera på nationella gymnasiala yrkesprogram. En pågående utredning bör i tilläggsdirektiv instrueras att ta fram ett förslag till hur detta kan ske. Exempel på möjliga åtgärder är att reformera den skarpa godkändgränsen för betyget E och dess förhållande till betyget F, förändra meritvärderingen samt att förändra antagningskraven för nationella yrkesprogram.

Den hårda gränsen mellan betygen F och E skapar ett fokus på att undvika att ge eller få betyget F. För eleven är det avgörande för dennes framtida behörighet. Det finns också arbetsgivare som i sin rekryteringsprocess har krav på fullständiga betyg från gymnasiet. Därmed riskerar betyget F att bli avgörande för om en person blir utestängd från arbetsmarknaden. Inte sällan mäts skolors resultat baserat på andelen elever med betyget F i något eller några ämnen, och därmed andelen elever som är behöriga till nationella program. Att gå från betyget F till betyget E innebär också fler meritpoäng än att höja sig mellan de övriga godkänt-betygen. Allt detta skapar ett stort fokus på att undvika att ge respektive få betyget F, vilket försvårar en rationell organisering av utbildningen. En tanke bakom de regelverk som innebär att betyget F får så stor vikt är att det skulle bidra till att styra resurser mot att hjälpa de elever som har det svårast. Produktivitetskommissionen bedömer dock inte att det har hjälpt i någon större omfattning.[13] Insatser för att hjälpa elever med

[13] Se fler resonemang i avsnitt 9.4.4.

svårigheter bör generellt sättas in så tidigt som möjligt, medan nuvarande system riskerar att leda till brådskande åtgärder i årskurs nio samt till överdrivet generös betygsättning för de berörda eleverna och därmed till ökad betygsinflation.

Det har anförts att en skarp godkändgräns är viktig för att ge elever motivation. Denna typ av effekt finns dock primärt för redan högpresterande elever. För lågpresterande elever kan effekten i vissa fall tvärt om vara negativ.[14] En förändring av dagens system skulle också kunna gynna elever som inte är lågpresterande, eftersom det i dag läggs mycket resurser på att få upp elever som befinner sig på marginalen mellan F och E. En uppmjukning av dagens regelverk skulle därför potentiellt kunna frigöra vissa resurser, även om det fortsatt är viktigt att skolan tar ansvar för att hjälpa elever som har det svårt. En borttagen godkändgräns, eller liknande förändring, skulle också möjliggöra skapandet av svårare nationella prov, vilket skulle kunna höja förväntningarna på högpresterande elever och stimulera ökad förkovran.

Betygsutredningen (SOU 2020:43) bedömde att en avskaffad godkändgräns var relevant att utreda vidare, men menade att det låg bortom utredningens mandat. Regeringen tillsatte 2022 en utredning om fler vägar till arbetslivet (dir. 2022:74). Denna utredning hade i uppdrag att lämna förslag som säkerställer att det i gymnasieskolan finns flera vägar till arbetslivet som tar hänsyn till behoven på arbetsmarknaden, elevers olika förutsättningar för lärande och att många elever inte är redo att göra sitt yrkesval redan i årskurs nio. Utredningens ursprungliga direktiv medgav att utredningen skulle kunna komma att lämna förslag till förändringar när det gäller förekomsten av en gräns mellan godkänt och icke godkänt resultat i betygssystemet. Regeringen inskränkte i mars 2023 möjligheten för utredningen att lämna sådana förslag (dir. 2023:31). I ett ytterligare tilläggsdirektiv ändrades utredningens uppdrag ytterligare (dir. 2023:114).

Skolverket (2020b) bedömer att införande av modeller som knyter betygssättningen till centralt rättade prov riskerar att öka andelen elever med icke-godkända betyg. Det beror på att betyg generellt avviker positivt från provresultat, särskilt vid gränsen mellan betygen E och F. De konstaterar att frågan om hur detta ska hanteras bör bli föremål för vidare utredning.

[14] För en diskussion om betygs olika effekter för hög- respektive lågpresterande elever se t.ex. Lundahl m.fl. (2015).

För att vara behörig att söka ett nationellt program i gymnasieskolan krävs minst betyget E i åtta ämnen, inklusive i ämnena svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik. Enligt Skolverket (2023b) är det cirka 15 procent av eleverna som går ut årskurs nio som saknar behörighet att söka till ett nationellt program. Andelen är högre bl.a. för elever vars föräldrar har kortare utbildning och för elever med utländsk bakgrund, särskilt för elever som invandrat efter reguljär skolstart. Bland elever med en diagnostiserad neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF) saknar mer än en tredjedel behörighet till gymnasieskolans nationella program (Bracken m.fl., 2023).

År 2011 höjdes kraven för att bli behörig till de nationella programmen. Före 2011 krävdes det godkända betyg i matematik, svenska eller svenska som andraspråk samt engelska. Från och med 2011 krävs godkänt betyg i ytterligare fem ämnen för att uppnå behörighet. En utvärdering av förändringen tyder på den inte ledde till en minskad sannolikhet att slutföra gymnasiet inom fem år, men att studietiden i gymnasiet förlängdes till följd av att fler började studera på introduktionsprogram (Halapuu, 2021). Andelen elever som påbörjar ett introduktionsprogram och därefter tar en gymnasieexamen är förhållandevis låg (Skolverket, 2022).

Det finns flera problem med dagens ordning och de relativt höga behörighetskraven. För det första riskerar de att leda till en onödigt hög utslagning, där elever inte ges möjlighet att läsa på ett nationellt yrkesprogram. Det riskerar i sin tur att kraftigt försämra deras utsikter på arbetsmarknaden. För det andra riskerar dagens system, där eleverna i stället förväntas läsa ett introduktionsprogram, att leda till en inlåsning i transfereringssystem, eftersom en förlängd tid i gymnasiet kan leda till att vissa elever studerar med aktivitetsersättning. Regeringen bör därför överväga att sänka behörighetskraven till yrkesprogrammen, exempelvis till att kräva godkänt i svenska och fyra övriga ämnen.

Lägre behörighetskrav innebär dock också risker. En sådan risk är att det sänker statusen på yrkesutbildningarna eller att det minskar kvaliteten på desamma. Om andelen elever med sämre förkunskaper ökar, ökar också risken för avhopp och lägre genomströmning. Vid förändrade antagningsregler kan skolor därför i högre grad behöva arbeta med nivåindelningar inom utbildningen, för att stimulera även eleverna som har bäst förkunskaper i sitt lärande.

Produktivitetskommissionen föreslår att regeringen ger antingen utredningen om fler vägar till arbetslivet (dir. 2022:74) eller utredningen om likvärdiga betyg och meritvärden (dir. 2023:95) ett tilläggsdirektiv i syfte att ta fram och bedöma lämpligheten i förslag som innebär att godkändgränsen avskaffas eller modereras, eller som på andra sätt möjliggör för elever med icke godkända betyg att studera på ett nationellt yrkesinriktat gymnasieprogram genom exempelvis förändrade antagningskrav. Utredningen om fler vägar till arbetslivet hade delvis sådana möjligheter i sina tidigare direktiv.

Lärosäten bör få ställa högre krav på sökande

Förslag: Det bör införas möjligheter för universitet och högskolor att ställa krav på en viss betygsnivå, snarare än bara ett godkänt betyg, i ett ämne för att anses ha särskild behörighet. Införandet av en sådan möjlighet bör aviseras i förväg, för att garantera att elever ges möjlighet att planera sina gymnasiala studier efter de nya reglerna.

Det bör också genomföras en försöksverksamhet där vissa universitet och högskolor ges möjlighet att kräva ett visst resultat på högskoleprovet för att en sökande ska anses vara behörig.

Bristande förkunskaper medför en ökad risk för att en student inte klarar sin utbildning. För att möjliggöra för lärosäten att bättre planera sin verksamhet samt för att öka studenters möjlighet att tillgodogöra sig sin utbildning bör det vara möjligt för lärosäten att kräva en viss betygsnivå, eller egna kompletterande kunskapsprov, för att en sökande ska anses ha särskild behörighet. En höjning av lägstanivån i en grupp av studenter bör också möjliggöra en ökad kvalitet i undervisningen. Höjda förkunskapskrav, i form av krav på en viss betygsnivå i ett visst ämne, kan också bidra till att höja statusen för den aktuella utbildningen. Vidare kan bättre förkunskaper minska risken för avhopp, vilket ökar möjligheten för en rationell styrning av den högre utbildningen och bidra till en snabbare genomströmning.

En risk med förslaget är att utbildningar där antalet platser är större än antalet sökande, men där behoven av utbildade är stort, skulle missgynnas. Det kan exempelvis handla om ämneslärare i naturvetenskapliga ämnen. Brist på sökanden bör dock primärt hanteras på

andra sätt än genom sänkta krav, som exempelvis bättre arbetsvillkor eller en bättre dimensionering av och resursallokering inom den högre utbildningen. I den mån höjda förkunskapskrav leder till en högre status för utbildningen kan det också leda till att fler personer med högre betyg söker sig till den aktuella utbildningen.

När det gäller specifikt lärarutbildningarna har Universitets- och högskolerådet (UHR, 2021) utrett ett förslag om att införa krav på minst betyget C i undervisningsämnena. UHR bedömde att ett sådant förslag skulle leda till färre behöriga sökande, ett ökat tryck på vuxenutbildningen samt en ökad lärarbrist. De bedömde dock också att förslaget skulle leda till ett minskat antal avhopp och snabbare genomströmning. Därtill bedömdes förslaget leda till mer homogena studentgrupper. UHR (2019) har tidigare gjort en mer allmän analys av högre krav för att nå särskild behörighet. Slutsatserna i den analysen var snarlika. Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 2023:111) om hur lärarutbildningarna kan förbättras, som bl.a. ska studera höjda krav för särskild behörighet.

Det finns alltså både för- och nackdelar med att införa möjligheten att kräva ett visst betyg för att en sökande ska anses ha särskild behörighet. Produktivitetskommissionen bedömer att fördelarna överväger nackdelarna. En rimlig utgångspunkt är att det bör vara möjligt att kräva betyget C i kurser som krävs för särskild behörighet. Risken med förslaget är, enligt kommissionens bedömning, att antalet behöriga sökande till ett antal viktiga utbildningar kan antas minska, åtminstone på kort sikt. Kompensatoriska åtgärder, som exempelvis förändringar av anställningsvillkor för de berörda yrkena, eller förändringar av studiemedelssystemet för de aktuella utbildningarna, kan därför övervägas. Sådana åtgärder kan bidra till en minskad brist och en ökad kvalitet på ett bättre sätt än låga förkunskapskrav. En mer ändamålsenlig dimensionering av den högre utbildningen, där exempelvis antalet platser som leder till yrken med sämre förutsättningar på arbetsmarknaden minskar, skulle också motverka de negativa effekterna av förslaget och slussa kvalificerade studenter mot mer samhällsekonomiskt värdefulla utbildningar.

Förslaget kräver att betygssystemet görs likvärdigt genom exempelvis normering på gruppnivå. Annars riskerar förslaget att förstärka betygsinflationen. Förslaget leder också till ett behov av att se över rätten till vuxenutbildning, där det kan vara motiverat att få läsa upp redan godkända betyg för att bli behörig till vissa utbildningar,

eller möjligheten för lärosäten att erbjuda introduktionskurser som motsvarar kraven för särskild behörighet.

Ett ytterligare sätt att hantera det faktum att betygssystemet inte är rättvisande är att införa möjligheten att kräva ett visst resultat på högskoleprovet för att en sökande ska anses vara behörig. Ett sådant krav har aviserats av Handelshögskolan i Stockholm. Produktivitetskommissionen anser att det vore värdefullt om offentliga lärosäten gavs möjlighet att pröva ett liknande system. En sådan möjlighet bör införas på försök för vissa lärosäten och utbildningar på ett sätt som möjliggör utvärdering.

9.3.2 Finansieringen bör spegla utbildningsanordnarens ansvar och premiera högkvalitativ utbildning

En skolpeng som avspeglar huvudmannens ansvar

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

Huruvida skolpengen bör differentieras mellan kommunala och enskilda huvudmän har utretts bl.a. av utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) samt av Riksrevisionen (2022c). Utredningarna fann att kommunens ansvar att dels erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever medför betydande merkostnader. Regeringen tillsatte 2023 en utredning om en nationell skolpengsnorm (dir. 2023:153). Utredningen ska bl.a. föreslå en modell för en nationell skolpengsnorm för kommunala och enskilda huvudmän som tar hänsyn till olika huvudmäns strukturella förutsättningar och behov.

Produktivitetskommissionen bedömer att kommunala och enskilda huvudmän har olika ansvar och att detta skilda ansvar medför merkostnader för de kommunala huvudmännen. Denna skillnad bör avspeglas i storleken på skolpengen. Detta skulle leda till en mer ändamålsenlig resursfördelning inom utbildningssystemet och därmed i förlängningen möjliggöra en bättre kvalitet på undervisningen. Frågan har utretts, diskuterats och utreds nu igen. Därtill har skarpa förslag för att hantera frågan lämnats i prop. 2021/22:161. Produktivitetskommissionen bedömer därför att frågan är hanterad av andra

och ämnar inte göra en egen fördjupad analys av exakt storlek på kostnadsskillnaden. Produktivitetskommissionen bedömer dock att regeringen bör överväga att ge kommuner möjlighet att alltid använda sig av ett visst schabloniserat avdrag. Det skulle underlätta för mindre kommuner, med mindre möjlighet att beräkna merkostnaden och hantera de risker som eventuella rättsprocesser medför.

En rationell dimensionering av gymnasieskolan

Bedömning: Regeringen bör ta vidare de förslag från Dimensioneringsutredningen som inte har implementerats, inklusive regionala utbudsramar. Reglerna kring vilka skoletableringar som ska kunna anses leda till påtagligt negativa följder för eleverna eller det kommunala skolväsendet bör reformeras.

Dimensioneringsutredningen (SOU 2020:33) föreslog ett antal åtgärder som syftade till att förbättra dimensioneringen av den gymnasiala utbildningen. Reformförslagen delades in i två steg, varav det första, och delar av det andra, delvis har implementerats i prop. 2021/22:159. En rad förslag från utredningens andra reformpaket har dock inte tagits vidare. Det gäller t.ex. förslaget om en hårdare statlig styrning av dimensioneringen, bl.a. genom fastslagna regionala ramar. Förslaget innebär att Skolverket ges i uppdrag att, efter dialog med huvudmännen och analysmyndigheter, besluta om regionala ramar som tar hänsyn såväl till elevernas efterfrågan och behov som till arbetsmarknadens behov. Sådana underlag ska utgöra en grund för Skolinspektionens bedömning om arbetsmarknadsbehovet vid tillståndsprövning.

Riksrevisionen (2022c) föreslog förändringar gällande dimensioneringen av utbildning på grundskolenivå. Skolinspektionen prövar i dagsläget en nyetablering av en skola eller en utökning av en befintlig skola. I prövningen görs en bedömning av huruvida etableringen kommer att medföra påtagliga negativa effekter på sikt för skolväsendet eller eleverna i den kommun där skolan är placerad. Enligt Riksrevisionen (2022c) gör Skolinspektionen en relativt snäv tolkning av vad sådana effekter skulle kunna tänkas vara. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att se över regelverket för påtagliga negativa följder så att det blir tydligt vad som avses. Därtill

rekommenderade de Skolinspektionen att förändra det sätt på vilket regelverket implementeras.

Risken med utbudsbegränsningar, genom en hård styrning av antalet platser och inriktningar, är dock att inträdeshindren för nya aktörer ökar och att möjligheten för konkurrens att bidra till innovation och ökad kvalitet minskar. Inträdeshinder riskerar i sin tur att kunna pressa upp vinstmarginalerna (Gustafsson m.fl., 2016). Systemet bör regleras så att vinster uppstår till följd av att verksamheten är god, inte till följd av bristande konkurrens. Utbudsbegränsningar riskerar att leda till att de positiva effekterna av konkurrens, inklusive på de kommunala skolorna, försvagas.

Produktivitetskommissionen bedömer att förslagen i Dimensioneringsutredningens andra reformpaketet är värda att ta vidare i Regeringskansliet för ytterligare analys och vidareutveckling. Skolverket bör ges i uppdrag att analysera förutsättningarna för en ökad styrning i de fall det är relevant. För att öka möjligheten till utvärderingsbarhet förefaller det lämpligt att testa förslagen i ett antal regioner, eller inom ramen för regulatoriska sandlådor (se kapitel 5) innan de eventuellt införs nationellt. Produktivitetskommissionen bedömer vidare att kriterierna för vilka skoletableringar som ska anses medföra negativa effekter för eleverna eller det kommunala skolväsendet bör vidgas och tydliggöras. Kommissionen noterar att utredningen om vinst i skolan har fått i uppdrag att studera bl.a. detta (dir. 2023:109).

Den högre utbildningen bör styra mot efterfrågade utbildningar

Förslag: Resurstilldelningssystemet och dimensioneringen av den högre utbildningen bör ges en arbetsmarknadskomponent.

Det finns exempel på utbildningar som erbjuds på universitet och högskolor i en omfattning som inte verkar efterfrågas på arbetsmarknaden. Det nuvarande resurstilldelningssystemet tar heller inte hänsyn till hur studenterna, efter avklarade studier, klarar sig på arbetsmarknaden. I stället förväntas studenterna vilja välja utbildningar som ger dem förutsättningar att få ett arbete. Det är i teorin en rimlig utgångspunkt och studenter rapporterar själva att de beaktar karriärmöjligheter i relativt hög grad när de väljer utbildning (Svenskt Näringsliv, 2023c). I en värld med välfungerande marknader, full-

ständig information m.m. skulle ett system styrt av studenters efterfrågan troligen kunna fungera relativt väl. Utbildningssektorn är dock inte en sådan marknad. Utbildningen är subventionerad och staten styr, via den s.k. prislappen, också inriktningen av och kvaliteten på utbildningen som erbjuds. Därtill påverkar skattesystemet den privatekonomiska vinningen av att välja en utbildning som kan antas leda till jobb med hög lön. Det är också enbart i de fall där det finns lediga platser som studentens val blir avgörande, i annat fall är det delvis universiteten och högskolorna som genom platsrestriktioner styr studenternas utbildningsval. Utbildningsval är också ett val som görs med imperfekt information och med begränsad möjlighet till iterativt lärande. Löner avspeglar inte heller nödvändigtvis den samhälleliga vinsten av ett yrke. Givet allt detta, och att staten redan i dag styr utbudet av utbildning, anser Produktivitetskommissionen att det bör övervägas om styrningen kan bli mer ändamålsenlig.

Produktivitetskommissionen bedömer att det vore rimligt att addera en arbetsmarknadskomponent till resurstilldelningssystemet. En sådan komponent finns exempelvis i Danmark (Svenskt Näringsliv, 2018, 2022b; Tillväxtanalys, 2014). Det danska systemet innehåller bl.a. en sysselsättningsbonus, som fördelar mer resurser till utbildningar vars nyexaminerade studenter i hög grad är i jobb eller vidare studier efter examen. Den danska Reformkommissionen (2022) föreslog att denna sysselsättningsbonus skulle ökas. I Danmark finns också en arbetsmarknadskomponent i själva dimensioneringen, där antalet platser på utbildningar vars alumner i hög grad är arbetslösa minskar. Konkret utgörs cirka 7,5 procent av anslagen till lärosätena av ett s.k. resultatanslag, som bl.a. baseras på övergång till arbete och genomströmning. Arbetsmarknadsetableringen mäts som sysselsättningsgrad 12–23 månader efter avslutade studier. Sysselsättningsgraden för studenter från en viss institution jämförs sedan med den generella sysselsättningsgraden, justerat med ett osäkerhetsintervall (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2024a). Full ersättning fås om sysselsättningsgraden är lika med eller högre än det justerade genomsnittet. Arbetslöshetskomponenten i dimensioneringen innebär att om examinerade från en utbildningsinriktning har systematiskt högre arbetslöshet än snittet, sätts ett tak för hur många studenter som får antas kommande år (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2024b). Taket baseras på det genomsnittliga antalet studenter de

senaste fem åren, vilket sedan räknas ner med 10, 20 eller 30 procent. Taket fördelas därefter ut på enskilda lärosäten.

Produktivitetskommissionen inser att det är svårt att utforma ett optimalt system för en arbetsmarknadsrelaterad resurstilldelning eller dimensionering. En resurstilldelning byggd på alumners arbetsmarknadsutfall blir till sin natur bakåtblickande, vilket riskerar att leda till att resurstilldelningen påverkas av historisk efterfrågan snarare än av framtida efterfrågan. Ojusterade mått på arbetsmarknadsutfall kommer också att gynna lärosäten med en mer gynnsam studentpopulation. Arbetsmarknadskomponenten bör därför inte göras överdrivet stor. Bergman (2023, s. 96) skisserar en möjlig mekanism som innebär att ”genomsnittligt (studentvägt) söktryck, genomsnittlig (studentvägd) lönepremie eller något mått på hur snabbt studenterna etablerar sig på arbetsmarknaden påverkar tilldelningen av grundutbildningsmedel”. Produktivitetskommissionen bedömer att ett lämpligt första steg är att införa en arbetsmarknadskomponent i resurstilldelningssystemet. Generellt är utbildningspremien, dvs. inkomstskillnaden mellan personer med olika typer av utbildning, ett relevant mått. Utbildningspremien är dock förhållandevis svår att observera på kort sikt, då vissa utbildningar som över tid ger en hög livsinkomst inte nödvändigtvis har höga ingångslöner. I vissa branscher, som exempelvis inom skolan och vården, avspeglas inte heller det samhälleliga värdet nödvändigtvis i lönen. Produktivitetskommissionen bedömer därför att arbetsmarknadsetablering bör prövas som indikator. Universitetskanslersämbetet (Vogiazides, 2023) ställer upp följande kriterier för när en person ska räknas som etablerad:

1. Personen är sysselsatt i november månad det aktuella uppföljningsåret.
2. Den sammanräknade arbetsinkomsten under året ska överstiga 260 300 kronor (år 2021).
3. Det ska inte finnas några händelser som indikerar perioder av arbetslöshet (på heltid eller deltid) eller att personen varit föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I dag är den genomsnittliga etableringsgraden 1–1,5 år efter examen 84 procent. Högst är den för personer som tagit en yrkesexamen (90 procent), medan den är lägst för de som tagit en konstnärlig

examen (39 procent).[15] Etableringsgraden bör mätas cirka ett år efter avslutade studier och jämföras med den genomsnittliga etableringsgraden för befolkningen som helhet. I UKÄ:s definition används en inkomstgräns som först beskrevs av Högskoleverket (2003) och som därefter har räknats upp med den genomsnittliga löneutvecklingen. En rimlig utgångspunkt är att inkomstgränsen för när en person ska anses vara etablerad inte får sättas så högt att den exkluderar personer som examineras in i låglöneyrken. Inkomstgränsen bör ungefär motsvara den inkomst som en person som arbetar 80 procent i ett yrke med relativt låg lön har.

Ett alternativ hade varit att också studera huruvida en före detta student är etablerad i ett yrke som matchar dennes utbildning. Produktivitetskommissionen bedömer dock att sådana mått är behäftade med relativt stor osäkerhet och därför inte lämpar sig för att användas som skarp styrsignal.

Produktivitetskommissionen bedömer att införandet av en arbetsmarknadskomponent ökar sannolikheten att arbetsmarknadens behov ges en större vikt i den interna resursfördelningen inom lärosätena, genom att tydligare få upp dessa frågor på dagordningen. Om denna bedömning inte materialiseras kan en arbetsmarknadsbaserad dimensionering, baserad på arbetslöshet eller bristande arbetsmarknadsetablering, övervägas. En arbetsmarknadskomponent i resurstilldelningssystemet eller systemet för dimensioneringen kan finansieras inom ramen för nuvarande finansieringssystem, genom att övriga ersättningsgrunder viktas ner något.

Minskade incitament att sänka kunskapskraven i den högre utbildningen

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

[15] En delförklaring till den låga etableringsgraden för personer med en konstnärlig examen är att de delvis finansierar sin verksamhet med skattebefriade stipendier och bidrag, vilket innebär att deras arbetsinkomst ser låg ut.

Produktivitetskommissionen bedömer att andelen av resurstilldelningen som styrs av helårsprestationer bör minska något, till förmån för en ökad vikt för ersättningen som baseras på antalet helårsstudenter. Det skulle minska lärosätenas drivkraft att få igenom fler studenter genom att sänka kunskapskraven. Det skulle dock också kunna medföra minskade insatser från högskolor och universitet att på ett konstruktivt sätt hjälpa studenterna att klara sina kurser och ta sin examen snabbt. Utbildningar som inte i tillräcklig grad ger studenterna möjlighet att klara sina studier bör dock över tid bli mindre populära. En arbetsmarknadskomponent i resurstilldelningen kan också öka lärosätenas incitament att hjälpa studenterna att förvärva värdefulla färdigheter. Produktivitetskommissionen anser att det är rimligt att på marginalen förskjuta drivkrafterna att snabbt klara studierna, från universitet och högskolor till den enskilde studenten. Det kan göras exempelvis genom införandet av examenspremier, mindre generösa regler för studiebidrag eller sänkta inkomstskatter. Några sådana förslag presenteras i andra delar av detta betänkande.

Kvalitet före kvantitet i den högre utbildningen

Förslag: Inom systemet för resurstilldelning för den högre utbildningen bör det ske ett skifte genom att den s.k. prislappen höjs utan att motsvarande höjning av anslagen sker. Det innebär att resurserna per student ökar och att antalet platser minskar.

Brommesson m.fl. (2024) konstaterar att den högre utbildningen har byggts ut kraftigt sedan 1990-talet. Antalet studenter har närmast fördubblats och variationen inom studentpopulationen vad gäller exempelvis förkunskaper har ökat. Brommesson m.fl. (2024, s. 15) konstaterar att det finns skäl att anta att den kraftiga expansionen ”utmanar förutsättningarna att upprätthålla kvaliteten på den högre utbildningen”. Som nämns i avsnitt 10.3.1 har den reala ersättningen per student och helårsprestation sjunkit för ett flertal utbildningsområden. Lärosätena förväntas alltså erbjuda en billigare utbildning till en studentpopulation där spridningen av förkunskaper har ökat och där de genomsnittliga förkunskaperna i vissa fall har sjunkit (Henrekson och Jävervall, 2016). Detta kan antas påverka utbildningens kvalitet negativt.

En höjning av ersättningen per student och helårsprestation, utan en motsvarande höjning av relevanta anslag, innebär allt annat lika att antalet platser på högskolor och universitet minskar, men att resurserna per student ökar. Produktivitetskommissionen bedömer att ett på marginalen minskat antal platser har förutsättningar att kunna bidra till högre kvalitet på undervisningen. Det är viktigt att en sådan omläggning görs på ett sådant sätt att omfördelningen av utbildningsplatser blir samhällsekonomiskt gynnsam. Alla prislappar bör därför inte höjas lika mycket, utan omläggningen bör innebära en relativ förändring mellan utbildningsområden, till förmån för utbildningsområden med god arbetsmarknadsetablering eller hög bedömd framtida efterfrågan. Förändringen, med något färre utbildningsplatser totalt, skulle också kunna bidra till att fler studenter söker sig till yrkesinriktade utbildningar, vilket Produktivitetskommissionen bedömer vore av godo.[16]

Produktivitetskommissionen bedömer inte att den svenska arbetskraften generellt är överutbildad. Det finns grupper som är underutbildade, men det finns också grupper där det finns tecken på att de är överutbildade. Förslaget måste därför, som nämnts ovan, kombineras med åtgärder som reformerar resurstilldelningssystemet och i högre grad styr mot de utbildningar som det finns stor efterfrågan på. Utöver en översyn av de relativa nivåerna av den s.k. prislappen, kan förslag om att införa en arbetsmarknadskomponent i resurstilldelningssystemet också bidra till en rimlig inriktning på omläggningen.

Försöksverksamhet för snabbare genomströmning

Förslag: Det bör bedrivas försöksverksamheter som syftar till att snabba på genomströmningen och premiera snabb och tidig utbildning som leder till arbetsmarknadsetablering.

Högre utbildning medför en alternativkostnad för såväl individ som samhälle, främst via en utebliven arbetsinkomst och därmed uteblivet värdeskapande och lägre skatteintäkter. Samhällsekonomiskt är det generellt av godo om en student förvärvar de färdigheter som en utbildning kan lära ut på kortast möjliga tid.

[16] SCB (2024b) bedömer att det på sikt kommer att råda brist på personer utbildade vid de gymnasiala yrkesprogrammen.

Studenter subventioneras generellt för den tid de tillbringar i utbildning, snarare än för den kunskap de förvärvar eller de examina de tar. Det finns dock krav på avklarade studier för att erhålla studiemedel. Åtgärder som syftar till att snabba på genomströmningen och premiera effektiva studier som ger goda förutsättningar för arbetsmarknadsetablering bör därför genomföras. Sådana åtgärder bör utformas för att skapa en tydligare gemensam förväntansbild, där det normala och ansvarsfulla är att klara studierna på utsatt tid. På så sätt kan det ekonomiska incitamentet förstärka studentens drivkrafter att anstränga sig och agera ansvarsfullt.[17]

Produktivitetskommissionen bedömer, likt den expertgrupp som tillsattes av Norges kunskapsdepartement (Hægeland m.fl., 2015), att det är lämpligt att på marginalen flytta incitamenten för genomströmning, från lärosätena till studenterna. Som nämnts tidigare kan lärosäten bl.a. öka genomströmningen genom att sänka kvaliteten, medan studenten primärt kan påverka sin arbetsinsats.

Det finns flera tänkbara åtgärder som skulle kunna bidra till ökad genomströmning och mer effektiva studier. Några alternativ listas nedan (SOU 2009:28).

Begränsning av den studiemedelsberättigade tiden

I dag har en student rätt till studiemedel i 240 veckor, vilket motsvarar sex års heltidsstudier. Denna tidsgräns innebär olika stor press för olika studenter. Läkarprogrammet omfattar exempelvis sex år, vilket innebär att gränsen ger starka incitament att klara studierna på utsatt tid. För andra program eller utbildningar, som omfattar kortare studietid, är begränsningen bindande i lägre utsträckning. Det skulle exempelvis gå att experimentera med skilda gränser för olika utbildningar.

Skärpta resultatkrav för rätt till studiemedel

Kraven på studieresultat inom den högre utbildningen innebär att en student måste klara 62,5 procent av högskolepoängen de första 40 veckorna, det vill säga det första året av heltidsstudier. Därefter

[17] För resonemang kring bl.a. detta, se Bowles (2016).

krävs att studenten ska klara 75 procent av poängen. Ett alternativ skulle exempelvis kunna vara att höja kravet, från 75 till 80 procent.

Vidgade möjligheter till merkostnads- och tilläggslån

Merkostnads- och tilläggslån beviljas för vissa merkostnader eller för personer som tidigare har arbetat. Större möjligheter till sådan komplettering av studiemedlet skulle i vissa fall kunna minska behovet av att arbeta parallellt med studierna och därmed ge förutsättning för ökad genomströmning. Tilläggslånet beviljas dock enbart för personer som är äldre än 25 år, vilket minskar incitamenten för tidig utbildning.

Höjt studiemedel

Ett generellt höjt studiemedel kan minska behovet av att arbeta parallellt med studierna och därmed öka förutsättningarna för snabbare genomströmning. Det faktum att skillnaden mellan att arbeta och studera minskar, minskar dock också drivkraften att utbilda sig snabbt och därefter etablera sig på arbetsmarknaden.

Peng-per-poäng-system

Ett peng-per-poäng-system innebär att andelen av studiemedlet som utgörs av studiebidrag baseras på hur stor andel poäng som en student klarar av. Det finns risker med förslaget. Bl.a. kan det öka den sociala snedrekryteringen, då förutsägbarheten vad gäller de ekonomiska konsekvenserna av att påbörja en utbildning minskar. Systemet gör det också svårt för studenter som av någon anledning vill undvika lån och enbart ta ut studiebidraget. Ur ett genomströmningsperspektiv är det också den totala tiden som en person är frånvarande från arbetsmarknaden som är relevant. Även om det troligen finns ett samband mellan den enskilda poängproduktionen under en termin och den totala frånvarotiden, riktar sig ett peng-per-poäng-system enbart indirekt mot den relevanta målvariabeln. Å andra sidan kan ett incitament som påverkar en student i närtid, snarare än om flera år, ha en starkare styrande effekt.

Tidsanpassad låne- och bidragsandel

Genom att bidrags- respektive låneandelen inom studiemedlet förändras över tid, så att korta och effektiva studier görs mer ekonomiskt lönsamma, kan studenter uppmuntras att begränsa sin studietid. Studiemedel som tas under den avslutande delen av en utbildning skulle t.ex. kunna innebära en större andel studielån och en mindre andel studiebidrag jämfört med fördelningen tidigare under utbildningen. Det finns dock en risk att studenterna inte svarar på denna typ av incitament, som märks först efter avslutade studier.

Examenspremie

Det finns tecken på att examenspremier kan ha relativt stor effekt. En norsk reform, som var i kraft 1990–1995 och som innebar att studielånet efterskänktes med 18 000 norska kronor om universitetsstudier slutfördes inom stipulerad tid, ledde till att studenter i genomsnitt tog examen 0,8 terminer tidigare (Gunnes m.fl., 2013).

Om många redan i dag klarar studierna på utsatt tid riskerar en examenspremie att leda till s.k. dödviktsförluster. Enligt statistik från Universitetskanslersämbetet (2023d) tar cirka två tredjedelar av de som examineras från yrkesexamensprogram examen inom normal studietid. För att inte anses vara illegitimt skulle en examensbonus troligen behöva förses med en ventil för att hantera personer som exempelvis drabbas av sjukdom eller blir gravida under studietiden. En risk med en examenspremie är att studenter kan komma att välja att fokusera på att klara sina kurser, snarare än att fördjupa sina kunskaper. Avslutningsvis skulle en examenspremie kunna styra studenterna mot utbildningar som är enklare, vilket inte nödvändigtvis är de mest värdefulla utbildningarna.

Dessa risker måste vägas mot möjligheten att få fler studenter att klara sina studier i tid. Produktivitetskommissionen bedömer att en eventuell examenspremie bör ha karaktären av en extra bonus, snarare än något som kan förändra en students privatekonomi markant. Den behöver heller inte gälla alla utbildningar, utan kan exempelvis riktas mot yrkesexamensprogram (se mer nedan). Regeringskansliet (2014) remitterade exempelvis ett förslag om en examenspremie riktad mot vissa lärarutbildningar. IFAU (2014) konstaterade att eftersom vi vet

relativt lite om effekten av premier är det viktigt att sådana införs på ett sätt som möjliggör utvärdering.

Ett system med examenspremier bör vara självfinansierat inom ramen för studiemedelssystemet, där en del av det som i dag utgörs av studiebidrag görs om till lån, som sedan konverteras tillbaka till bidrag om examen klaras på utsatt tid.

Ämnes- eller yrkesområdesanpassad låne- och bidragsandel

Genom att exempelvis införa differentierade lånevillkor mellan olika utbildningar eller utbildningsområden skulle det vara möjligt att påverka studenternas studieval och styra studenter mot utbildningar med goda arbetsmarknadsutsikter. Att prognostisera framtida efterfrågan är dock inte trivialt, särskilt inte i tider av snabb teknologisk utveckling. Det finns dock yrken, som exempelvis lärare, där efterfrågan i hög grad styrs av den demografiska utvecklingen. Sådana prognoser är något enklare att göra, men kan också påverkas mycket av exempelvis migration.

Åldersanpassad låne- och bidragsandel

Givet att utbildning höjer en persons humankapital och produktivitet är det, allt annat lika, bra att en person tillgodogör sig utbildningen tidigt i livet. Då ökar den tid under vilken personen och samhället kan dra nytta av den högre produktiviteten. Den genomsnittliga åldern när en person påbörjar högre utbildning är högre i Sverige än i de flesta andra OECD-länder (OECD, 2023c). Det är möjligt att utforma studiemedelssystemet på ett sätt som skulle premiera unga studenter. Sådana förändringar skulle dock riskera att missgynna insatser ämnade att underlätta livslångt lärande.

Samlad bedömning

Produktivitetskommissionen anser att regeringen bör konstruera och genomföra en försöksverksamhet med åtgärder som syftar till att påskynda genomströmningen i den högre utbildningen. Kommissionens bedömning är att olika åtgärder kan prövas för olika

utbildningar. Försöksverksamheterna bör leda till förbättringar för studenterna och riktas mot utbildningar som det kan antas finnas ett stort behov av i framtiden, som exempelvis lärare och vissa yrken inom hälso- och sjukvården.

9.3.3 En effektiv insyn och tillsyn krävs

Offentlighetsprincipen bör gälla inom svensk skola

Förslag: Offentlighetsprincipen bör gälla alla huvudmän på skolområdet.

I Fredriksson m.fl. (2023) sammanfattas de starkaste argumenten för varför offentlighetsprincipen bör införas för alla huvudmän på skolområdet. Ett sådant förslag har också remitterats i en lagrådsremiss från 2018 (Regeringskansliet, 2018). I Skolinformationsutredningens delbetänkande (SOU 2023:21) föreslås att statistikansvaret ska flyttas, från SCB till Skolverket. De huvudsakliga argumenten för ett införande av offentlighetsprincipen är följande. För det första innebär en ordning där SCB ansvarar för statistikinsamlingen stordriftsfördelar och samordningsvinster. För det andra innebär Skolinformationsutredningens förslag en försämring av skolstatistikens tillgänglighet. För det tredje innebär förslaget att relationen mellan Skolverket och uppgiftslämnare blir mer oklar samt att statistikinsamlingen riskerar att nedprioriteras till förmån för Skolverkets huvuduppdrag.

Tillgång till högkvalitativ statistik på skolans område är avgörande för ansvarsutkrävande, granskning och öppenhet. Därtill är det viktigt för att öka möjligheten att få kunskap om hur skolpolitiken kan förbättras. Utbildningsutfall och liknande är därtill ofta relevanta utfallsmått när andra typer av insatser utvärderas. Såväl samhället som elever förtjänar en effektiv informationsförsörjning. Det är dock viktigt att viss hänsyn tas till utlämnarkapacitet när regleringen utformas. En risk med förslaget är att rätten att begära ut handlingar missbrukas, vilket skulle medföra en ökad arbetsbörda och kostnad för berörda huvudmän. Produktivitetskommissionen bedömer dock att detta problem redan existerar för offentliga huvudmän och andra som omfattas av offentlighetsprincipen, varför problemet bör lösas inom ramen för systemet som helhet snarare än

genom särreglering. I den mån som regeringen inte ämnar låta offentlighetsprincipen gälla alla huvudmän bör nuvarande tillfälliga reglering förlängas eller permanentas.

En stärkt ägarprövning

Bedömning: Regeringen bör överväga att en ny ansökan om godkännande som huvudman ska krävas då en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare samt då en huvudman helt eller till väsentlig del ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet. Ägarprövningen bör utformas för att premiera långsiktiga och seriösa ägare.

Skolinspektionen (2023a) har i en framställan till regeringen begärt en lagändring som innebär att en ny ansökan om godkännande som huvudman ska krävas då en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare samt när en huvudman helt eller till väsentlig del ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet. En liknande reglering finns för tillstånd för boenden eller hemtjänst enligt socialtjänstlagen. Skolinspektionen konstaterar att nuvarande ordning innebär att väsentliga förändringar kan genomföras, vad gäller såväl ägarförhållandena som verksamheten, utan att en ny ansökan om godkännande krävs. Det kan således handla om en verksamhet som efter omfattande förändringar väsentligen skiljer sig från den som gavs tillstånd från Skolinspektionen.

Produktivitetskommissionen bedömer att en sådan förändring av ägarprövningen skulle öka sannolikheten för att skolor bedrivs av seriösa huvudmän. Det bör i förlängningen kunna öka utbildningens kvalitet och kontinuitet.

Produktivitetskommissionen noterar vidare att en utredning (dir. 2023:109) studerar hur ägarprövningen generellt bör reformeras för att premiera stabilitet, långsiktighet och seriositet. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte själva fördjupa sig ytterligare i frågan i detta delbetänkande.

En fungerande ordning för avveckling av skolor

Bedömning: Det krävs en fungerande ordning för att hantera skolenheter och -huvudmän som avvecklar sin verksamhet. Elevernas rätt till utbildning bör vara i fokus vid konstruktionen av ett sådant regelverk.

För att säkerställa att skolverksamhet bedrivs långsiktigt krävs en gedigen ägar- och ledningsprövning. Det krävs därtill fungerande processer för att i ordnad form hantera avvecklingen av skolverksamhet, exempelvis när en huvudman går i konkurs eller får sitt tillstånd indraget. Sedan tidigare finns remitterade promemorior som föreslår att en s.k. utbildningsgaranti införs för att säkerställa att elever ges rätt att fullgöra sin utbildning (Regeringskansliet, 2015). Vissa enskilda huvudmän har på eget initiativ valt att agera på samma sätt i de fall de ämnar stänga en specifik skola.

Utöver en stärkt ägar- och ledningsprövning skulle en differentierad skolpeng delvis kompensera för det skilda ansvar som kommunala och enskilda huvudmän har när det gäller att garantera elever en utbildningsplats. Produktivitetskommissionen noterar vidare att utredningen om vinst i skolan (dir. 2023:109) har i uppdrag att utreda hur ekonomiska garantier och krav ska öka tryggheten för elever att få slutföra sin utbildning. Utöver krav på att huvudmän ska ha förutsättningar att kunna avveckla sin verksamhet på ett ordnat sätt bör det övervägas om det bör införas ett resolutionsregelverk. Ett sådant regelverk skulle kunna inspireras av reglerna för att driva vidare finansiella instituts och bankers kritiska verksamheter vid fallissemang, som innebär att det offentliga tillfälligt tar över en verksamhet, samtidigt som aktiekapitalet utraderas och balansräkningen återställs genom att vissa lån omvandlas till eget kapital.

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

Tidiga insatser är avgörande för att fler ska klara skolan

Bedömning: Elever som riskerar att hamna efter i skolan bör få tidiga insatser. Detta kräver effektiva bedömningsstöd och välfungerande system för att ge elever effektivt stöd. Resultaten från det obligatoriska bedömningsstödet i årskurs 1 samt det nationella provet i årskurs 3 bör samlas in centralt.

Dagens system, inklusive ett stort fokus på att undvika betyget F i årskurs nio, har inte i tillräcklig grad lyckats styra stödinsatser mot tidiga årskurser. Enligt Skolverket (2023d) är andelen elever med särskilt stöd som högst i årskurs nio och som lägst i årskurs ett.

Det finns i dag ett obligatoriskt kartläggningsmaterial som används i förskoleklass. Därutöver finns det ett obligatoriskt bedömningsstöd i årskurs 1 för såväl svenska som matematik. Därtill genomförs nationella prov i årskurs 3. Dessa avstämningar är kopplade till en s.k. läsa-skriva-räkna-garanti. Om en lärare identifierar att en elev behöver extra stöd i sitt lärande, ska läraren samordna med personal med specialpedagogisk kompetens och göra en särskild bedömning. Om det finns ett behov av extra stödinsatser ska sådana sättas in skyndsamt. Extra anpassningar ska genomföras i den ordinarie undervisningen och eleven ska följas upp kontinuerligt. Skolverket har rekommendationer kring hur skolor bör arbeta med läsa-skriva-räkna-garantin. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har därtill studiepaket för hur arbetet med tidiga stödinsatser ska kunna ske systematiskt.

I en uppföljning av kartläggningsmaterialet i förskoleklass samt bedömningsstödet i årskurs ett finner Skolverket (2021) att materialen generellt uppskattas, men att de upplevs som tidskrävande. Andra problem som lyfts är att kunskaperna hos elever med ett annat modersmål än svenska kan vara svårare att bedöma med hjälp av materialen samt att bristande planeringstid för personal i förskolan försvårar användandet av kartläggningsmaterialet. Fridolfsson (2023) studerar användandet av det obligatoriska bedömningsstödet samt det nationella provet i årskurs tre och anser att dessa avstämningar riskerar att missa många elever med behov av extra stöd. Fridolfsson menar vidare att avstämningarna tar mycket tid från lärarna, inte är

tillräckligt standardiserade och att de därför bör ersättas av ett snabbare och mer tillförlitligt screeningtest. Även andra har riktat kritik mot bedömningsstödet och det nationella provet, bl.a. att nivån är för låg (Ruin, 2023; Tenfält, 2022). Lärare använder andra tillgängliga bedömningsstöd, men resultaten av dessa ger inte elever automatisk rätt till ytterligare stöd.

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att utveckla och förbättra kartläggningsmaterial och bedömningsstöd. Uppdraget ska redovisas senast i november 2024. Produktivitetskommissionen anser att väl utformade kartläggningsmaterial och bedömningsstöd är en viktig förutsättning för att kunna sätta in relevanta tidiga insatser.

Skolinspektionen har ett regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera införandet av läsa-skriva-räkna-garantin (Skolinspektionen, 2022). Uppdraget ska slutredovisas 2024. Skolinspektionens delredovisning av sin granskning baseras på en enkätundersökning riktad till lärare, specialpedagogisk personal och rektorer. Undersökningen visar att läsa-skriva-räkna-garantin fungerar bättre för att identifiera elever i behov av stöd, men sämre när det gäller att säkerställa att dessa elever faktiskt får relevant stöd. Det finns också en risk att den enskilda läraren lämnas ensam med detta uppdrag, då den specialpedagogiska personalen inte förefaller ha ändrat sitt arbetssätt i någon betydande omfattning. Skolinspektionen konstaterar att bara hälften av den specialpedagogiska personalen utformar stödinsatser och följer upp de extra anpassningar som genomförts tillsammans med lärare i elevens klass. Skolinspektionen konstaterar att rektorer och specialpedagogisk personal är mer nöjda med hur garantin fungerar än vad lärarna är.

Produktivitetskommissionen bedömer att tidiga och träffsäkra avstämningar, följt av effektiva stödinsatser för elever som riskerar att inte nå målen, är avgörande för att säkerställa att elever ges möjlighet att förvärva de kunskaper och färdigheter som de har rätt till. Det är viktigt att elever i så stor utsträckning som möjligt ges stöd för att nå målen, snarare än att målen anpassas till elevens för tillfället bristande förmåga. För att möjliggöra ökad forskning och uppföljning bör resultaten från det obligatoriska bedömningsstödet i årskurs ett samt det nationella provet i årskurs tre samlas in centralt. För att möjliggöra effektiva stödinsatser i den reguljära undervisningen är det viktigt att skolan ges tillräckliga resurser samt att högskolans dimensionering säkerställer att tillräckligt många lärare,

speciallärare och specialpedagoger utbildas. Inte minst bristen på speciallärare är allvarlig. Vid införandet av läsa-skriva-räkna-garantin tillfördes kommunsektorn 130–171 miljoner kronor per år i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Tillskottet ämnade kompensera för ökade kostnader för kartläggning, särskild bedömning, planering av anpassningar samt viss uppföljning och överlämning till lärare i nästa årskurs. Kostnadsersättningen baserades således på vissa tillkommande krav, särskilt för att involvera personal med specialpedagogisk kompetens, men innebar inte något resurstillskott för själva arbetet. Givet att de nya bedömningsstöden blir välfungerande anser Produktivitetskommissionen att det bör utredas om det är möjligt att knyta ersättning till antalet elever i behov av särskilt stöd.

Det är viktigt att ledarskapet inom skolan säkerställer att läraren får det stöd som behövs och att krav på extra anpassningar inte enbart innebär ytterligare arbetsbelastning för läraren. Skolinspektionen (2023b) har granskat hur arbetet med tidiga insatser bedrivs. Av 30 studerade skolor bedömdes 25 ha ett utvecklingsbehov. Trots att de skolor som studerats var sådana där rätt formell kompetens fanns tillgänglig, drog Skolinspektionen slutsatsen att personalen som har specialpedagogisk kompetens inte med tillräcklig kvalitet stöttar lärarna. Skolinspektionen konstaterar vidare att samarbete och samsyn mellan lärare och personalen med specialpedagogisk kompetens ofta brister.

För att de tidiga stödinsatserna ska fungera bättre är ledarskapet inom skolan viktigt. Det kräver att blivande rektorer ges en god utbildning på den s.k. rekryteringsutbildningen, bl.a. i hur rutiner kan konstrueras för att arbetet med tidiga insatser ska vara standardiserat och inte personberoende. Det kan också kräva tydligare uppföljning och utvärdering av rektorer. Produktivitetskommissionen bedömer vidare att regeringen bör överväga att koppla bedömningsstödet och det nationella provet till stödinsatser utöver de som sker inom ramen för den reguljära utbildningen. Det kan exempelvis handla om rätt till lovskola, extraundervisning på fritidshem, tillgång till sommarskola och liknande.[18] Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 2023:174) som har till uppgift att studera bl.a. dessa frågor.

[18] För en diskussion om effekten av mer undervisningstid, se Fischer m.fl. (2020).

Försöksverksamhet med utvidgad undervisningstid

Förslag: Det bör genomföras en försöksverksamhet där undervisningstiden i grundskolan utökas genom att terminerna förlängs och sommarlovet förkortas. Det bör övervägas att genomföra en liknande förändring också inom gymnasieskolan. Den tillkommande tiden bör primärt ägnas åt utbildning i att läsa, skriva, räkna, teknik och naturvetenskap samt språk.

Fischer m.fl. (2020) utvärderar två svenska reformer som innebar mer undervisningstid: en förlängning av terminerna respektive adderandet av ett ytterligare obligatoriskt skolår. De finner att de positiva effekterna av förlängda terminer var större än effekterna av att addera ytterligare utbildningsår. Författarna lyfter särskilt vikten av att längre terminer ges till yngre barn, i linje med vad som sagts ovan om vikten av tidiga insatser och investeringar. Effekten av sommarlov sammanfattas i en tidig studie från Cooper m.fl. (1996) som att elevers förmågor sjunker under sommarlovet, särskilt inom matematik. För läsförståelse sjönk resultaten särskilt för barn i familjer med sämre ekonomiska förutsättningar. Sedan studien från Cooper m.fl. har flera andra studier presenterats, som delvis modererat och nyanserat resultaten. Generellt är det dock troligt att ett långt sommarlov innebär ett visst förmågetapp, särskilt i ämnen som kräver kontinuerlig nötning och särskilt för grupper som inte erbjuds pedagogiska eller på annat sätt stimulerande aktiviteter under sommarlovet.

Sverige har inte ett exceptionellt långt sommarlov jämfört med andra europeiska länder, men det är längre än i såväl Danmark som Finland (Eurydice, 2022). Som nämnts ovan prioriterar Produktivitetskommissionen tidiga insatser, inklusive olika former av utökad undervisningstid, för elever som riskerar att inte nå upp till målen. Kommissionen bedömer dock att en generell förlängning av terminerna i grundskolan också bör övervägas. Det skulle exempelvis kunna bestå av en eller två veckors total förlängning av skolåret. En sådan förändring skulle troligen ha störst positiv effekt för barn med sämre socioekonomiska förutsättningar och därmed bidra till ökad jämlikhet. Längre terminer skulle också troligen ha positiva arbetsutbudseffekter, då ett kortare sommarlov möjliggör för föräldrar som i dag kombinerar ledighet och föräldraledighet att arbeta i högre utsträckning än vad de annars hade gjort. Längre terminer kan innebära

ett ökat behov av lärartimmar, vilket är en utmaning givet bristen på legitimerade lärare. Det exakta behovet beror då på hur förlängningen utformas. Skollagen reglerar antalet timmar undervisning som en elev har rätt till. En förlängd termin kan delvis konstrueras som att antalet skoldagar ökar, samtidigt som antalet undervisningstimmar inte ökar i samma utsträckning. Det skulle dock i stället öka behovet av personal på fritidshem.

De förväntade positiva effekterna av längre terminer i gymnasieskolan är troligen mindre, men för att bibehålla en likhet i skolårets längd bör det övervägas att genomföra symmetriska förändringar också för gymnasieskolan. Ett argument mot en terminsförlängning i gymnasieskolan är att gymnasieelever i högre grad arbetar under sommarlovet, något som kan bidra till en annan typ av värdefullt lärande än det som uppnås i skolan.

Initialt bör en försöksverksamhet, i första hand riktad mot lägre årskurser, genomföras. Givet välfungerande bedömningsstöd i årskurs ett och nationella prov i årskurs tre skulle dessa kunna användas för att studera effekterna av förlängda terminer.

Utökad rätt till utbildning i fritidshem

Förslag: Alla barn bör erbjudas ett visst antal timmar per år i fritidshem fram t.o.m. vårterminen det år barnet fyller 10 år. 6–12-åringar bör kunna erbjudas fritidshem eller öppen fritidsverksamhet, eller mer tid i dessa två verksamheter, om barnets levnadsvillkor motiverar detta.

Produktivitetskommissionen bedömer att en utökad rätt till utbildning i fritidshem vore önskvärd. Utredningen om utökad rätt till fritidshem (SOU 2022:61) har lämnat förslag om hur detta skulle kunna ske. Utredningen konstaterade att fritidshemmet kompletterar skolan och att det har ett kompensatoriskt uppdrag. Vidare konstaterade utredningen att fritidshemmet har fått ett stärkt pedagogiskt uppdrag, vilket har ökat dess betydelse för elevers utveckling och lärande. I dag är dock rätten till utbildning i fritidshem reglerad på ett sätt som gör att det framför allt är barn vars föräldrar arbetar eller studerar som går i fritidshem. Reglerna kring behörighet skiljer sig förvisso åt mellan kommuner, men någon nationell rätt till ett visst

antal timmars utbildning i fritidshem finns inte. Ovanstående innebär att de barn som sannolikt skulle gynnas mest av fritidshemmets utbildning är de barn som deltar i minst utsträckning. Inskrivningsgraden är lägst i kommuner med stora socioekonomiska utmaningar och högst i kommuner med mycket goda socioekonomiska förutsättningar (SOU 2022:61). De områden där inskrivningen är som lägst präglas av att färre har högutbildade föräldrar, att sysselsättningsgraden är lägre samt att andelen med utländsk bakgrund är högre.

Till skillnad från förslagen i betänkandet från utredningen om utökad rätt till fritidshem bedömer Produktivitetskommissionen inte att deltagandet i utbildning i fritidshem bör göras kostnadsfritt. Deltagande är redan kraftigt subventionerat varför informationsinsatser, ett förvalsalternativ där deltagande förutsetts och liknande åtgärder för att stimulera deltagande bör prövas innan en eventuell avgiftssänkning införs. Ersättningssystem som kan vara relevanta för berörda föräldrar bör utformas så att avgiften för deltagande i utbildning i fritidshem kan betalas. Det kan dock övervägas om deltagande i fritidshem bör göras kostnadsfritt och fritidshemmen bör ges förstärka resurser i områden som präglas av låga studieresultat och hög kriminalitet. Det bör även övervägas om elever i sådana områden ska ges tillgång till fritidshem även under mellanstadiet.

Snabb validering och krav på behörighet

Förslag: Undantaget från krav på lärarlegitimation för lärare med en utländsk lärarutbildning som undervisar på ett främmande språk bör avskaffas. I stället bör det skapas snabba och effektiva system för validering av utländsk lärarutbildning.

I skollagen finns ett undantag från kravet på lärarlegitimation för lärare med en utländsk lärarutbildning som motsvarar en svensk lärarexamen som undervisar på ett främmande språk, om de bedöms ha kompetens att undervisa på detta främmande språk. Undantaget gäller inte språkundervisning. Skolverket (2018) rekommenderade regeringen att fasa ut detta undantag.

Produktivitetskommissionen bedömer att nuvarande undantag är svårmotiverat. Snarare än ett generellt undantag från kravet på lärar-

legitimation bör snabba och effektiva system för validering av utländsk lärarutbildning finnas. Det kan vidare noteras att undantaget inte enbart gäller för personer som har det främmande språket som modersmål. Personer med ett modersmål som inte är svenska kan därför undervisa på ett språk som varken är deras modersmål eller svenska, trots att de saknar lärarlegitimation.

9.3.5 Övriga förslag och observationer i förhållande till pågående utredningar m.m.

Utöver de förslag och bedömningar som presenterats ovan noterar Produktivitetskommissionen att det pågår en rad utredningar och försöksverksamheter på skolans område, bl.a.:

- Översyn av lärares och förskollärares administrativa börda (dir. 2023:72).
- Utredning om förbättrad trygghet och studiero i skolan, inklusive införandet av ett nationellt frånvaroregister (dir. 2023:154).
- Utredning om tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna (dir. 2023:173).
- Försök med kortare varianter av kompletterande pedagogisk utbildning (KPU).

Produktivitetskommissionen anser att de ovan nämnda utredningarna studerar relevanta områden och att direktiven generellt möjliggör för att ta fram väl avvägda förslag. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte fördjupa sig ytterligare i dessa frågor inom ramen för sitt delbetänkande. När det gäller försöken med KPU noterar Produktivitetskommissionen att KPU ofta avslutas med uppsatsskrivning. Kommissionen bedömer inte att det är nödvändigt att personer som redan har en akademisk examen, där uppsatsskrivande ingår, ska behöva skriva ytterligare en uppsats utan i stället använda den tiden till att tillämpa förvärvade kunskaper i sin yrkesroll.

Produktivitetskommissionen är generellt positiv till försöksverksamheter som ett sätt att producera ny kunskap om effekten av regeländringar (se kapitel 5). För att öka möjligheten till lärande ytterligare bör Skolverket instrueras att, när så är lämpligt, implementera reformer och förändringar på ett sätt som möjliggör effektutvärderingar.

9.3.6 Förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med

Reglering ämnad att minska klasstorlekar

Effekten av mindre klasstorlekar diskuteras i avsnitt 10.3.2. Det finns studier som tyder på att mindre klasser är gynnsamt, även om det också finns studier som inte kan påvisa någon sådan statistiskt signifikant effekt. Allt annat lika bedömer Produktivitetskommissionen att det vore önskvärt att minska antalet elever i klasser som har många elever. Det skulle skapa förutsättningar för läraren att ägna varje elev mer tid. Med mindre klasser är skadan av att en elev agerar på ett sätt som stör hela klassen också mindre, då färre elever berörs. Särskilt i de lägre årskurserna bedömer Produktivitetskommissionen att mindre klasser eller fler pedagogiskt utbildade vuxna per elev, allt annat lika, är att föredra.

Samtidigt är det inte uppenbart att effekten av mindre klasser är skalbar på ett rimligt sätt. På kort sikt har Sverige de lärare vi har. Det är möjligt att några personer som är utbildade lärare, men som i dag arbetar med något annat, skulle kunna rekryteras tillbaka till yrket, t.ex. genom förbättrade arbetsvillkor. Det hade i många fall varit bra, men krävt andra åtgärder än just en reglering av klasstorlekar. Sådana alternativa åtgärder som har potential att locka tillbaka utbildade lärare till skolan är exempelvis förslag ämnade att minska den administrativa bördan, och bör genomföras på egna meriter. På samma sätt skulle åtgärder som syftar till att fylla fler av de tomma platserna på lärarutbildningen riskera att de extra lärarstudenter som påbörjar utbildningen på marginalen har sämre förutsättningar att bli bra lärare än den genomsnittlige lärarstudenten. Produktivitetskommissionen lämnar i stället förslag, bl.a. om ändrade regler kring särskild behörighet, som syftar till att öka kvaliteten på lärarstudenterna och därmed de framtida lärarna. En högre status för lärarutbildningen och läraryrket kan också i förlängningen locka fler sökande. Risken för att en enskild elevs störande beteende påverkar många andra om klasserna är stora, kan delvis minska genom ett ökat användande av särskilda undervisningsgrupper o.d.

Produktivitetskommissionen föreslår ingen skarp reglering som syftar till att minska klasstorlekarna, men bedömer ändå att förslag som ökar kvaliteten på lärarutbildningen och som förbättrar nuvarande lärares arbetsmiljö, har potential att bidra till mindre klasser

genom att öka genomströmningen på lärarutbildningen och undvika att utbildade lärare lämnar yrket.

Avskaffat fribelopp

Produktivitetskommissionen har övervägt huruvida det s.k. fribeloppet – inkomstgränsen över vilken rätten till studiemedel minskar – bör höjas kraftigt eller avskaffas. Studier tyder på att studenter som arbetar mycket under studietiden gör detta på bekostnad av tiden som de lägger på att studera (Hauschildt m.fl., 2021). Detta gäller särskilt studenter som arbetar mer än 15 timmar per vecka. Att studenter arbetar parallellt med sina studier kan potentiellt vara gynnsamt. SCB (2018a) visar exempelvis att de studenter som arbetat under studietiden har en högre sysselsättningsgrad efter avslutade studier. Det kan dock antas att selektionseffekten är relativt stor, där ambitiösa studenter har enklare att få jobb såväl under som efter studietiden. Arbete kan leda till ökat humankapital för den enskilde och det bidrar med värdeskapande för samhället. Dessa fördelar måste vägas mot risken för att omfattande arbete påverkar studierna negativt, såväl vad gäller förvärvade färdigheter som vad gäller möjligheten till snabb genomströmning. Produktivitetskommissionen bedömer att det viktiga över tid, ur ett produktivitetsperspektiv, är att studenterna ges värdefulla färdigheter på ett effektivt sätt och att de sedan ges möjlighet att använda dessa färdigheter under lång tid, genom en snabb genomströmning. För studenter med överkapacitet – som inte behöver studera på heltid för att tillgodogöra sig sin utbildning på ett bra sätt – är det generellt viktigare att kvaliteten på utbildningen höjs samt att de ges möjlighet att läsa utbildningen i snabbare takt, än att de ska ägna sin fritid åt omfattande arbete. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte föreslå ett kraftigt höjt eller avskaffat fribelopp.

Det är samtidigt värt att notera att ett lågt fribelopp, i kombination med ett icke-generöst studiemedelssystem, riskerar att leda till att en lägre andel människor genomgår högre utbildning. Det går också att tänka sig att ett för lågt fribelopp kan leda till mer helårsarbete, om fler studenter behöver finansiera sin tillvaro helt genom just arbete. En modellering av Sverige visar att när fribeloppet går mot noll minskar mängden arbete under sommarmånaderna, medan

det ökar för helårsarbete (Joensen och Mattana, 2021). Förändringar av fribeloppet och studiemedelssystemet måste alltså göras på ett sätt som möjliggör för studenterna att i första hand ägna sin tid åt att studera.

Ge arbetsmarknadens parter inflytande över dimensioneringen av den högre utbildningen

Produktivitetskommissionen har övervägt huruvida representanter från arbetsmarknadens parter eller näringslivet bör ges ett direkt inflytande över dimensioneringen av den högre utbildningen. Kommissionen finner dock att detta inte vore ändamålsenligt. Det främsta skälet till detta är att det riskerar att leda till att vi utbildar för nuvarande näringslivsstruktur. Det riskerar att försvåra strukturomvandling och kan ge upphov till indirekta inträdeshinder för företag i andra branscher och med andra kompetensbehov.

Frikoppla delvis resurstilldelningen från antalet studenter och ge lärosätena möjlighet att omfördela medel mellan sina forsknings- och utbildningsanslag

I dag förfogar lärosätena över såväl ett utbildningsanslag som ett forskningsanslag. I den s.k. ”struten” – betänkandet från Styr- och resursutredningen (SOU 2019:6) – föreslås ett gemensamt anslag, med argumentet att detta skulle möjliggöra flexibel medelsanvändning. Produktivitetskommissionen bedömer, i likhet med bl.a. Bergman (2023), att detta skulle öka risken för att resurser flyttas från utbildning till forskning och att drivkraften att erbjuda en konkurrenskraftig utbildning som svarar mot studenternas och arbetsmarknadens behov skulle försvagas. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte föreslå ett gemensamt anslag.

Vidare föreslås i ”struten” att lärosätena ska ges en ersättning som delvis är oberoende av antalet studenter. Produktivitetskommissionen bedömer att detta hade ökat lärosätenas makt, på bekostnad av studenternas och det övriga samhällets, på ett sätt som troligen inte skulle leda till ett mer välfungerande utbildningssystem. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte gå vidare med sådana förslag.

Använd andra mekanismer än betyg för antagning till högre utbildning

Som beskrivits ovan finns det betydande problem med det svenska betygssystemet. Produktivitetskommissionen har därför övervägt om betygens roll i urvalet till högre utbildning bör minska. Sådana förslag har också lyfts av företrädare för lärosäten (Strannegård, 2023). Kommissionen anser dock att med ett reformerat och likvärdigt betygssystem har urval baserat på betyg potentialen att vara ett relativt välfungerande system. Betyg sänker tröskeln för att söka sig till högre utbildning, jämfört med om en sådan ansökan var förenad med ytterligare prov eller andra typer av arbetsinsatser. Betyg fångar också andra förmågor och färdigheter än vad som kan mätas med exempelvis ett antagningsprov. Höga betyg är exempelvis ett tecken på att eleven i fråga över tid har ansträngt sig, vilket tyder på goda ickekognitiva förmågor. Betyg är därför en relativt bra indikation på hur väl eleven kan förväntas tillgodogöra sig den högre utbildningen.

Begränsad möjlighet att få högsta betyg vid omtentamen

Henrekson (2022b) föreslår att det vid ett första omtentamenstillfälle inte bör vara möjligt att tilldelas betygen A eller B, samt att det vid eventuella efterföljande omtentamenstillfällen enbart ska vara möjligt att få betyget E. Produktivitetskommissionen är positiva till förslag som ökar genomströmningen i den högre utbildningen. En begränsning av möjligheten att få höga betyg vid omtentamen skulle kunna bidra till detta, genom att ge studenterna incitament att klara kurser som avslutas med tentamina på utsatt tid.

Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att betygsättningen inom högskolor och universitet inte är harmoniserad. Tvärtom används flera olika typer av skalor, varför en reglering inte är lätt att utforma. Det kan vara en större begränsning att reglera betygsystem med få godkända betygssteg än system med många godkända steg. Det kan exempelvis upplevas som en mindre begränsning att en student ges ett C, trots att studenten vid omtentamen fått poäng motsvarande betyget B, än att en student ges betyget G, trots att hon vid omtentamen fick högsta möjliga poäng, på grund av att utbildningen enbart tillämpar två godkända betyg.

Därtill är det inte alltid tentamen som är det avslutande momentet på en kurs. Det skulle motivera att regleringen utformades som att högsta betyg enbart är möjligt att få för de elever som avslutar kursen inom avsatt tid. Regleringen skulle behöva hantera frågor om sjukskrivning och andra omständigheter som skulle kunna motivera ett något försenat avklarande av en kurs.

Produktivitetskommissionen bedömer att det finns andra sätt att öka genomströmningen, men motsätter sig inte att regeringen överväger att i högskoleförordningen reglera att högsta betyg inte ska kunna ges till studenter som inte klarat kursen på utsatt tid, om inte särskilda skäl föreligger.

Försöksverksamhet med minskad rätt till modersmålsundervisning

Att bedöma effekten av modersmålsundervisning är förenat med relativt stora metodologiska problem. Den generella bilden har historiskt varit att modersmålsundervisning påverkar resultaten i andra ämnen positivt. I Danmark avskaffades rätten till modersmålsundervisning 2002. I den danska Reformkommissionens (2023) betänkande föreslås dock intensiv modersmålsundervisning i första klass i skolor med hög andel elever som är flerspråkiga. Det har också genomförts relativt högkvalitativa studier på effekten av modersmålsundervisning i Danmark, som visar på vissa positiva effekter för vissa elevers trivsel och motivation (Andersen m.fl., 2017). Någon kortsiktig effekt på elevernas kunskap i danska hittades inte. På sikt ökade dock elevernas läsförståelse i danska, vilket delvis berodde på minskade beteendeproblem. En möjlig anledning till det sistnämnda är att när elever ges ökade resurser och ett konstruktivt sammanhang, minskar risken för destruktivt beteende.

Forskningen om effekten av modersmålsundervisning i Sverige är i vissa fall svår att tolka och generalisera. Elevgrupper med rätt till modersmålsundervisning är väldigt heterogen. Därtill finns inte sällan selektionseffekter, där elever som aktivt väljer att delta kan antas skilja sig från elever som inte väljer att delta. Insatsen modersmålsundervisning har också en offentligfinansiell alternativkostnad, i form av att andra typer av insatser väljs bort till förmån för modersmålsundervisning, som är svår att fånga. I betänkandet från utredningen om modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan

och motsvarande skolformer (SOU 2019:18) sammanfattas en del studier, som många dock lider av bl.a. ovannämnda metodologiska problem. Utredningen genomför också en egen statistisk analys som antyder att modersmålsundervisning inverkar positivt på elevers studieresultat.

Produktivitetskommissionen konstaterar att Sverige har ett relativt stort antal elever som är berättigade till modersmålsundervisning och att det kan vara svårt att erbjuda denna undervisning på ett likvärdigt sätt, bl.a. till följd av lärarbrist, samt att bristande kunskaper i svenska är ett växande problem. Det går att argumentera för att svensk skola i dag, till följd av en annan elevsammansättning och en ökad andel elever som inte talar svenska hemma, står inför andra problem än den gjort historiskt. Produktivitetskommissionen har därför övervägt att föreslå en försöksverksamhet med avskaffad rätt till modersmålsundervisning, i syfte att bidra till ökad kunskap om effekten av sådan undervisning. Kommissionen noterar dock att det generellt är svårt att få legitimitet för experiment och försöksverksamheter som innebär en försämring för människor. Vidare konstaterar Produktivitetskommissionen att regeringen har valt att tillsätta en utredning om modersmålsundervisningen (dir. 2023:175), varför kommissionen valt att inte själva fördjupa sig ytterligare i frågan.

En låg administrativ avgift för att acceptera en plats på en kurs eller ett program på universitet eller högskola

Det faktum att en student anmäler sig till en kurs eller ett program, för att därefter antingen inte påbörja kursen eller programmet eller hoppa av detsamma, försvårar en rationell styrning av högskolesektorn. Det viktigaste sättet att undvika avhopp är att förbättra kvaliteten på utbildningen i tidigare steg samt att den utbildning som studenten sökt sig till håller hög kvalitet och erbjuder ett rimligt stöd. Förslag för att uppnå detta finns delvis i detta delbetänkande, men planeras också att presenteras i kommissionens huvudbetänkande. Produktivitetskommissionen har dock övervägt om en låg administrativ avgift för att tacka ja till platserbjudanden skulle vara ett rimligt sätt att på marginalen minska risken för överanmälningar. Avgiftens primära syfte skulle då inte vara att ändra de privatekonomiska kalkylerna av att söka sig till högre utbildning. Avgiften skulle alltså inte på ett kännbart sätt öka kostnaderna av utbildning. I stället

skulle syftet vara att skapa en mental kontrollstation för den potentiella studenten och få personen i fråga att tänka till och inte ”okynnesanmäla” sig till en kurs eller ett program, eller att anmäla sig ”för säkerhets skull”. En möjlig nivå på administrationsavgift skulle ha kunnat vara i storleksordningen 100 kronor i 2023 års penningvärde.

En risk med förslaget är att grupper som snarare underanmäler sig till högre utbildning träffas. Det kan exempelvis handla om grupper med stark studieförmåga men låga akademiska förväntningar på sig själv och från omgivningen. Ett sätt att lindra detta problem skulle vara att göra det möjligt för alla människor att kostnadsfritt tacka ja till ett fåtal kurser och program och att den administrativa avgiften enbart läggs på de anmälningar som görs därefter. En annan risk med förslaget är att det skapar administrativt krångel för berörd myndighet och för de blivande studenterna. Produktivitetskommissionen har inte kunnat finna att problemet med överanmälningar är så stort att det motiverar införandet av en administrationsavgift.

Skolinspektionen bör få tillsynsansvar över fristående förskolor, fritidshem och pedagogisk omsorg

I dag har Skolinspektionen tillsynsansvar för förskolor som drivs i kommunal regi, medan kommunerna har tillsynsansvar för fristående förskolor. Produktivitetskommissionen har övervägt att rekommendera att tillsynsansvaret ska samlas hos Skolinspektionen. En sådan reform skulle vara kostnadsneutral och växlas inom ramen för den kommunala finansieringsprincipen. Kommunernas befogenheter skulle kringskäras, vilket måste vägas mot den administrativa lättnad som kommunerna skulle få. På samma sätt måste en kommuns större lokalkännedom vägas mot Skolinspektionens förmåga till professionalisering och standardisering i tillsynsarbetet. Produktivitetskommissionen har inte kunnat finna att förslaget skulle ha en sådan påverkan på kvaliteten i verksamheten, och i förlängningen på produktiviteten, att det kan motiveras utifrån ett strikt produktivitetsperspektiv.

9.4 Konsekvensanalys

9.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Produktivitetskommissionen bedömer att majoriteten av förslagen i detta kapitel medför små eller obetydliga offentligfinansiella kostnader. Förslaget om att normera betyg på gruppnivå kommer att kräva vissa utvecklingsresurser. En mer exakt bedömning behöver göras av den utredning som har till uppgift att ta fram ett konkret förslag.

Bedömningen att det bör införas ett gemensamt skolval bedöms medföra vissa merkostnader, beroende på exakt utformning. I utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) bedömdes att den modell som utredningen föreslog skulle medföra 30 ytterligare årsarbetskrafter på Skolverket. Med dagens lönenivåer skulle det motsvara cirka 30 miljoner kronor i ökade kostnader. Utredningen bedömde att det under en två år lång uppstartsfas skulle krävas ytterligare cirka 10 årsarbetskrafter, vilket i dag skulle innebära en ungefärlig kostnad om 40 miljoner kronor under två år, och därefter 30 miljoner kronor per år. Utredningen bedömde därtill att förslaget skulle leda till cirka 172 miljoner kronor i lägre kostnader för kommunerna. Produktivitetskommissionen tar inte ställning för en exakt modell, men anser att det är rimligt att tro att ett gemensamt skolval leder till begränsade besparingar eller utgiftsökningar.

Förslaget om att skapa lägre trösklar för elever att studera på gymnasiala yrkesprogram kan komma att leda till fler gymnasiestudenter, vilket i sin tur kan leda till ökade kostnader för gymnasieskolan. Detta ska vägas mot minskade kostnader för andra typer av ersättningar som vissa av dessa elever i dag uppbär samt minskade kostnader för exempelvis komvux. För att få en uppfattning om storleken på de potentiella konsekvenserna kan det noteras att det är knappt 18 000 elever som saknar behörighet att söka till ett nationellt program. Den genomsnittliga kostnaden per elev inom gymnasieskolan var 135 100 kronor år 2022, även om den varierar kraftigt beroende på typ av program. Om alla elever som i dag är obehöriga skulle bli behöriga och välja att söka ett gymnasieprogram med genomsnittlig kostnad skulle det alltså kunna leda till ökade kostnader med 2,4 miljarder kronor, vilket dock vore högt räknat. För det första kommer alla som i dag är obehöriga inte att bli behöriga och vilja söka sig till ett gymnasieprogram. För det andra studerar en andel av de obe-

höriga redan på introduktionsprogram eller inom komvux. För det tredje uppbär en del av den aktuella målgruppen andra typer av ersättningar. I den proposition där behörighetskraven skärptes (prop. 2009/10:165) bedömdes kostnadsminskningarna, som också berörde andra typer av förändringar, till i storleksordningen tiotals miljoner kronor. En mer precis bedömning av de offentligfinansiella konsekvenserna av förändrade antagningskrav beror också på exakt val av åtgärd. På lång sikt bedöms det faktum att fler blir behöriga att söka ett nationellt program inom gymnasieskolan ha positiva offentligfinansiella effekter.

Förslaget om ändrade antagningskrav till universitet och högskolor bedöms kunna hanteras inom ramen för Universitets- och högskolerådets kontinuerliga arbete med antagningssystemet. En begränsad ökning av kostnaderna för kommunal vuxenutbildning kan förväntas om möjligheten att läsa upp vissa betyg för att bli behörig utvidgas.

Effekten av möjligheten att differentiera ersättningen till kommunala respektive fristående skolor beror på hur möjligheten implementeras och nyttjas. Om implementeringen innebär att ersättningen till fristående skolor sänks innebär det en besparing för kommunsektorn. Storleken på effekten beror framför allt på hur stor skillnad som tillåts. Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) kvantifierade inte effekterna av detta förslag, men konstaterade att en initial ökning av antalet överklagade bidragsbeslut kan ge vissa ökade administrativa kostnader för kommunerna.

Bedömningen att regeringen bör analysera förslagen i den så kallade Dimensioneringsutredningens andra paket föranleder i sig ingen offentligfinansiell kostnad. Konsekvenser av förslagen beskrivs i utredningens betänkande (SOU 2020:33).

En förändrad resurstilldelning och dimensionering inom den högre utbildningen innebär en förändrad mekanism för resurstilldelning, men inte nödvändigtvis en förändring av de totalt avsatta resurserna. Detsamma gäller bedömningen om att den så kallade prislappen höjs inom ramen för de beslutade anslagsnivåerna. Bedömningarna antas därför vara offentligfinansiellt neutrala. I den mån de på sikt förbättrar genomströmningen och arbetsmarknadsinträdet antas detta stärka de offentliga finanserna.

Den offentligfinansiella effekten av att genomföra en försöksverksamhet med incitament ämnade att snabba på genomström-

ningen beror på hur verksamheten utformas. Den kan exempelvis gälla alla, men vara tidsbegränsad, eller gälla enbart vissa typer av studier eller vissa delar av studentpopulationen. Effekten beror därtill på storleken på incitamentet samt villkoren för att få ta del av den. Premien kan exempelvis baseras på att klara utbildningen inom utsatt tid, eller innan en viss ålder. Förslaget är alltså skalbart och dess kostnad kan anpassas genom utformningen. För att få en fingervisning av vad en rimlig kostnad skulle kunna vara kan det konstateras att det varje år examineras drygt 70 000 personer och delas ut cirka 85 000 examina per år. Om vi antar att en examenspremie införs och utformades för att träffa 10 procent av examina, samt att den i snitt uppgå till 20 000 kronor, skulle det innebära en utbetalning om 170 miljoner kronor per år. Hur examenpremien utbetalas spelar också roll. Om den utformas som ett bidrag utgör utbetalningen också den offentligfinansiella kostnaden. Om den i stället utformas som en avskrivning av studielånen kan kostnaden bli en annan. Antingen anslagsfinansieras det direkt, eller så kan de uteblivna årliga ränteintäkterna bäras av studentkollektivet genom att räntenivån tar hänsyn till den förväntade efterskänkningen.

I den lagrådsremiss från 2018 som föreslog införandet av en offentlighetsprincip för enskilda huvudmän bedöms att kommunerna får ökade merkostnader till följd av att de föreslås vara arkivmyndighet. Dessa kostnader föreslogs dock täckas av avgifter. Ett antal myndigheter, däribland Skolverket, bedömdes i lagrådsremissen få vissa ökade kostnader till följd av ett behov av att tillhandahålla informationsinsatser. Dessa bedömdes dock rymmas inom ramen för redan tilldelade medel. Även Skolinformationsutredningens förslag om en insynsprincip bedömdes ha begränsade kostnader för såväl kommuner som staten. Sammantaget bedömer Produktivitetskommissionen att införandet av en offentlighetsprincip medför i det närmaste obetydliga offentligfinansiella kostnader.

Att ägarprövningen bör stärkas i de fall en verksamhet byter ägare eller ändrar inriktning kan antas medföra vissa ökade kostnader för Skolinspektionen. Ägarprövningen är dock avgiftsfinansierad och väntas därmed inte medföra några offentligfinansiella nettokostnader.

Den offentligfinansiella effekten av ett ökat fokus på tidiga insatser beror på hur dessa insatser utformas. Översynen av bedömningsstöden görs inom ramen för Skolverkets tilldelade budget. På kort sikt har Sverige de lärare vi har, varför ett ökat fokus på tidiga

årskurser i viss utsträckning kan behöva ske genom en omprioritering från insatser för högre årskurser. På sikt är en bättre dimensionering av utbildningssystemet, där antalet lämpliga sökande till lärarutbildningarna ökar, viktig för att säkerställa tillgången till exempelvis speciallärare. Denna förändrade dimensionering och finansiering föreslås i detta delbetänkande kunna ske inom ramen för de resurser som tilldelats området, genom en omprioritering och ett ökat fokus på kvalitet före kvantitet. Även om Produktivitetskommissionens övergripande inställning är att studenter primärt bör ägna sig åt studier bör lärarstudenter också kunna användas som en pedagogisk resurs vid exempelvis lovskola. Det kan leda till ett vissa ökade kostnader inom utbildningsväsendet. Produktivitetskommissionen har inte tillgång till information om hur många barn som ges olika typer av anpassningar i enlighet med läsa-skriva-räkna-garantin. Skolverket (2023d) visar dock att 1,8–5,6 procent av eleverna i årskurs 1–3 har åtgärdsprogram, som ska tas fram om de initiala anpassningarna inte bedöms vara tillräckliga. Totalt har knappt 14 000 elever i lågstadiet ett åtgärdsprogram. Kostnaden för att öka resurserna till skolor med elever i behov av anpassningar eller åtgärdsprogram är skalbar. Träffsäkerheten i stödet är beroende av träffsäkerheten i bedömningsstöden och de nationella proven. Som ett räkneexempel kan det noteras att om en grupp om tio elever med åtgärdsplan skulle berättiga en skola till resurser motsvarande en person som tjänar 35 000 kronor i månaden skulle det innebära 760 miljoner kronor i ökade kostnader.[19] När det gäller insatser i form av ökad undervisningstid kommer den utredning (dir. 2023:174) som är tillsatt för att lämna förslag på detta område att kunna göra en mer detaljerad konsekvensanalys av sina förslag.

Att utöka undervisningstiden genom en förlängd termin kan komma att medföra ökade kostnader. Den exakta kostnaden beror på hur förslaget implementeras. Ett tak för uppskattningen kan fås genom att skala upp dagens totalkostnad med den ökning av antalet skolveckor som föreslås. I dag kostar förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, specialskola, grundsärskola, gymnasiesärskola samt fritidshem totalt cirka 234 miljarder kronor (Skolverket, 2023g). Om man antar att undervisning i dag bedrivs under cirka 40 veckor och skalar upp de enskilda skolformernas kostnad med en faktor 41 / 40 = 1,025,

[19] 13 800 elever / 10 * 35 000 * 12 * 1,3142 = 762 miljoner kronor. Detta är exklusive andra kostnader än direkt lönekostnad.

dvs. med 2,5 procent, ökar kostnaderna med 5,8 miljarder kronor i 2022 års prisnivå. Detta överdriver de faktiska kostnaderna, då beräkningen inkluderar fasta lokalkostnader m.m. Bedömningen är också att förlängningen initialt bör ske i form av en försöksverksamhet, vilket gör kostnaden skalbar beroende på hur många skolor som inkluderas i försöket. Antag exempelvis att lågstadiet utgör en tredjedel av kostnaden för grundskolan, dvs. 47 miljarder kronor, och att en försöksverksamhet berör fem procent av eleverna i lågstadiet. Om försöksverksamheten skulle innebära att kostnaderna ökar med 2,5 procent, i enlighet med resonemanget ovan, skulle det, högt räknat, innebära en ökad kostnad om 60 miljoner kronor. Skulle förlängningen göras dubbelt så lång, dvs. två veckor, skulle kostnaden bli den dubbla. En förlängning av läsåret kan också göras utan att antalet undervisningstimmar ökar i motsvarande grad. Det hade inneburit kortare undervisning per dag, men under fler dagar, vilket inte hade lett till ett lika stort behov av ytterligare lärare. Då hade i stället behovet av personal på fritidshem ökat något.

Förslaget om utökad rätt till fritidshem beräknades i betänkandet från Utredningen om utökad rätt till fritidshem (SOU 2022:61), i det scenario som utredningen bedömde som mest realistiskt, leda till 176 miljoner kronor i ökade kostnader till följd av fler inskrivna barn. Därtill bedömdes den kostnad som vissa kommuner i dag frivilligt åtagit sig, genom en utökad rätt till inskrivning i fritidshem, uppgå till cirka 105 miljoner kronor. Dessa beräkningar är dock behäftade med stor osäkerhet.

Förslaget om att avskaffa undantaget på lärarlegitimation för lärare med en utländsk lärarutbildning bedöms medföra låga kostnader. Vissa ökade resurser för validering och vidareutbildning kan krävas, men redan i dag gäller undantaget enbart för de som har en utländsk examen som motsvarar en svensk lärarutbildning varför det redan krävs en viss bedömning av lärarens kompetens. Enligt uppgift från Skolverket är det cirka 3 400 personer som skulle beröras av förändringen.[20] Det är svårt att bedöma hur många av dessa som skulle vara intresserade av utbildningsinsatser och hur omfattande sådana kan antas behöva vara. Valideringsutredningen konstaterade att kostnaden för validering varierade mellan olika utbildningar och föreslog en schabloniserad ersättning på 15 000 kronor per bedömning (SOU 2018:29; SOU 2019:69). Det finns också redan i dag utbild-

[20] Mailväxling med Skolverket, 2024-02-28.

ningar som fokuserar på vidareutbildning av lärare som saknar examen. Som ett räkneexempel kan det konstateras att om alla berörda lärare skulle behöva en termins utbildning, samt att kostnaden för utbildningen är 60 000 kronor per helår, skulle kostnaden uppgå till 102 miljoner kronor.[21] Om stocken lärare tillgodogjorde sig denna utbildning över fem år skulle den årliga kostnaden bli cirka 20,4 miljoner kronor per år. Om bara en andel av de berörda lärarna var villiga att tillgodogöra sig utbildningen skulle kostnaden minska. Kostnaden för ersättning till de studerande beror på i vilken grad de kan antas finansiera sin utbildning med studiemedel, inklusive omställningsstudiestödet, och i vilken mån utbildningen kan genomföras parallellt med deras reguljära arbete. Till de direkta kostnaderna kommer, beroende på utbildningsupplägg, indirekta offentligfinansiella kostnader i form av lägre skatteintäkter. Kostnaden är kortsiktig och övergående, eftersom den berör de lärare utan svensk legitimation som undervisar i dag.

9.4.2 Övriga konsekvenser

Effekter för huvudmän

Införandet av en offentlighetsprincip för enskilda huvudmän bedöms öka kostnaderna för dessa huvudmän. Denna kostnad bör hanteras inom ramen för skolans finansieringssystem, där enskilda huvudmän ges samma ersättning som offentliga huvudmän för samma uppgifter och ansvar. Även förslaget om stärkt ägarprövning kan leda till vissa ökade kostnader för de huvudmän som berörs. Produktivitetskommissionen bedömer dock att antalet tillkommande ärenden är mycket begränsat och att kostnadsökningen är liten i förhållande till skolans totala utgifter.

Effekt för jämställdheten

Om förslaget om att normera betygssättningen till de nationella proven innebär att resultaten på de nationella proven ges ökad tyngd i betygssättningen kan det antas gynna pojkar i förhållande till flickor.[22] Givet att andelen som är obehöriga att söka ett gymnasialt

[21] Kostnaden 60 000 kronor motsvarar ungefär den s.k. prislappen för HJST-området.
[22] Skolverket (2019, 2020c) visar att pojkar får något lägre betyg än flickor, givet ett visst provresultat.

yrkesprogram är något högre bland pojkar än bland flickor (Skolverket, 2023b) kan förslaget om att göra fler behöriga komma att gynna pojkar marginellt mer än flickor.

Andelen pojkar som har åtgärdsprogram i grundskolan är högre än andelen flickor (Skolverket, 2023d), varför förslaget om ett ökat fokus på tidiga insatser kan antas gynna pojkar mer än flickor.

Sammantaget bedöms förslagen i detta delbetänkande alltså gynna pojkar och män i högre grad än flickor och kvinnor. Givet att pojkar generellt klarar sig sämre i skolan än flickor innebär detta att jämställdheten inom skolans område bedöms öka.

Övriga effekter

Förslagen i detta kapitel bedöms inte ha en direkt påverkan på vare sig möjligheten att nå de integrationspolitiska målen eller brottsligheten. Problem i skolan samvarierar dock med såväl risken för att ägna sig åt kriminalitet som att bli arbetslös. I den mån förslagen bidrar till att fler, inte minst pojkar, klarar skolan kan förslagen därför indirekt bidra till en bättre integration, minskad brottslighet och minskad arbetslöshet. Storleken på effekterna är dock mycket svårbedömd. I övrigt bedöms inte förslagen ha några signifikanta effekter på de områden som Produktivitetskommissionen är skyldig att analysera enligt § 14–15a i kommittéförordningen (SFS 998:1474).

9.4.3 Finansiering

Det finns ett antal statsbidrag inom skolans område som skulle kunna avskaffas eller minska för att finansiera förslagen i detta delbetänkande. Statsbidraget för inköp av litteratur uppgår under 2024 till 176 miljoner kronor. Det finns också cirka 555 miljoner kronor avsatt för ett riktat statsbidrag för inköp av vissa läromedel. Dessa skulle kunna minskas eller tas bort för att finansiera delar av förslagen i detta kapitel. Vidare kan det övervägas om en del av statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling, som år 2024 uppgår till knappt 7,5 miljarder kronor, kan styras om mot tidiga insatser för elever som riskerar att inte klara kunskapskraven. Det kan göras på flera sätt, antingen genom att vikta bidraget mot förskoleklass och lågstadium, eller genom att knyta viss ersättning till skolors resultat

vid tillämpning av bedömningsstöd och på det nationella provet i årskurs tre. Syftet med ett ökat fokus på tidiga insatser stämmer väl överens med målet för statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling.

Förslaget om utökad rätt till utbildning i fritidshem bör kunna finansieras genom att det så kallade fritidskortet, som från och med 2025 beräknas kosta 792 miljoner kronor, avskaffas eller minskas. Produktivitetskommissionen bedömer att riktade insatser mot barn med störst behov är bättre än breda subventioner av specifika fritidsaktiviteter. Kommissionen bedömer också att det finns en risk att en del av pengarna till fritidskort hamnar i orätta händer p.g.a. fusk och kriminalitet. De resurser som sparas kan användas för att stärka kvaliteten i utbildningen, såväl i skolan som i fritidshemmen.

10 Produktivitet i offentlig sektor

10.1 Inledning

Den offentliga sektorn har flera roller i samhället och omfattar många verksamheter. Frågan om vilken betydelse som den offentliga sektorn har för produktivitetstillväxten i ett land behöver därför ställas utifrån vilken roll som avses.

Beslut från offentliga aktörer påverkar produktiviteten genom de institutionella förutsättningar som skapas i form av spelregler för ekonomin samt metoderna för att säkerställa regelefterlevnad. Regelgivning behandlas i ett eget kapitel mot bakgrund av den vikt detta bedöms ha för näringslivet (se kapitel 5 Regelförenkling) och även tillstånd och tillståndsprocesser behandlas i ett eget kapitel (se kapitel 6 Tillståndsprocesser).

En annan påverkan på produktiviteten uppstår genom de tjänster som produceras i, eller på uppdrag av, offentlig sektor. Tjänsterna bidrar till viktiga faktorer för produktivitet, exempelvis humankapital genom utbildning och god hälsa och trygghet genom hälso- och sjukvården och socialförsäkringssystemen. Av grundläggande betydelse är också den trygghet som skapas genom rättsväsendets upprätthållande av lag och ordning, och den rörlighet som möjliggörs för arbetskraft, varor och tjänster genom en välfungerande infrastruktur.

Den offentliga sektorns tjänsteproduktion står också för en stor del av Sveriges ekonomi, varför verksamheterna också av det skälet behöver studeras för att förstå produktivitetsutvecklingen totalt sett.[1] Behoven bedöms också växa kommande år, särskilt inom vård- och omsorgstjänster (SOU 2019:65).

I detta kapitel diskuteras ramvillkoren för produktivitetstillväxt i offentlig sektor, inklusive vissa hinder och styrkor med den svenska

[1] Tjänsteproduktionen i kommuner och regioner står för cirka 14 procent av BNP, medan staten står för cirka 6 procent (SCB, 2024a).

förvaltningsmodellen. Kapitlet syftar till att utgöra en teoretisk grund för analyser av offentlig sektor, med relevans både för delbetänkandet och för senare arbete. Produktivitetskommissionen planerar att återkomma i huvudbetänkandet med en fördjupad problembild och ett utvecklat ramverk. Det som presenteras i delbetänkandet är en första utblick över problem och möjligheter.

10.2 Förutsättningarna för produktivitetstillväxt skiljer sig åt mellan privat och offentlig sektor

10.2.1 Verksamheten i offentlig sektor rör primärt tjänster

Förutsättningar för produktivitetstillväxt skiljer sig åt för olika verksamheter, oavsett om de drivs i privat eller offentlig regi. Generellt har det bedömts svårare att öka produktiviteten i tjänstesektorn än inom tillverkningsindustrin. Möjligheten för automatisering är exempelvis mer begränsad för pedagogisk verksamhet i förskolan jämfört med repetitiv industriell produktion. Denna generella bedömning behöver dock nyanseras. Möjligheten för automatisering skiljer sig åt beroende på vilken typ av tjänsteproduktion som avses, och nya tekniker såsom AI bedöms också ha stor påverkan på möjligheterna framöver.[2]

Ekonomerna Baumol och Bowen (1966) har försökt beskriva vilka effekter som olika förmåga till produktivitetsförbättringar leder till, vilket gett upphov till begreppet Baumols sjuka eller Baumoleffekten. Baumoleffekten beskriver hur lönehöjningar i sektorer med hög förmåga till produktivitetsförbättringar också sprids till sektorer med låg eller obefintlig förmåga till produktivitetshöjning. När lönerna ökar i de högproduktiva sektorerna tvingas även arbetsgivarna i de lågproduktiva sektorerna att höja lönerna för att kunna attrahera arbetskraft. Det innebär på sikt högre relativa kostnader för varor och tjänster som produceras i sektorerna med dålig produktivitetsutveckling. Om de stigande lönekostnaderna inte kan hanteras genom högre priser, kan det leda till behov av subventioner, om tjänsten fortsatt ska produceras.

Många av de verksamheter som bedrivs i offentlig sektor är tjänstebaserade, och därför blir teorin bakom Baumoleffekten ofta tillämp-

[2] Se också avsnitt 10.5. Vidare förs resonemang om tjänstesektorns betydelse för produktivitetsutvecklingen i kapitel 2.

lig.[3] Det innebär att det uppstår ett kontinuerligt växande utgiftstryck när nya behov ska omhändertas av de offentligt finansierade verksamheterna. Ett exempel kan handla om nya behandlingsmetoder inom hälso- och sjukvården. Utan produktivitetstillväxt behöver dessa finansieras antingen med ökade utgifter eller genom nedprioritering av befintlig verksamhet. Konkurrensen om resurser skapar då en värdekonflikt, där olika gruppers behov ställs mot varandra. Alternativt måste de expanderande kostnaderna hanteras genom kontinuerligt högre skatteuttag eller genom ökande offentlig skuldsättning. Ett tredje alternativ är att höja eller införa avgifter, vilket även det innebär ett antal svåra ställningstaganden. Ökade avgifter kan leda till att intäkterna ökar vilket direkt bidrar till finansieringen, och till att konsumtionen minskar, vilket indirekt bidrar till minskade kostnader. Ökade avgifter innebär dock att de ekonomiska trösklarna höjs, vilket kan leda till långsiktigt negativa effekter, särskilt för socioekonomiskt svagare grupper.

Oavsett hur kostnadstrycket bör hanteras, understryker de mekanismer som Baumol och Bowen blottlagt, behovet av att arbeta målmedvetet och fokuserat med frågor som rör produktivitet i offentlig sektor. Endast på det sättet går det att på lång sikt säkerställa en välfärd som motsvarar förväntningarna och som är tillgänglig för hela befolkningen.

10.2.2 Offentlig sektor har ett serviceåtagande och krav på likabehandling

Parallellt med de inneboende begränsningar som finns för höjd produktivitet i delar av tjänstesektorn, finns en s.k. serviceskyldighet för många av offentlig sektors verksamheter. Denna aspekt har bland annat lyfts av den danska produktivitetskommissionen som något som begränsar kostnadseffektiviteten (Sørensen m.fl., 2013). Serviceskyldigheten kan knytas till det grundläggande offentliga åtagandet på området och kravet på likabehandling (Kastberg, 2014). Offentlig sektor är skyldig att erbjuda utbildning, omsorg etc., även när det kan finnas kostnadsmässiga skäl att begränsa servicen. Det kan exempelvis vara långa avstånd eller komplicerad problematik som ställer krav på särlösningar. Serviceförpliktelsen innebär också att det be-

[3] Se också Olovsson, C (2008) för en genomgång av implikationerna av Baumoleffekten för offentlig sektors kostnadsutveckling.

höver finnas en beredskap för att hantera sällsynta händelser. Det kan exempelvis handla om speciella sjukdomar eller tillfälliga chocker så som extremväder.

Själva kravet på att tillhandahålla hög service för samtliga medborgare innebär högre kostnader jämfört med verksamheter som förmedlas på en öppen marknad utan generella serviceförpliktelser.

Detta förstärker det dilemma som Baumoleffekten ger upphov till. Det är en politisk avvägningsfråga att avgöra hur långt serviceförpliktelsen ska gå på bekostnad av kostnadseffektivitet. Produktivitetskommissionen vill dock understryka vikten av att genomföra åtgärder med potential att bidra till en högre produktivitet. På så sätt kan fler behov tillgodoses.

10.2.3 Många verksamheter i offentlig sektor är inte konkurrensutsatta

Stora delar av offentlig sektor är inte konkurrensutsatt och bedrivs inte av vinstsökande huvudmän. Det innebär att det omvandlingstryck som uppstår på vanliga marknader till följd av konkurrens saknas. Detta kan också påverka de individuella drivkrafterna hos politiker, ledningsgrupper och enskilda medarbetare.

Ett sätt att hantera denna brist är att öppna upp offentlig sektors verksamheter för konkurrens. Detta var en viktig slutsats i både Ekonomikommissionens[4] och Produktivitetsdelegationens betänkanden (SOU 1993:16; SOU 1991:82). Rekommendationen om att i högre grad konkurrensutsätta offentlig sektor lämnades mot bakgrunden av en analys om att produktivitetsutvecklingen varit alltför svag. Vidare bedömdes alternativen att höja skatteuttaget eller öka statsskulden inte som realistiska eller önskvärda.

Sedan dess har valfrihetssystem införts och utökats inom flera områden, ofta med motivet att verksamheterna kan bedrivas mer effektivt men också utifrån uppfattningen att valfrihet i sig har ett viktigt värde. Det har också funnits en förhoppning om att förekomsten av privata aktörer kan påverka de enheter som fortfarande drivs av offentliga huvudmän på ett positivt sätt. Även om konkurrensutsättning har skett i offentlig sektor är majoriteten av all verksamhet alltjämt i offentlig drift. Drygt 18 procent av regionernas netto-

[4] Även kallad Lindbeckkommissionen.

kostnader utgjordes 2022 av köp från privata utförare[5] och 15 procent av kommunernas kostnader (SKR 2024a; SKR 2024b).

Det är möjligt att fler verksamheter, eller en större andel av verksamheterna, skulle kunna konkurrensutsättas. Dock innebär möjligheten till konkurrensutsättning inte nödvändigtvis att privata aktörer etablerar sig. Det finns till exempel en stor variation över landet vad gäller etableringen av privata alternativ, vilket delvis förklaras av svårigheten att attrahera privata utförare. Enligt statistik som tagits fram av SCB, och som bearbetats av SKR, varierar andelen köp från privata utförare i regionerna, mellan cirka 4 procent i Region Västerbotten till cirka 28 procent i Region Stockholm (SKR, 2024a). Det är vidare rimligt att utgå från att stora delar av offentlig sektors verksamhet kommer att fortgå i offentlig drift av både politiska och andra skäl.

Det är därför centralt att utforska dynamiken och incitamenten för produktivitetstillväxt inom de verksamheter som drivs av offentliga huvudmän. Ytterligare resonemang om det återfinns i senare delar av detta kapitel.

10.2.4 Konkurrens i offentlig sektor sker på kvasi-marknader

Som nämnts ovan sågs konkurrensutsättning av offentlig välfärdsproduktion som ett sätt att höja effektiviteten och genom valfrihetssystem stärka individens egenmakt. Det finns dock särdrag för marknaderna för välfärdstjänster, som behöver belysas för att förstå potentialen och riskerna.

Inom nationalekonomin benämns välfärdsmarknaderna ofta kvasimarknader, eftersom konkurrensen inte sker under samma förutsättningar som på andra marknader. Ett utmärkande särdrag är att det inte är kunden som betalar för den tjänst som levereras (Blix och Jordahl, 2021). De tjänster som produceras har också ofta karaktären av kollektiva nyttigheter och regleras ofta i lag, vilket kan innebära en skyldighet att tillhandahålla dem (Kastberg, 2014). Mot bakgrund av detta får den offentliga aktören flera komplexa roller. Den behöver kunna organisera marknaden för att säkerställa fungerande konkurrens och som köpare eller upphandlare följa upp kvaliteten i utförda tjänster. Men den behöver även se till att servicegarantin fullföljs – ofta genom att själva också tillhandahålla tjänsten (Kastberg, 2014;

[5] Exklusive kostnader för läkemedel inom förmånen (SKR, 2024).

Blix och Jordahl, 2021). Offentlig sektor blir alltså systemförvaltare och tillsynare, beställare/upphandlare och producent. Dessa uppgifter kompliceras av att det kan finnas olika incitament hos de inblandade aktörerna. Konsumenten av tjänsten kan ha andra mål än den offentliga finansiären (Blix och Jordahl, 2021). En elev kan till exempel vara nöjd med undervisningen om den får höga betyg, även om kunskapsinnehållet är otillräckligt. Privata utförare kan också ha andra värden att förhålla sig till än den offentliga beställaren, exempelvis intresse av ökad omsättning och vinst. Enligt viss nationalekonomisk kontraktsteori är aktörsperspektivet betydelsefullt i situationer där det inte är möjligt att fullständigt reglera kvalitetskrav i detaljerade kontrakt, vilket ofta är fallet för välfärdsmarknaderna. Ekonomerna Hart, Schleifer och Vishny menade att privata utförare har starkare incitament än offentliga att både genomföra kostnadsreduceringar och kvalitetsförbättringar, men att incitamenten till kostnadsreduceringar kan bli för starka.[6] Detta kan därför, mot bakgrund av svårigheterna att reglera kvaliteten i kontrakt, leda till oönskade kvalitetsförsämringar. Hartman m.fl. (2010) framhöll vidare att trösklarna för in- och utträde ur marknaderna ofta är relativt svåra när det handlar om välfärdstjänster.

En ytterligare aspekt som ofta lyfts är informationsasymmetri (Lundberg m.fl., 2022; Lindqvist, 2014). Den offentliga upphandlaren kan ha mindre kunskap om de faktiska behoven, eller kvaliteten i utförda tjänster, än vad både anordnaren och brukaren har. Det leder till behov av uppföljningssystem. Det är dock överhuvudtaget svårt att mäta och bedöma kvalitet i välfärdstjänster, oavsett om de utförs i offentlig eller privat drift. Den offentliga finansiären kan därför ha svårt att följa upp om den utförda verksamheten motsvarar beställningen. Det kan leda till att konkurrensen som ska uppstå genom upphandling och specificerade krav, framför allt handlar om kostnader eller andra enkelt mätbara variabler. Även om detta i många fall är fullt tillräckligt, och i alla fall delvis täcker informationsbehovet, finns också fallgropar vilket innebär en betydande begränsning. Dessa beskrivs i avsnitt 11.3, som behandlar mätproblem.

[6] Se sammanställning av Kungliga vetenskapsakademin (2016) med den vetenskapliga bakgrunden till ekonomipriset 2016.

10.2.5 Erfarenheterna från konkurrensutsättning inom välfärden i Sverige är blandade

Som nämnts ovan, har det sedan 1990-talet introducerats valfrihetssystem inom flera välfärdssektorer som tidigare varit förbehållna offentlig drift. Inte minst har tillkomsten av Lagen om valfrihetssystem (LOV) lett till såväl ett tydligare ramverk som en ökning av privata alternativ i välfärden. De introducerade valfrihetsmodellerna har främst berört produktionen av tjänsterna. Att finansiering ska ske med offentliga medel har överlag inte varit ifrågasatts (Kastberg, 2014). Sverige räknas nu som ett av de länder i världen som har mest extensiv privat produktion av välfärdstjänster där utföraren är ett vinstdrivande företag (Blix och Jordahl, 2021). Förslaget om att öka konkurrensen i offentlig sektor, som framfördes av både Produktivitetsdelegationen 1991 och Ekonomikommissionen 1993, kan därmed också sägas ha prövats.

Olika försök har gjorts att sammanställa lärdomarna om vad konkurrensutsättningen har medfört.[7] Sammantaget framträder inte några starka effekter som entydigt kan visa om reformerna varit positiva eller negativa (Blix och Jordahl, 2021; Kastberg, 2014; Hartman 2010). Den bild som presenteras är i stället blandad.

Till fördelarna hör att privata utförare verkar ha lägre kostnader, att det finns tecken på högre kvalitet och högre produktivitet (Blix och Jordahl, 2021), även om det inte är entydigt (Hartman, 2010). Vidare verkar det finnas en högre kundnöjdhet med verksamheter som bedrivs i privat regi (Hartman, 2010), och valfriheten uppskattas överlag (Kastberg, 2014). Inom vissa områden har också en ökad tillgänglighet lyfts fram, exempelvis inom primärvården och för apoteken (Hartman, 2010).

Bland nackdelarna finns problem kopplat till segregation och selektion. En aspekt av detta är en ojämn geografisk etablering, vilket syns i vård, skola och omsorg (Kastberg, 2014). En annan är en tendens till att personer med högre socioekonomisk status drar större nytta av valfrihetssystemen (Kastberg, 2014; Hartman, 2010). Det finns också exempel på att privata aktörer väljer kunder utifrån ekonomiska motiv, t.ex. genom att försöka attrahera elever utan särskilda behov (Blix och Jordahl, 2021). Betygsinflation är ett annat problem

[7] Se t.ex. Jordahl och Blix (2021), Kastberg (2014), Hartman (2010) och Molander (2018).

som delvis kopplas till konkurrensutsättningen i skolsystem.[8] En ytterligare risk gäller de ökade kostnader som kan uppstå när användarnas preferenser är utgångspunkten för vinstdrivande företag. Blix och Jordahl (2021) lyfter här kostnadsutvecklingen för personlig assistans som exempel.

En ytterligare aspekt med betydelse för bedömningen av reformerna gäller de system för tillstånd, tillsyn, uppföljning och utvärdering som införts kopplat till kvasi-marknaderna. Här finns risk att granskningsaktiviteterna påverkar servicen negativt, att de gynnar större aktörer, och att de överlag är kostsamma (Kastberg, 2014).

Sammantaget är det svårt att utvärdera kvasi-marknadernas samlade effekter. Övergripande centrala utfall, som exempelvis kunskapsresultat i skolan, hälsoutfall efter kontakter med hälso- och sjukvården eller kvaliteten i omsorgen, ger ingen tydlig vägledning. Det finns många potentiella förklaringar till utvecklingen utöver den att kundvalssystem har införts. Det rör sig om allt från skiften i kulturella normer till introduktion av ny teknik, pandemin och migrationen.

Produktivitetskommissionen kommer inte i detta delbetänkande att lämna övergripande bedömningar över vilka driftsformer som bör finnas på olika områden. Kommissionen vill dock framhäva, utifrån de aspekter som redovisats här, att det är angeläget att de problem som dagens system ger upphov till adresseras medvetet och målinriktat, samtidigt som de positiva effekterna värnas och understöds. Utan ett systematiskt förhållningssätt finns risk för både kvalitets- och produktivitetsförluster. Produktivitetskommissionen planerar att återkomma till dessa frågor i huvudbetänkandet.

I detta avsnitt har fokus framför allt varit på den konkurrensutsättning som skett på välfärdsområdet. En närliggande fråga gäller hur den offentliga upphandlingen fungerar generellt. Produktivitetskommissionen erfar att det finns utvecklingspotential på detta område, till exempel mot bakgrund av uppgifter om bristande kostnadsberäkningar och otillräcklig uppföljning (RiR, 2021c). Inom ramen för delbetänkandet kommer detta inte hanteras samlat, utan lyfts i enskilda kapitel där det bedömts relevant (se t.ex. kapitel 8 Transportinfrastruktur). Kommissionen kan dock komma att återkomma till frågor om offentlig upphandling i huvudbetänkandet mer samlat.

[8] Se kapitel 9, avsnitt 3.2.

10.3 Styrmodeller och offentlig sektors organisering påverkar drivkrafterna för produktivitetstillväxt

I de fall där offentliga verksamheter helt eller delvis bedrivs utan konkurrensutsättning finns goda argument för att återkommande analysera och bedöma de effekter som olika institutionella lösningar ger upphov till.

Produktivitetskommissionen har inte som ambition att sammanfatta eller gå igenom samtliga de regelverk, styrningsmodeller och upplägg som finns för de offentliga verksamheterna. Däremot finns skäl att särskilt resonera kring ett antal tongivande lösningar inom den svenska förvaltningsmodellen, eftersom de återkommande visar sig ha betydelse för produktivitetsutvecklingen.

Till att börja med anger *den organisatoriska strukturen* de omedelbara gränserna för hur verksamheter bedrivs. Den offentliga sektorn i Sverige är indelad i många olika enheter. Kommunsektorn består av 290 kommuner och 21 regioner, medan staten i början av mars 2024 hade 367 myndigheter (Statskontoret, 2024). Förutom uppdelningen inom varje nivå är ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och regionerna en viktig aspekt av offentlig sektors organisering. Här utmärker sig Sverige internationellt, med en relativt stor del av verksamheten organiserad på kommunal och regional nivå (OECD, 2023f).

Den statliga sektorn beskrivs ofta som en stuprörsorganisation, där myndigheter kan kopplas till olika departement uppdelat efter ansvar för olika sakområden. Detta är dock inte något som är unikt för Sverige, utan liknande strukturer återfinns i många länder. Ett särdrag för den svenska statliga förvaltningen är dock att Regeringskansliet är förhållandevis litet, med endast cirka 2 procent av de statligt anställda. Det innebär särskilda förutsättningar och utmaningar för ledning och styrning genom att uppdrag och återrapporteringskrav från myndigheter blir viktiga verktyg för att säkerställa informationsförsörjningen till Regeringskansliet, medan kunskapsproduktionen i andra länder ofta kan ske internt utan formella mellansteg.

De regelverk och system för resurstilldelning som tillsammans kan benämnas *den ekonomiska styrningen*, utgör viktiga ramar för samtliga verksamheter inom offentlig sektor. En grundbult utgörs av det finanspolitiska ramverket. Mot bakgrund av dess centrala ställning gör kommissionen en fördjupning om det i kapitel 4. Utöver det finanspolitiska ramverket ryms frågor om budgetregler, riks-

dagens beslutsprocesser och hanteringen av avgiftsbaserad offentlig verksamhet inom ramen för den ekonomiska styrningen.

Andra tongivande styrningsinriktningar rör *systemen för uppföljning, återrapportering och utvärdering*. Ett sådant är mål- och resultatstyrningen. En stor del av arbetet som utfördes av tillitsdelegationen, som strävade efter att minska detaljstyrningen till förmån för en mer tillitsbaserad styrning (SOU 2019:43), berör dessa system. Produktivitetskommissionen kommer att resonera kring formerna för ledning, styrning och uppföljning för offentlig sektor brett, liksom inom ramen för olika fördjupningskapitel.

Vidare har *lagstiftningsprocessen och den offentliga normgivningen* stor betydelse för offentlig sektors verksamheter. Genom regelgivningen bestäms krav och förutsättningar för olika verksamheter. Processerna för beslutsfattandet har också betydelse för i vilken hastighet förändringar kan genomföras, framför allt när verksamhetsutveckling kräver ändring av reglering.

Slutligen kan nämnas att *kulturella normer*, och synen på arbetet, utgör informella strukturer som formar motiv och drivkrafter för anställda i offentlig sektor. Det framhålls t.ex. av vissa att det finns ett särskilt offentligt etos, som särskiljer anställda i offentlig och privata sektor (Se t.ex. Molander, 2017). Här är också begreppet den statliga värdegrunden ett viktigt fundament, som innefattar värden som objektivitet, legalitet, gott bemötande och god service.[9]

10.3.1 Organisationen och styrningsmodellerna har styrkor och svagheter

På samma sätt som det är svårt att sammanfatta de regelverk, organisatoriska lösningar och styrningsmodeller som påverkar förutsättningarna för produktivitet i offentlig sektor, är det inte enkelt att uttömmande beskriva de för- och nackdelar som finns med dessa. Däremot går det att peka ut ett antal styrkor och problemområden utifrån ett produktivitetsperspektiv.

Bland fördelarna med den svenska förvaltningsmodellen kan nämnas *det delegerade beslutsfattandet*. Denna inriktning har utvecklats gradvis, och ofta motiverats utifrån ett effektivitetsperspektiv (SOU 2002:32). Betydelsen av ett delegerat ansvar har också upp-

[9] Se hemsidan https://www.forvaltningskultur.se/statliga-vardegrunden/ för en närmare genomgång av begreppet den statliga värdegrunden.

märksammats av den danska produktivitetskommissionen, som något gynnsamt för produktiviteten (Sørensen m.fl., 2013). Ett delegerat beslutsfattande möjliggör till exempel en lönesättning som främjar produktivitet eftersom närmaste chefer bäst kan avgöra hur löneutrymmet ska fördelas mellan medarbetare som presterar olika väl. Det möjliggör också att organisatoriska lösningar utformas av de som har bäst kunskap om de uppgifter som ska utföras. Det delegerade beslutsfattandet är viktigt för att överbrygga informations- och effektivitetsproblem som annars kan uppstå i stora organisationer, både privata och offentliga.

Även om den svenska offentliga sektorn ofta beskrivs som fragmenterad[10] finns det fördelar med den gällande uppdelningen. Så kallade *polycentriska system med många enheter, möjliggör att många olika lösningar tas fram och testas* och kan på så sätt också ses som bra för innovation. Det stora antalet kommuner innebär att flera olika koncept utvecklas och testas inom ramen för den reguljära verksamhetsutvecklingen. Framgångsrika modeller kan sedan spridas. Hade det bara funnits en kommun, eller en region, hade denna mångfald av idéer inte möjliggjorts. Det hade funnits en risk att kravet på likriktning och konsensus begränsat idéutvecklingen. Även den stora mängden myndigheter i statlig sektor kan skapa institutionell mångfald och grogrund för idéutveckling. Men en grundförutsättning för att modellen ska vara framgångsrik är att resultaten och lärandet sprids. Det är också viktigt att rätts- och tillståndstillämpningen blir likvärdig mellan de olika organisatoriska enheterna. Om utfallen av beslutsprocesserna blir avhängig lokala eller rentav individuellt utvecklad praxis, innebär det både betydande osäkerheter för enskilda och företag, och att legitimiteten undergrävs.

En annan styrka med förvaltningsmodellen är att den *präglas av stor transparens*. Genom att en väsentlig del av kunskapsproduktionen sker på myndigheter eller inom kommittéer som sedan levererar underlag till regeringen, offentliggörs mycket information. Det möjliggör ett lärande över tid och rum och är positivt för förmågan att sprida goda modeller som ökar produktiviteten samt i en bredare bemärkelse skapar en grund för ansvarsutkrävande och för att syn-

[10] Se till exempel Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 2.

liggöra missförhållanden.[11] I detta sammanhang har också offentlighetsprincipen en central roll.

Det finns dock ett flertal svagheter i de institutionella lösningarna, och även utvecklingstendenser, som är bekymmersamma ur ett produktivitetsperspektiv.

Offentlig sektors organisation kan innebära *svårigheter med att säkerställa kollektiva nyttor och skalfördelar*. En aspekt av detta gäller tvärsektoriella frågor, som behovet av digital infrastruktur eller viss gemensam administration. En statlig sektor där myndigheterna är fördelade efter sektorsansvar ställs snart inför väsentliga samordningsproblem om beslutsfattandet i varje fråga är delegerat till de enskilda myndigheterna. Det försvårar möjligheten att uppnå skalfördelar. Samma problematik gäller för kommunsektorn.

Offentlig sektors organisering kan av samma skäl innebära *svårigheter med att hantera externa effekter (s.k. externaliteter)* vid det lokala och regionala beslutsfattandet, eller genom beslutsfattandet inom staten.[12] Det kan handla om att det från ett nationellt perspektiv vore önskvärt med att fler utbildade sig mot en viss specialisering, men givet kostnaderna saknas incitament hos lokala eller regionala utbildningsanordnare att utöka antalet platser (positiv externalitet). Ett annat exempelvis gäller hur större hänsyn till nationella intressen skulle kunna öka nyttan av regionala investeringar i vårdinfrastruktur (SOU 2021:71). Ytterligare områden där den samlade samhällsekonomiska nyttan skulle stärkas genom bättre hantering av externa effekter finns exempelvis inom bostads, plan- och tillståndsprocesser.[13]

En annan *svaghet gäller de direkta incitamenten att arbeta med effektivitet och produktivitetshöjande åtgärder*. Till att börja med har offentlig sektor som konstaterats ett annat grundläggande uppdrag än vinstdrivande företag. Varken mål eller förutsättningar för verksamheterna bygger på att frigöra ekonomiska medel. Snarare är uppdraget att inom ramen för de tilldelade medlen förverkliga tjänster av så hög kvalitet som möjligt. Därför kan det exempelvis ses som ett misslyckande om en skola under offentlig förvaltning bedrivs med stora överskott år efter år. Det betyder att skolan inte utnyttjat

[11] I den tidigare omnämnda forskningssammanställningen som gjorts på uppdrag av SKL (Kastberg, 2014), lyftes exempelvis att en stor del av kunskapen om kundvalssystem i välfärden kommer från rapporter som producerats i offentlig sektor.
[12] Se exempelvis Mörk m.fl (2019) för en genomgång av för- och nackdelar kopplat till kommunernas ansvar och organisation.
[13] Se kapitel 7 Tillståndsprocesser och kapitel 8 Bostäder och byggande.

tillgängliga medel fullt ut för att tillhandahålla en så bra undervisning som möjligt. Denna dynamik har dock en baksida. Med årliga strikta budgetkrav kan det finnas incitament att förbruka hela budgeten, snarare än att låta effektivisering och ökad produktivitet ge beslutsfattarna möjlighet till omprioriteringar mellan verksamheter. Detta eftersom en verksamhet som visar att det finns överskott riskerar att få lägre framtida anslag och budget, och därför inte drar någon direkt nytta av att frigöra resurserna, även om det från ett övergripande perspektiv skulle möjliggöra en bättre resursallokering. Denna typ av dynamik riskerar att skapa en kultur där det premieras att blåsa upp behovet av och förbruka resurser snarare än att effektivisera verksamheten.

En framträdande och oroande utvecklingstrend tycks vara *ökande administration och byråkratisering.* Det finns återkommande rapporter i media och olika studier som indikerar att personer i kärnverksamheten inom offentlig sektor i allt högre grad ägnar sig åt administrativt arbete (Ivarsson Westberg, 2019). Det handlar t.ex. om läkare och annan vårdpersonal som får ägna alltmer tid åt registrering i krångliga och olika it-system i stället för att behandla patienter, eller lärare som behöver fylla i uppföljningsblanketter som inte i sig gynnar den pedagogiska insatsen. Även om det verkar råda enighet om att den administrativa bördan ökat, samt att detta överlag är negativt, finns ingen tydlig bild över de bakomliggande orsakerna eller vad som är rätt väg framåt. SKR har bedrivit ett projekt i syfte att förenkla administrationen inom kommuner. I anslutning till projektet lät de en forskare följa arbetet, som i sin rapport konstaterade följande (Ivarsson Westberg 2019, s. 19):

> Administration är ibland ett skällsord som förknippas med onödig byråkrati och omständliga processer. Men samtidigt är man inte riktigt på det klara med vad man egentligen gör på sin arbetstid, eller vad som orsakar krånglet.

Det är sannolikt att många av svaren går att hitta i de system som finns för uppföljning, utvärdering och kontroll och som kan kopplas till centrala styrningsidéer. I den så kallade styrutredningen framfördes exempelvis följande kritik mot premisserna för mål- och resultatstyrningen, vilken författarna menar genererar avsevärd pappers- och sifferexercis (SOU 2007:75, s. 11):

> Det är tveksamt vilken faktisk betydelse alla de mål och all den information som krävs in från myndigheterna i praktiken haft för regeringens styrning av myndigheterna. Skillnaden är stor mellan å ena sidan kraven i det formella styrsystemet som utgår från administrativa föreställningar om vad och hur politiska beslutsfattare bör styra myndigheterna och å den andra den faktiska och reella styrningen.

Ett nyare exempel där samma frågeställning lyfts kommer från OECD, som har framfört att kopplingen mellan resultatutvärderingarna som görs inom ramen för budgetprocessen verkar ha svag koppling till det politiska beslutsfattandet (OECD, 2017b).

Ett annat perspektiv som går att applicera på frågan om en till synes tilltagande byråkratisering, gäller de *stora organisatoriska avstånden mellan de som formulerar regler och principer, och de som utför verksamheterna*. Detta bidrar till en informationsasymmetri mellan beslutsfattare och praktiker som kan leda till svag förändringstakt och suboptimalt utformade regelverk. Denna informationsassymetri är sannolikt också negativt för förmågan att utforma innovativa lösningar. Problematiken är dock inte unik för offentlig sektor eller just den svenska förvaltningsmodellen, utan återfinns troligtvis inom de flesta större organisationer. En tillkommande problematik för offentlig sektor är dock principen att beslutsfattandet ska vara transparent och i många fall demokratiskt förankrat. Det kan leda till att ineffektiva regler som bestämts på central nivå, som bygger på felaktiga premisser, är svårare att justera än de hade varit i privat sektor. Det är exempelvis svårt för en handläggare som arbetar direkt med prövningar av ansökningar att påverka de instruktioner och krav som gäller i den egna myndigheten eller de lagar och regler som bestäms av regering och riksdag. Det kan alltså dröja innan den som råder över regelutformningen förstår innebörden av de lösningar den beslutat över.

Vidare finns det risk för en inneboende *svag omprövningstakt*. En central del av den politiska dialogen på nationell nivå är fördelningen av det s.k. reformutrymmet i statsbudgeten. Mindre kraft läggs på att ompröva redan befintliga offentliga åtaganden, genom att till exempel ta bort ersättningar, bidrag och skatteundantag eller minska antalet uppgifter hos myndigheterna. Statskontoret har pekat på ett ökande behov av omprövningar för att kunna möta nya utmaningar, och efterfrågat en rad insatser för att åstadkomma det (Statskontoret, 2021a). Även Finanspolitiska rådet pekar på ett grundläggande

behov av omprioriteringar (Finanspolitiska rådet, 2024). En indikation på att omprövningstakten varit svag under senare år är en begränsad förändring av antalet myndigheter (Statskontoret, 2023b), vilket kan indikera att omprövningar av den statliga organisationen har minskat generellt. Regeringen har dock aviserat en översyn av den statliga förvaltningen, med inriktningen att antalet myndigheter bör minska (Prop. 2023/24:1, Finansplan). Även antalet kommuner har varit konstant under lång tid, trots kraftig urbanisering och markant förändring av befolkningssammansättningen.[14] Den kommunala och regionala indelningen av Sverige har utretts i flera andra sammanhang. Produktivitetskommissionen lägger mot denna bakgrund inga egna förslag i delbetänkandet, men noterar att det sannolikt finns en ekonomisk effektiviseringspotential i en alternativ indelning av riket.

En annan problematik gäller de ofta *bristande möjligheterna att testa nya förslag och lösningar i liten skala* eller som experiment. En möjlig orsak är att det politiska beslutsfattandet premierar tydlighet och att snabbt nå breda grupper. Det kan också vara svårt att motivera försöksverksamheter om det politiska budskapet är att kraftiga åtgärder behövs skyndsamt. De tjänster som offentlig sektor ansvarar för är också ofta rättighetsbaserade, vilket förutsätter likabehandling. Försöksverksamheter kan då uppfattas som odemokratiskt och orättvist, då de i regel inte omfattar samtliga i målgruppen (Se också kapitel 11 avsnitt 1). Denna problematik har sannolikt också betydelse för möjligheten till innovationer. Både avseende att inom offentlig sektor utveckla nya lösningar, och att introducera nya innovativa arbetsmetoder som utvecklats på andra håll.

10.4 Det är svårt att mäta produktiviteten i offentlig sektor

En svårighet i analysen av produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor är hur den ska mätas. Dels saknas marknadspriser i produktionen av offentliga tjänster, vilket innebär att prisstatistik inte kan användas för att bedöma förändringar av produktiviteten eller för att bedöma skillnader och förändringar av kvalitet.[15] Dels fångas inte

[14] Se också kapitel 12 Kommunsektorn m.m.
[15] Även i privat sektor finns svårigheter att kvantitativt beräkna samtliga de produktivitetsförbättringar som ger utfall i högre kvalitet. (Se också kapitel 2 avsnitt 3.2 angående mätproblem).

kvalitetsförbättringar i de vanligaste sätten att mäta produktionsvolymer, varför en höjning av kvaliteten, som kan vara resultatet av förbättrad produktivitet, inte märks i siffrorna (KI, 2018).

10.4.1 Kostnads- respektive volymmetoden

Två metoder som har använts för att beräkna produktivitetsutvecklingen är kostnadsmetoden och volymmetoden.

Kostnadsmetoden innebär att värdet beräknats utifrån produktionskostnaden. Då en stor del av kostnaderna för verksamheten utgörs av arbetade timmar har produktionen av dessa tjänster i princip definitionsmässigt bedömts öka i takt med de arbetade timmarna. När denna metod används blir produktiviteten konstant över tid.

Volymmetoden å sin sida, innebär att antalet tjänster eller antalet personer som omfattats av en verksamhet, utgör måttet för produktionen. När produktiviteten beskrivs utifrån producerad volym i relation till antal utförare/kostnad, t.ex. antalet elever eller patienter per lärare eller läkare, drivs den framför allt av den demografiska utvecklingen. Med denna metod kan produktiviteten till synes förändras över tid då fluktuationer i befolkningsunderlaget tolkas som produktivitetsutveckling. Över tid har även denna produktion ökat i paritet med de arbetade timmarna och produktiviteten har därmed i princip varit konstant även med denna mätmetod (SOU 2019:65). Utöver att kostnads- och volymmetoden ger analytiska resultat där det ser ut som om produktivitetsutvecklingen är närmast konstant, introducerar metoderna ett antal risker för direkta feltolkningar. Volymmetoden som används för individuella välfärdstjänster som skola och vård innebär t.ex. att om en skola ökar lärartätheten så sjunker den uppmätta produktiviteten, eftersom den volym som mäts är antalet elever och elevtimmar. En fördubbling av antalet lärare innebär därför en halvering av den uppmätta produktiviteten (dubbelt så många personer producerar lika många elever/elevtimmar).

I en rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), gör författaren följande observation om denna typ av problematik (Arnek, 2014, s. 21):

> Om inte kvalitetsförändringar på de tjänster som tillhandahålls beaktas finns risk att rationaliseringar, exempelvis i form av personalminskningar, bedöms som positiva produktivitetsförbättringar. Detta trots att kvaliteten på de tillhandahållna tjänsterna kanske har reducerats avsevärt. Att

> lita till en produktivitetsmätningsansats med denna svaghet är otillfredsställande, inte minst mot bakgrund av att den offentliga sektorns tjänsteproduktion över tiden tenderar att bli alltmer avancerad och komplex, samt utsätts för ständigt ökande krav på förbättrad kvalitet.

Inom vården mäts på motsvarande sätt antal vårdkontakter, vilka viktas med respektive kostnad. Ett besök hos en läkare viktas med en relativt högre kostnad än ett besök hos en sjuksköterska. Det innebär att ett besök som flyttas från en läkare till en specialistsjuksköterska ser ut som en försämrad produktivitet även om specialistsjuksköterskan kan göra ett lika bra arbete som läkaren i det specifika fallet. Detta innebär att produktivitetshöjande förändringar, som frigör tid hos läkare att ägna sig åt mer avancerade fall, kan inverka negativt på produktivitetsmåttet (Svenskt Näringsliv, 2023b). Att ändamålsenliga kvalitetsmått saknas innebär således att produktivitetsutvecklingen troligtvis underskattas i offentlig tjänsteproduktion när volymmetoden tillämpas.

Ett ytterligare exempel på problematiken syns i siffror över förädlingsvärdet i kommunsektorn i sin helhet. Förädlingsvärdet i kommunsektorn har ökat sedan 2010 fram till pandemin. Det beror helt på ökad volym för kommuner, främst drivet av fler elever i skolan. I regionerna har förädlingsvärdet däremot minskat. Det finns ett antal förklaringar som är värda att lyfta i sammanhanget. Exempelvis innebär förbättrade läkemedel och teknisk utveckling att en patient kan göra betydligt mer själv i hemmet nu jämfört med tidigare. Även om detta är framgångsfaktorer för hälso- och sjukvården, och medför hälsovinster för patienten, inkluderas det inte i förädlingsvärdet med de mått som används. Det innebär att en utveckling som i allt väsentligt är en förbättring både ur vårdens produktionsperspektiv och ur vårdtagarens konsumtionsperspektiv, minskar det uppmätta producerade värdet.

SKR har i sin ekonomirapport (SKR, 2023b) resonerat kring utvecklingen inom cancervården och vilken bild som skulle ges när olika mått används. SKR konstaterar att de genomsnittliga kostnaderna per öppenvårdskontakt har ökat under den studerade tioårsperioden och likaså för den slutna vården. Utifrån mått som viktar kostnader med volymer, kommer därför skattningar av produktiviteten se dålig ut. Om i stället hänsyn tas till vad cancervården åstadkommer blir bilden en annan. Den relativa överlevnaden har ökat under samma period. Det har också skett ett antal ytterligare för-

ändringar som kan ses som positiva för individen och samhället. Allt fler cancerfall upptäcks tidigt, det har skett en överflyttning från behandlingar i slutenvård till öppenvård, och allt fler tar ut läkemedel som tas i hemmet – vilket överhuvudtaget inte räknas in i statistiken men som är en viktig del av behandlingen. Sammantaget konstaterar SKR att produktivitetsmätningar måste fokusera mer på rätt outputmått.

10.4.2 Kvalitetsjusterade produktivitetsmått

Ett försök att komma till rätta med mätproblemen är att utveckla kvalitetsjusterade produktivitetsmått. Det innebär att kostnads- eller volymuppgifter viktas med olika mått som syftar till att fånga kvaliteten i utförda tjänster.

Ett exempel på vilken betydelse detta kan få för utfallet kommer från Storbritanniens statistikbyrå Office for National Statistics (ONS). Byrån har utvecklat kvalitetsjusterade mått[16] som omfattar 44 procent av den offentliga produktionen (KI, 2018). Enligt det kvalitetsjusterade måttet ökade offentlig produktivitet i Storbritannien med 1,1 procent mellan 1997 och 2015, men utan kvalitetsjustering uppmättes en minskning på 5,5 procent (KI, 2018).

Även SCB har konstaterat att kvalitetsjusteringar kan ha betydande påverkan på statistiken. Dock förekommer ingen sådan justering i redovisningen av den offentliga produktionen i nationalräkenskaperna. Eftersom det visade sig svårt att standardisera denna typ av beräkningar, valdes en annan definition som främjade jämförbarheten mellan länder inom EU (SCB, 2018b).

Utanför den officiella statistiken finns dock exempel på mått och analyser där kvalitetsvariabler beaktas.[17] Exempelvis inkluderar den löpande statistiken från Rådet för kommunala analyser (RKA), som bland annat publicerar olika effektivitetsmått i statistikdatabasen KOLADA, mått på både kostnader och kvalitet.

[16] En fördjupning om utgångspunkterna för de kvalitetsjusterade måtten finns i Atkinson review (2005).
[17] Se t.ex. Arnek m.fl. (2016) som har studerat skillnader i produktivitet inom kommunsektorn, och i analyserna inkluderat vissa kvalitetsmått, SKR (2023b) som resonerar kring betydelsen av utfall vid tolkningar av produktivitetsutvecklingen, myndigheten för vårdanalys som redovisar indikatorer för kvalitet, jämlikhet och effektivitet i den nationella uppföljningen av hälso- och sjukvården (Vård och omsorgsanalys, 2022).

10.4.3 Mätproblem kan leda till styrningsproblem och suboptimering

Utgångspunkten för den diskussion som förs här är i första hand analytisk. Utan goda metoder för mätning blir det svårt att analysera, förstå och i slutändan utveckla produktiviteten.

Det finns samtidigt en ytterligare risk som är förknippad med bristande mätmetoder, nämligen att mått som används för att följa utvecklingen riskerar att påverka vad verksamheterna fokuserar på på ett icke avsett sätt. Denna risk förekommer latent i alla system som baseras på kvantitativa indikatorer för uppföljning, men i de fall som kvantitativa mått också används som direkt styrande målvariabler blir problematiken extra stark.

Ett sådant exempel, som illustrerar riskerna med att förlita sig på kvantitativa mått och faran med att tillämpa dem i direkt styrning, beskrivs i en studie över hur polisen genomför nykterhetskontroller (Waxholm m.fl., 2008). Under den studerade perioden fanns ambitiösa mål om att årligen utföra 2,5 miljoner LAU-kontroller, dvs. nykterhetskontroller. Författarna kunde dock konstatera att de flesta utandningsproven utfördes på vardagar mellan klockan nio och tolv, då risken för alkoholrelaterade trafikolyckor är som minst. Den faktiska effekten av kontrollerna var därmed mycket begränsad. Orsakerna till arbetssättet knöts till användningen av det kvantitativa målet (Waxholm m.fl., 2008, s. 34):

> Genom den kvantitativt inriktade styrningen hamnar fokus på produktionsmålen. Det blir dessa som prioriteras framför att t.ex. fotpatrullera i ett centrum. Om effekten av att utföra ett stort antal utandningsprov är låg kan denna inriktning ifrågasättas. Att polispersonalen arbetar som de gör vad gäller utandningsproven har således till stor del sin förklaring i fokuseringen på att uppnå lätt definierade produktionsmål.

Ett annat exempel på risker med kvantitativt satta mål gäller de krav på handläggningstider som införts för olika verksamheter. Statskontoret har i en kommentar över regeringens styrning för effektiva handläggningstider gjort följande observation (Statskontoret, 2022, s. 8):

> Om regeringen till exempel ställer krav på att öka effektiviteten i ett visst ärendeslag hos en myndighet, kan det leda till att myndigheten i praktiken prioriterar ner effektiviteten i andra ärendeslag.

Utifrån samma logik finns också en risk för att enklare ärenden prioriteras framför mer komplexa, då de enklare kan handläggas snabbt och därmed möjliggöra att utföraren når kvantitativa mål om att en viss andel ärenden ska vara handlagda inom en viss tid.[18]

10.4.4 Analyser av produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor bör bygga på flera källor

Även om kvantitativa mått som omfattar kvalitet kan införas, kan även det leda till tolkningsproblem, bl.a. vad gäller orsakerna bakom de förändringar som uppmäts. Till exempel kan förbättrade kunskapsresultat i skolan förklaras av högre kvalitet och produktivitet i utbildningssektorn, men också av andra faktorer – så som generella förändringar av läsvanor, förändrad befolkningssammansättning, eller av rent stokastiska faktorer. Ett annat exempel är att förändringar av privatpersoners attityd till träning kan leda till bättre förutsättningar för återhämtning efter operationer, vilket i sin tur kan tolkas som en höjd produktivitet inom vårdsektorn.

En central slutsats är därför att oavsett kvantitativt angreppssätt behöver en kombination av källor, även kvalitativa, användas för att förstå och bedöma utvecklingen av produktivitet i offentlig sektor. Behovet av denna typ av triangulering är, mot bakgrund av redogjorda mätproblem, sannolikt större här än vad gäller privat sektor. Det krävs försiktighet för att inte göra analytiska felbedömningar eller i värsta fall skapa oönskade effekter på styrningen av de studerade verksamheterna. Samtidigt ska inte heller måtten på volymer och kostnader avfärdas. De har ofta ett stort informationsvärde – inte minst som indikatorer på var fördjupad analys och bedömning behövs.

[18] Se till exempel RiR (2021a), som redogör för utsagor från företrädare för Migrationsverket som observerade en risk för suboptimering om man prioriterar enklare ärenden för att uppnå en viss nivå.

10.5 Det finns potential för ökad produktivitet i offentlig sektor

Produktivitetskommissionen planerar att återkomma i huvudbetänkandet med en redogörelse för produktivitetsutvecklingen i den svenska offentliga sektorn. I detta delbetänkande återfinns bedömningar och förslag i respektive områdes fördjupningskapitel.[19]

Kommissionen kan samtidigt konstatera att det, trots de analytiska svårigheterna på grund av mätproblem, finns tydliga indikationer på att produktivitetsutveckling i offentlig sektor kan förbättras. Nedan förs resonemang kring olika skäl att anta detta.

10.5.1 Jämförande studier indikerar en potential för ökad produktivitet

Jämförande studier kan ge indikationer på vilken utvecklingspotential som finns inom offentlig sektor. Den danska produktivitetskommissionen har exempelvis jämfört prestationer mellan olika enheter inom välfärdssektorn, för att få en bild över vilken potential som finns för produktivitetshöjning inom ramen för befintliga ramvillkor. De resonerar så att om de enheter som har sämst utfall kan tillgodogöra sig arbetsmetoder och organisation från de mest produktiva enheterna, så kan produktiviteten höjas väsentligt (Sørensen m.fl., 2013). När samma metod används för att bedöma potentialen i Sverige erhålls liknande resultat. Det finns tydliga variationer i produktion och utfall mellan och inom kommuner, regioner och myndigheter som till en viss grad borde spegla produktivitetsskillnader. Även i denna typ av jämförelser finns mätsvårigheter, men dessa kan antas vara mindre problematiska än när den totala utvecklingen studeras eller vid internationella jämförelser. Eftersom de enheter som studeras, verkar under likartade institutionella förutsättningar, är det enklare att analytiskt isolera de variabler som är av intresse. Däremot gäller fortfarande att flera tänkbara påverkande faktorer behöver beaktas, exempelvis befolkningssammansättning, skillnader i avstånd och tillgång till högkvalificerad personal etc.

I en studie av Arnek m.fl. (2016) studeras skillnader i effektivitet inom grund- och gymnasieskolan samt inom äldreomsorgen genom

[19] Se kapitel 6 Tillståndsprocesser, kapitel 8 Transportinfrastruktur och kapitel 9 Utbildning.

att konstanthålla skillnader i mätbara strukturella förutsättningar mellan kommuner. De oförklarade skillnader som kvarstår tolkar författarna som en outnyttjad potential för effektiviseringar eller kvalitetshöjningar. Skillnaderna motsvarar cirka 10–15 procent. Mer specifikt beräknas möjligheten till besparingar till 12 miljarder kronor för äldreomsorgen, 3 miljarder kronor för gymnasieskolan och 8 miljarder kronor för grundskolan. Detta är en ögonblicksbild, och inkluderar inte möjligheten till långsiktiga produktivitetsförbättringar även hos de enheter som redovisar bäst resultat.[20]

Vidare finns indikationer på skillnader mellan regioner vad gäller produktivitet inom hälso- och sjukvården. Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) redovisade exempelvis att antalet läkarbesök varierar kraftigt över landet och att kostnadsutvecklingen skiljer sig åt mellan regionerna enligt måttet kostnad per DRG-poäng[21] (RKA, 2022).

Ett exempel som kommer från statlig sektor gäller tingsrätterna. Riksrevisionen fann i samband med en granskning att det finns betydande skillnader i effektivitet mellan tingsrätterna, och att förbättringspotentialen låg på i snitt 14 procent (RiR, 2017a). Ett ytterligare exempel från rättsväsendet gäller Kriminalvårdens effektivitet och produktivitet, där Riksrevisionen visat att effektiviteten skiljer sig åt mellan olika anstalter (RiR, 2020c).

Det går alltså att se ett återkommande mönster, där enheter med liknande förutsättningar, producerar olika resultat. Det utgör en viktig bas för lärande, och för möjligheten att bedöma utrymmet för förbättringar.

10.5.2 Det finns exempel på utvecklingsförmåga i offentlig sektor

Ett annat sätt att bedöma om det finns möjlighet till produktivitetsförbättringar, är att studera enskilda fall. Det kan handla om exempel på särskilt stark innovativ förmåga, omställningskapacitet och drivkrafter hos anställda i offentlig sektor som visar vilka möjligheter som finns om förutsättningarna är de rätta.

[20] Det kan också finnas kvalitetsskillnader som inte fångas upp av använda mätmetoder, som skulle kunna påverka bedömningen av variationerna.
[21] DRG syftar till att korrigera för skillnader i sjukdomssvårighet vilket ger mer rättvisa jämförelser. DRG-poäng är ett sätt att mäta mängden producerad vård där en justering görs för skillnader i patientsammansättning (även kallat casemix).

Utvecklingen av automatiserat beslutsfattande inom olika statliga verksamheter visar på möjligheten och produktivitetspotentialen i nya verksamhetsmodeller. En granskning av Riksrevisionen visade exempelvis att Skatteverket, Försäkringskassan och Transportstyrelsen infört automatiserat beslutsfattande, vilket lett inte bara till ökad effektivitet utan också i viss grad stärkt rättssäkerhet (RiR, 2020a).

Ett annat exempel som visar hur ett målinriktat arbete med verksamhetsutveckling ger substantiell förbättring gäller Skatteverket. I en rapport från Statskontoret beskrivs hur ett systematiskt arbete för högre förtroende utifrån ett kundperspektiv, tillsammans med bl.a. utvecklade e-tjänster, har lett till bättre service, stärkt förtroende och högre effektivitet (Statskontoret, 2015).

Under pandemin prövades förmågan till omställning i stora delar av offentlig sektor. Inom hälso- och sjukvården gjordes stora insatser när medarbetare och organisationer ställde om för att möta de nya behoven (SOU 2022:10). Coronakommissionen lyfte fram personalens erfarenhet och vana att hantera kraftiga ökningar i belastningen som en framgångsfaktor (SOU 2022:20, s. 633).[22]

> Kapaciteten för intensivvård ökade med mellan 200 och 300 procent när belastningen var som störst. Det finns en ”akutkultur” i större delen av den sjukhusbundna vården och en vana hos personalen att på eget bevåg lösa akuta situationer. Även i ledande befattningar finns både erfarenhet och vana att hantera kraftiga ökningar i belastningen.

Dessa olika enskilda exempel ger en positiv bild av både möjligheter och förmågor inom offentlig sektor att åstadkomma substantiella förbättringar, och hantera betydande utmaningar. En central fråga är dock samtidigt hur dessa goda erfarenheter och lärdomar kan spridas. Utan en spridning av idéerna, hämmas produktivitetsutvecklingen. Detta kommer att vara ett viktigt tema för Produktivitetskommissionen.

[22] Vid en bedömning av hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera pandemin, bör dock även långsiktiga effekter på personalen, såsom förekomst av ohälsa och sjukskrivningar, vägas in.

10.5.3 Det finns brister och utmaningar i offentlig sektor som visar på utvecklingsbehov

Ett annat perspektiv, som kan användas för att identifiera möjligheter till produktivitetsförbättringar, är att se till områden där offentlig sektor utstår kritik eller där utmaningarna bedöms särskilt stora. Inom delbetänkandet behandlas olika sådana brister som kan anses orsakade av offentlig sektor, som behöver åtgärdas för att höja produktiviteten. Framträdande är till exempel de problem med långa handläggningstider som finns inom olika tillståndsprocesser (Se kapitel 6 Tillståndsprocesser), den regelbörda som noterats inom byggsektorn (Se kapitel 7 Bostäder och byggande) och förekomsten av samhällsekonomiskt ineffektiva beslut gällande transportinfrastruktur (kapitel 8 Transportinfrastruktur).

Det finns också flera andra problemområden, som inte hanteras inom delbetänkandet, som visar på väsentlig förbättringspotential. Flera av dem kan Produktivitetskommissionen komma att återkomma till i huvudbetänkandet. Ett exempel gäller hur hälso- och sjukvården möter och behandlar personer med flera kroniska sjukdomar, vilka står för en stor del av den totala vårdkonsumtionen. Det finns en återkommande kritik som handlar om bristande samordning och dålig kontinuitet som både skapar administrativ börda och är problematisk för patienterna[23]. I detta fall finns förmodligen flera olika förklaringar som kan hänföras till hur hälso- och sjukvården är organiserad, vilket innebär hinder för både produktivitet och kvalitet.

En ytterligare utmaning för hälso- och sjukvården gäller sjukhusvården. Även fast svensk sjukhusvård presterar väl sett till medicinsk kvalitet, introduktion av ny medicinteknik samt överlevnadsgrad för flera behandlingar, verkar det finnas en överlag bristande produktivitet. Tillgängligheten är också sämre i Sverige än i andra jämförbara länder, vilket bland annat märks i långa väntetider (Rehnberg, 2019). Eftersom kostnaderna inom jämförbara länder är likvärdiga eller lägre, borde det indikera att höjd produktivitet är möjlig genom strukturella reformer eller andra åtgärder.

Som nämnt tidigare verkar en allt högre administrativ börda begränsa produktivitet i flera områden inom offentlig sektor. Här kan som exempel nämnas ökad administration inom skolan. Regeringen tillsatte nyligen en utredning, med det huvudsakliga syftet att minska

[23] Se till exempel Vårdanalys (2014), Blomqvist och Winblad (2023).

den administrativa bördan inom förskola och skola (Dir 2023:72). I problembeskrivningen beskrivs en utveckling där den ökade administrationen försämrat möjligheten för lärarna att bedriva en kvalitativ undervisning. Också inom hälso- och sjukvården finns studier, som pekar mot en högre administrativ börda.[24] Det är inte omöjligt att det finns lärdomar att dra som är gemensamma för de olika välfärdsområdena i detta avseende som handlar om beslutsfattande, uppföljning och reglering inom större system. Detta kan ha stor betydelse för den långsiktiga förmågan till produktivitetsförbättringar.

En utmaning för hela den offentliga förvaltningen är digitaliseringen och den digitala infrastrukturen. Här förefaller Sverige halka efter andra länder. Enligt OECD:s mätning *Digital government index (2023b)*, ligger Sverige på plats 26 av 33, och återkommande rapporter från myndigheter visar på utmaningar på området.[25] Rapporterna pekar på bland annat svag nationell styrning, och bristande samordning. Att Sverige halkar efter på ett område, som över tid kan ha mycket stor betydelse för produktivitetsutvecklingen inom offentlig sektor är oroväckande, men visar också på en stor potential till stärkt produktivitetsutveckling om problemen kan hanteras.

En ytterligare utmaning i offentlig sektor är kompetensförsörjningen. Den bedöms av SKR som den viktigaste utmaningen som kommuner och regioner står inför (SKR, 2022a; SKR, 2022b). Den kommer sannolikt ha stor betydelse för produktivitetsutvecklingen, och behöver analyseras från flera perspektiv. Det inkluderar behov av utbildning och arbetsmarknadsåtgärder för att förbättra matchningen, utveckla arbetsmiljöarbetet för att värna befintlig personal och åtgärder för att öka antalet heltidsanställningar. SKR konstaterar samtidigt att de omfattande behov som kan beräknas, också kommer behöva mötas med förbättrade arbetsmetoder och olika nya tekniker som baseras på AI och digitalisering (SKR, 2022a).

Produktivitetskommissionen har inom ramen för delbetänkandet inte gjort någon uttömmande analys över samtliga de utmaningar och brister som finns inom offentlig sektor. Det går dock relativt snabbt att konstatera, att det inte saknas problemområden, som rätt

[24] Se t.ex. Södertörns högskola (2021): https://www.forskning.se/2021/06/15/primarvarden-administration/ [2024-03-15], eller Andersson, J. (2019): https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2019/07/lakare-lagger-en-dag-i-veckan-pa-administration/ [2024-03-15].
[25] Se t.ex. Statskontoret (2023e) *Myndighetsanalys av myndigheten för digital förvaltning* och Riksrevisionen 2023 *Digitala tjänster till privatpersoner* (RiR, 2023b).

hanterade borde kunna frigöra utökad produktivitetstillväxt. Produktivitetskommissionens planerar att återkomma till flera av dessa områden i huvudbetänkande.

10.5.4 Den teknologiska utvecklingen ger nya möjligheter för produktivitetstillväxt i offentlig sektor

Digitaliseringen och AI framhålls av olika bedömare som avgörande för att höja produktiviteten i offentlig sektor (Van Ark, 2022; DIGG, 2023). Den snabba utvecklingen ritar om kartan för vilka typer av uppgifter som kan automatiseras, och möjliggör nya verksamhetsmodeller. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har uppskattat effektiviseringsvärdet av ett införande av befintliga AI-lösningar i offentlig sektor till cirka 140 miljarder kronor årligen, vilket skulle motsvara 6 procent av dagens offentliga utgifter (DIGG, 2019). Beräkningarna är naturligtvis behäftade med osäkerhet, men pekar på en betydande potential. Dessutom inkluderar beräkningen inte framtida teknikutveckling, vilket stärker besparingsargumentet.

Samtidigt finns hinder. DIGG beskriver en brist på övergripande samordning och att goda exempel inte sprids. Även kompetensbrist, dålig kunskap om tillgänglig teknik samt juridiska och etiska frågor lyfts som utmaningar som behöver hanteras för att förverkliga nyttorna (DIGG, 2023).

Produktivitetskommissionen planerar att återkomma till dessa frågor i huvudbetänkandet, samt i en bredare bemärkelse till frågan om hur offentlig sektor kan stimulera innovation eller upptagandet av nya tekniker och idéer inom egna verksamheter i en större utsträckning.

10.6 Slutsatser för Produktivitetskommissionens vidare arbete

Baserat på genomgången i detta kapitel kan bl.a. följande slutsatser dras:

– Produktivitetsutvecklingen i offentlig sektors tjänsteproduktion är av stor vikt för den totala produktiviteten i Sverige. Dels utgör verksamheterna en stor del av Sveriges totala ekonomi, dels bidrar de till viktiga faktorer för produktiviteten i ekonomin i stort.

– Mätproblem gör det analytiskt utmanande att bedöma produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor. Det innebär risker att positiv verksamhetsutveckling misstolkas och att produktivitetsutvecklingen generellt underskattas. Därför krävs försiktighet i bedömningen av produktivitetsutvecklingen och analysen bör byggas på en kombination av källor. Samtidigt behöver informationsvärdet av befintliga mått tas tillvara, inte minst som indikatorer på vilka områden som kräver fördjupad analys.
– Det råder särskilda förutsättningar för produktivitetstillväxt i offentlig sektor, bl.a. mot bakgrund av att verksamheterna ofta är tjänstebaserade och ingår i ett serviceåtagande. Därtill saknas ofta konkurrens och därmed ett naturligt omvandlingstryck.
– På de områden där verksamheter finansieras med offentliga medel, men där olika kvasi-marknader införts, behöver negativa bieffekter avvärjas och önskade positiva effekter värnas och utvecklas.
– I avsaknad av konkurrens är det än viktigare att utforma de institutionella lösningarna för offentlig sektor så att de stödjer de individuella och organisatoriska drivkrafterna för effektivitet och innovation, och på systemnivå skapar en motsvarighet till omvandlingstrycket i näringslivet.
– Hur ansvarsfördelningen inom offentlig sektor fördelas mellan olika organisatoriska enheter och olika nivåer, spelar stor roll för effektiviteten. Genom rätt samordning kan effektivitetsvinster och skalfördelar uppnås, t.ex. genom att koordinera utvecklingen av digital infrastruktur. Utan en bra lösning, finns risk för suboptimering. En central fråga är hur den nationella styrningen kan stärkas, för att säkerställa att externa effekter beaktas. Det finns stora produktivitetsvinster om det lokala och decentraliserade beslutsfattandet inom offentlig sektor i högre grad tar hänsyn till vad som är bäst för landet i sin helhet. Det kan vara relevant gällande byggande, planprocesser, tillståndsprövningar och gemensam digital infrastruktur.
– Det finns indikationer på att det finns betydande möjligheter till produktivitetshöjning i offentlig sektor. Skillnader i produktivitet mellan olika enheter, både i kommunsektorn och i staten, visar på en förbättringspotential. Olika exempel på innovativ verksamhetsutveckling och snabb krishantering visar på förmåga till effekti-

visering, nyskapande och omställning. Det finns också problemområden där väsentliga förbättringar bör vara möjliga. Några exempel gäller den bristande organisationen och samordningen i arbetet med regler och tillståndsprocesser, bristande produktivitet och samordningsproblem inom olika delar av hälso- och sjukvården samt svårigheterna med att effektivt arbeta med en gemensam digital infrastruktur i hela offentlig sektor. Slutligen innebär digitalisering, automatisering och AI en stor potential för ökad produktivitet i offentlig sektor.

11 Policyutveckling och försöksverksamhet

11.1 Inledning

De förutsättningar som styr framtagandet av olika policyförslag har en nyckelroll för produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor. Genom väl underbyggda beslut och processer kan verksamheter utformas effektivt och målen för politiken uppnås. Beslut och regler som bygger på felaktiga premisser och bristande underlag kan å andra sidan leda till hög administrativ börda och förhindra en effektiv organisation både av den offentliga förvaltningen och i förhållande till andra aktörer.

Fokus i kapitlet är på policyutveckling i offentlig sektor. Det tar avstamp i de övergripande resonemang som förts i kapitel 10 om behovet av att granska strukturerna i offentlig sektor utifrån ett produktivitetsperspektiv. Ytterligare problembeskrivning och motivering till varför institutionerna kring policyutveckling är viktiga att analysera återfinns även i kapitel 5 om regelförenkling.

De åtgärdsförslag som presenteras i kapitlet motverkar flera typer av regleringsmisslyckanden[1]. Förslagen om att förbättra möjligheterna att genomföra försöksverksamheter (avsnitt 11.2) och förslagen om mer effektivt användande av befintliga utredningsresurser i kommittéväsendet (avsnitt 11.3) bidrar till att motverka problem som kan uppstå på grund av *bristande kunskap*. Genom att stärka samordning och analys som tar sin utgångspunkt i ett helhetsperspektiv (avsnitt 11.4) kan *koordinationsproblem* undvikas och *inflytande från särintressen* minska. Genom att ge en myndighet i uppgift att genomföra utgiftsöversyner och ompröva befintliga verksamheter och utgiftsnivåer löpande (avsnitt 11.5), kan fler förslag

[1] Se kapitel 3 Inriktning, principer och finansiering, för en närmare beskrivning av regleringsmisslyckanden.

som är samhällsekonomiskt motiverade från ett helhetsperspektiv tas fram, även om de kan vara oönskade och obekväma från ett sektorsperspektiv.

Förslagen ska inte ses som uttömmande. Produktivitetskommissionen kan komma att återkomma till frågor som rör policyutveckling i offentlig sektor i huvudbetänkandet.

11.2 Mer försöksverksamhet i offentlig sektor

Produktivitetskommissionen instämmer i den relativt vedertagna uppfattningen att nya reformer och åtgärder från det offentliga i så hög utsträckning som möjligt ska utformas så att de blir utvärderingsbara och kan bidra till kunskapsutveckling.

Ett sätt att göra det på är att testa idéer och förslag i liten skala, för att bygga kunskapen om dess effekter, innan de implementeras brett. Behov av att arbeta med försöksverksamhet har lyfts av flera tidigare utredningar.[2] Flera aspekter brukar framhållas i sammanhanget. Mer försöksverksamhet möjliggör potentiellt snabbare förändring av, och mer ändamålsenliga, regleringar. Det möjliggör också att olika lösningar testas samtidigt, och breddar därmed idéutvecklingen. Försöksverksamhet bidrar på flera sätt till lärande och skapar grund för ett mer evidensbaserat arbetssätt inom de offentliga verksamheterna.

Det finns även flera internationella exempel som visar olika sätt att utveckla försöksverksamheter inom offentlig sektor. Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) har sammanställt olika internationella exempel (Komet, 2019). I Storbritannien har en särskild fond upprättats med syfte att stödja försök hos reglerande myndigheter. I Tyskland har en interdepartemental arbetsgrupp inrättats för arbetet med så kallade regulatoriska sandlådor (se mer i avsnitt 11.2.2 nedan). Även i Finland bedrivs ett aktivt arbete för att främja försöksverksamheter. Ett känt exempel från Finland gäller försöket med att införa basinkomst, som pågick under åren 2017–2018.

Produktivitetskommissionen instämmer i slutsatserna från tidigare utredningar och bedömer att en ökad användning av försök

[2] Se exempelvis Ekonomikommissionens slutbetänkande (SOU 1993:16) där det fördes resonemang om betydelsen av experiment för förnyelseprocesser. Nyare exempel återfinns i Försöksverksamhetskommittén (SOU 2023:94), Komet (2020), utredningen Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn (SOU 2022:59) och Kommissionen för jämlik hälsa (SOU 2017:47).

inom offentlig verksamhet och regelgivning vore av godo och kan stärka produktivitetsutvecklingen.

Samtidigt finns hinder som behöver hanteras. En grundläggande problematik handlar om hur försöksverksamheter kan genomföras i rättighetsbaserade system, utan att det skapar en orättvis behandling av olika individer. Detta är särskilt problematiskt när den reglering som behöver testas kan innebära negativa konsekvenser för den berörda individen, företaget eller organisationen.

I detta avsnitt presenteras ett antal förslag som syftar till att gynna försöksverksamhet i offentlig sektor. Produktivitetskommissionen kan återkomma till den bredare frågan om kunskapsuppbyggnad inom offentlig sektor i huvudbetänkandet. Olika förslag med relevans för kunskapsuppbyggnad och lärande presenteras också i andra kapitel i detta betänkande.[3]

11.2.1 Utveckla metodstöd och vägledningar för försök i offentlig sektor

Förslag: Regeringen bör säkerställa att metodstöd och vägledningar för offentlig sektors medverkan i försöksverksamheter tas fram, sprids och används.

Försöksverksamheter kan sägas ligga i gränslandet mellan verksamhetsutveckling och forskning. Det aktualiserar en rad etiska och praktiska frågor som de inblandade aktörerna bör vara medvetna om och hantera. Ett enkelt och kostnadseffektivt sätt för att underlätta för försöksverksamheter inom staten, kommuner och regioner, är att samla och sprida goda exempel, bästa praxis och överväganden som bör göras, inom ramen för en eller flera vägledningar. På så sätt behöver inte varje enskild aktör själv söka svar på de frågor som behöver utredas innan en försöksverksamhet kan testas. Det kan också skapa ett stöd i idéformuleringen över vilken typ av åtgärder som kan och bör testas inom ramen för försöksverksamheter, och på så sätt stimulera till att fler försök faktiskt genomförs.

Även internationellt har behovet av att samla kunskapen om försöksverksamheter i offentlig sektor identifierats. Två internationella exempel där handböcker tagits fram för offentlig sektor är den

[3] Se t.ex. kapitel 5 Regelförenkling, kapitel 9 Utbildning och kapitel 12 Kommunsektorn m.m.

tyska regeringen som skapat en handbok för försök och den finska regeringen som tagit fram en handbok för beredning av försökslagar, se avsnitt 11.2.2 nedan. Komet har även i en skrivelse till regeringen tagit fasta på dessa exempel, och föreslagit att metodstöd och vägledningar utvecklas som en del i en strategi för att stimulera till fler försöksverksamheter (Komet, 2020).

Produktivitetskommissionen stöder Komets förslag och bedömer att det kan vara gynnsamt att utveckla metodstöd för försök i offentlig sektor i Sverige.

Det finns flera frågor som bör kunna ingå i en vägledning. En beskrivning bör finnas av hur risker kan hanteras, exempelvis vid samverkan mellan en tillsynsmyndighet och de aktörer som myndigheten granskar. Riskerna kan till exempel gälla brist på likabehandling, indirekta förhandsbesked, jäv eller korruption.[4] Det är också viktigt att vägledningen inte bara beaktar de teoretiska kraven för att bygga kunskap, utan också de praktiska förutsättningarna som finns inom offentlig sektor både att genomföra försök och att omhänderta resultaten. Den bör därför också innehålla exempel på hur försök praktiskt kan organiseras i olika typer av offentliga verksamheter, på ett sätt som möjliggör effektutvärdering, och som även ger förutsättningar för bred implementering efter att försöken har genomförts.

En ytterligare praktisk aspekt som kan ingå i en vägledning gäller hur försök kan organiseras nationellt, för att utöka storleken på möjliga urvalsgrupper jämfört med försök i mindre skala. Exempelvis skulle en kommun som vill utveckla formerna för socialtjänstens arbete kunna få mer robusta resultat om även andra kommuner deltar i försöksverksamheten. Bäst resultat skulle erhållas om en nationell koordination sker.

Ett område som särskilt skulle kunna lyftas i en vägledning är möjligheten att med hjälp av beteendeinsatser, så kallad nudging, förbättra olika verksamheters funktionssätt. Tanken med nudging är att det går att påverka val hos individer med små medel, som varken ändrar de grundläggande ansvarsförhållandena eller möjligheten till självständiga val. Ett sådant exempel är att ett enkelt, personligt formulerat påminnelse-SMS kan leda till högre jobbsökaraktivitet hos arbetslösa (Ramsberg, 2016). Verksamhetsutveckling som baseras

[4] Se mer utförliga resonemang under avsnitt 11.2.2, angående risker med regulatoriska sandlådor. Dessa är också applicerbara för frågan om vilka behov av vägledning som finns generellt om försöksverksamheter.

på beteendeinsatser kräver bra metoder för utvärdering. Metodstöd kan underlätta för denna typ av försöksverksamhet, och därmed underbygga kostnadseffektiva insatser för ökad effektivitet och kvalitet.

Ett uppdrag om att ta fram och utveckla vägledningar, metodstöd eller på andra sätt sprida kunskap, kan lämnas till en eller ett par myndigheter. En myndighet som kan övervägas för en koordinerande roll i detta arbete är Vinnova. Dock bör det konkreta arbetet ske i nära samarbete med berörda sektors- samt analys- och utvärderingsmyndigheter för att dra nytta av deras sakkunskap och expertis – inte minst för att kunna anpassa råden till de praktiska förutsättningarna som råder på olika områden.

11.2.2 Utveckla arbetet med regulatoriska sandlådor

Förslag: Regeringen ger i uppdrag till ett antal myndigheter att utreda förutsättningarna för s.k. regulatoriska sandlådor inom sina verksamhetsområden.

En regulatorisk sandlåda är ett begrepp för försöksverksamheter som inkluderar, eller förutsätter, utveckling av regelverk. Det kan handla om reglering som medger undantag för olika typer av krav, i syfte att kunna testa nya produkter och tjänster eller nya policyförslag i begränsad skala.[5] En regulatorisk sandlåda kan ge möjlighet för regelgivaren att testa olika typer av reglering och hur dessa kan förändras för att t.ex. möjliggöra innovation, höja effektiviteten eller reducera olika oönskade konsekvenser. Det ger också möjlighet för företag att testa innovationer genom att det offentliga på vissa villkor anpassar eller tar bort olika krav. En regulatorisk sandlåda kan också genomföras på teoretisk nivå genom ett antal workshops där ansvariga regelgivare och företagsrepresentanter tillsammans diskuterar hur regelverk skulle kunna förändras för att uppnå effektiviseringar och förenklingar.

Det finns exempel på initiativ både i Sverige och internationellt där detta koncept redan prövas. Energimarknadsinspektionen (2023) har på eget initiativ gjort en förstudie om hur en regulatorisk sandlåda skulle kunna utformas inom energiområdet. Även Integritetsskydds-

[5] Det verkar dock inte finnas någon internationellt accepterad exakt definition, utan vad begreppet innefattar skiftar något mellan olika länder och kontexter (Komet, 2020)

myndigheten (2023) har tagit initiativ inom området. I Tyskland har en strategi utformats för att förbättra möjligheterna att använda regulatoriska sandlådor, för att öka förmågan till experimenterande och innovation. Den centrala komponenten i strategin är att integrera lämpliga klausuler och undantag i lagstiftningen, för att möjliggöra innovation och experiment (Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 2019).

Utöver de positiva värden som framhålls, finns dock anledning att beakta risker med regulatoriska sandlådor. En central fråga gäller hur försöksverksamheter kan möjliggöras utan att det leder till oönskad negativ särbehandling av enskilda individer, företag eller organisationer. Det är också viktigt att policyutveckling som sker genom undantag eller förändring av reglering uppfattas som legitim. Även om vissa metoder från ett vetenskapligt perspektiv både kan motiveras som rättvisa och nödvändiga för att bygga kunskap, kan det för enskilda som underställs metoden uppfattas som osäkert och oönskat. Debatten om möjligheten att slumpmässigt fördela platser till populära skolor visar på denna problematik.[6] En möjlig utgångspunkt är att utforma policyexperimenten så att den förändring som testas endast innebär fördelar för studiegruppen. De personer som ingår i testgruppen borde då bli positivt inställda till upplägget på själva försöket, medan det för de kvarvarande – som inte ingår i försöksgruppen – inte sker någon förändring. Alternativet, att de som ingår i testgruppen skulle behöva acceptera en nackdel med motivet att samhället då lär sig mer om reformen, är sannolikt svårare att legitimera. Samtidigt behöver man även i detta fall beakta risken för att de företag som bjuds in att delta tillskansar sig olika typer av fördelar (se t.ex. Norbäck och Persson, 2023). Ett annat sätt som kan användas för att lösa svårigheten för offentliga aktörer att göra undantag från principen om likabehandling, är att låta deltagandet i försöksverksamheten vara frivillig. Kommissionen för jämlik hälsa (SOU 2017:47) har resonerat kring denna möjlighet. En svårighet som de lyfte var dock att frivilligt deltagande kan skapa mätproblem, eftersom urvalsgruppen inte är slumpmässigt vald, vilket försvårar möjligheten att dra långtgående slutsatser av försöket. Detta skulle dock till viss del kunna lösas genom att använda randomiserade urval inom ramen för det frivilliga deltagandet.

[6] Se t.ex. Protokoll från riksdagsdebatt om Betänkande 2021/22:UbU33 *Ett mer likvärdigt skolval* (Prot. 2021/22:131).

Hur ett försök genom regulatoriska sandlådor bör utformas, och vilka etiska implikationer det har, behöver avgöras från fall till fall utifrån de specifika förutsättningar som råder på olika områden. På ett övergripande plan borde dock de positiva värdena i termer av ökad förmåga till innovationer, bättre effektivitet och ökad kunskapsuppbyggnad väsentligt överväga de risker som finns i enskilda fall.

11.2.3 Gå vidare med förslag om frikommunförsök

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

Det kommunal- och regionekonomiska råd som produktivitetskommissionen föreslår ska inrättas (se kapitel 12.1) bör över tid ha kapacitet att öka kunskapen om olika kommuners och regioners arbetssätt och kunna bidra till att sprida kunskap inom kommunsektorn.

Regeringen tillsatte under 2021 den så kallade försöksverksamhetskommittén (Dir. 2021:110), som syftade till att främja försöksverksamhet i kommuner och regioner. Utredningen lämnade 2022 ett delbetänkande (SOU 2022:59) och nyligen sitt slutbetänkande (SOU 2023:94). I delbetänkandet konstaterade utredningen att många kommuner har driftkapacitet – dvs. kapacitet att sköta den dagliga driften av verksamheten – men saknar utvecklingskapacitet. Därtill konstaterades att det i många fall är de kommuner som saknar utvecklingskapacitet som har störst behov av ett gott utvecklingsarbete. I sitt slutbetänkande föreslog utredningen ett antal konkreta kommunala försöksverksamheter.

För att möjliggöra lärande inom kommunsektorn är det centralt att kommuner och regioner genomför försöksverksamhet och att detta görs på ett sätt som möjliggör effektiva utvärderingar och kunskapsspridning.[7]

Det är dock inte bara kommuner och regioner som kan använda försöksverksamheter och variationer i arbetssätt för att lära av varandra. Staten har också möjlighet att använda kommuner och regioner för att testa, utvärdera och justera statliga regler. I kapitel 5.2 föreslås att det vid ny regelgivning bör övervägas om regelföränd-

[7] Se avsnitt 11.2.1 ovan.

ringen bör prövas genom exempelvis regulatoriska sandlådor, eller genom andra typer av försöksverksamheter. Produktivitetskommissionen anser att möjligheten att testa statliga regelförändringar på kommunal nivå bör användas i högre grad än i dag. Det kan vara särskilt nyttigt för kontroversiella förslag, där en regionalt baserad försöksverksamhet kan bryta dynamiken och den vedertagna uppfattningen att reformer är binära, dvs. att antingen genomförs de eller så genomförs de inte. En tredje väg är att testa dem på vissa geografiska platser och utvärdera dem. Produktivitetskommissionens bedömning är att dagens system för kommunal utjämning och statlig regelgivning i hög utsträckning är konstruerat för ett statiskt tillstånd eller långsam utveckling. I tider av snabb förändring kan dock systemen i många fall vara hindrande. Det kan gälla exempelvis kommuner och regioner som undergår en snabb tillväxt eller om det sker en snabb strukturomvandling av delar av näringslivet. Viss statlig försöksverksamhet på kommunal eller regional nivå kan underlätta sådan utveckling.

Användandet av kommunalt eller regionalt baserad försöksverksamhet måste dock vägas mot behovet av nationell likvärdighet och risken för att regelverk blir för komplexa om de tillåts variera över landet. Hur det övervägandet ska göras behöver avgöras från fall till fall.

11.3 Ett mer snabbfotat och kvalitativt utredningsväsende

Inom det statliga kommittéväsendet utvecklas och formuleras en stor mängd förslag och regler. Det är både en grundläggande institution i det statliga utrednings- och beredningsarbetet och en slags tankesmedja för regeringen, med en nyckelroll för policyutvecklingen inom de flesta samhällsområden. Generellt har det svenska kommittéväsendet också lyfts fram som väl fungerande (SNS analys, 2019).

Det finns dock utvecklingspotential. Statens beredningsprocesser tar generellt lång tid och är noggranna, vilket är klokt då det ger möjlighet till väl genomtänkta och avvägda förslag. Samtidigt utmanas detta av snabba samhällsomställningar. För att möjliggöra för staten att snabbare komma till beslut behöver utredningstider kunna kortas. Därtill är det många kommittéer som brister i konsekvens-

analys och samhällsekonomisk analys, vilket påtalats på flera håll (se bl.a. RiR, 2017c; Ds 2022:22).

Produktivitetskommissionen anser därför att det finns skäl att överväga åtgärder som stärker kommittéväsendet, både för att möjliggöra kortare utredningstider och för att höja kvaliteten i konsekvensanalyserna. Det borde också finnas en potential till utvecklad kvalitet genom ett stärkt kunskapsutbyte mellan utredningar, vilket beskrivs mer nedan.

11.3.1 Utveckla stödfunktionen i kommittéväsendet

Förslag: Utveckla den centrala stödfunktionen inom kommittéväsendet med ytterligare kapacitet för att kunna ge stöd inom samhällsekonomisk analys och juridik samt för att hantera grundläggande administration.

I nuläget lägger varje enskild utredning överlappande arbete och tid på administration och praktiska frågor som inte bidrar till att föra utredningens arbete framåt i sak. Det kan handla om allt från enkla uppgifter som hantering av reseräkningar till mer komplicerade som avrop och utformande av avtal för upphandling. Därtill delar många utredningar samma behov av kompetens inom samhällsekonomisk analys, konsekvensutredningar och juridik.

Om utredningarna ges ett mer samlat stöd administrativt och med andra kompetenser där det finns gemensamma behov, borde mer tid kunna läggas på utredningsarbete och analys, och därmed höja kvaliteten i utredningarna och korta ledtiderna.

Riksrevisionen lyfte i sin granskning av underlagen till migrationspolitiska beslut, att en delförklaring till bristande kvaliteten i konsekvensanalyser, troligen handlar om begränsad bemanning (RiR, 2017c). Ett gemensamt stöd avseende konsekvensutredningar, har potentialen att möta detta problem på ett kostnadseffektivt sätt för kommittéväsendet.

En annan potential som en central stödfunktion kan förverkliga handlar om att koordinera och förenkla kunskapsutbytet mellan kommittéer och utredningar. Med begränsad utredningstid kan det vara en väsentlig fördel att få stöd i att snabbt tillgodogöra sig relevant kunskapsuppbyggnad från andra pågående utredningar. Genom

att i högre grad skapa utbyten mellan utredningarna i kommittéväsendet finns en potential till starkare och mer innovativ idéutveckling.

Ett särskilt område där det finns återkommande och likartade kompetensbehov gäller samhällsekonomisk analys och konsekvensanalys. Medan det för många myndigheter finns egna analysavdelningar som utvecklar förmågor inom exempelvis dataanalys och konsekvensbedömningar, saknar kommittéväsendet en sammanhållen stödfunktion. För kommittéväsendets del torde särskilt kompetens inom området rättsekonomi (*law and economics*) vara relevant att utveckla, dvs. hur olika regleringar och tillståndsprocesser påverkar samhällsekonomin och förutsättningarna för produktivitet och tillväxt. Att utveckla stödfunktionen för kommittéväsendet blir därmed en viktig pusselbit i arbetet för att stärka förmågan att göra bra konsekvensutredningar inom all regel- och tillståndsgivning. Det kompletterar därmed också förslaget om att ESV ska kunna ge ett väsentligt starkare och bredare stöd med konsekvensanalyser till bl.a. kommittéväsendet, vilket presenteras i kapitel 5 Regelförenkling.

11.3.2 Utöka delningsundantaget mellan utredningar och kommittéer

Förslag: Delningsundantaget för utredningar och kommittéer bör utökas så att även svar med synpunkter på utkast omfattas.

En myndighet har i dagsläget möjlighet att skicka utkast till handlingar till utomstående för synpunkter (underhandsremiss) utan att handlingarna betraktas som allmänna. Detta undantag från offentlighetsprincipen benämns delningsundantaget. Då varje kommitté och utredning formellt är en egen myndighet innebär detta att offentlighetsprincip och delningsundantag är tillämpliga när kommittéer och utredningar kommunicerar med varandra. Det innebär att det går att skicka utkast på texter och förslag till personer i andra utredningar och kommittéer utan att dessa blir offentliga. Dock blir eventuella svar som skickas tillbaka med synpunkter offentlig handling, vilket i praktiken leder till en begränsning i kunskapsutbytet mellan utredningar. Utredningsväsendet skulle stärkas om utredningar och kommittéer kunde dra mer nytta av varandras kompetens och exper-

tis. Mer samarbete skulle kunna skapa synergier och leda till snabbare och bättre förslag.

11.4 Stärk gränsöverskridande problemlösning

Målet för den statliga förvaltningspolitiken är bl.a. en innovativ och samverkande förvaltning.[8] Tio år efter att målet antogs, kunde Statskontoret konstatera att det visserligen bidragit till att belysa dessa värden, men att det i praktiken fått en begränsad styrningseffekt (Statskontoret, 2020). Det finns också en återkommande kritik mot Regeringskansliets och myndighetsvärldens oförmåga i dessa aspekter. Det handlar om att den decentraliserade ansvarsfördelningen försvårar hanteringen av komplexa frågor, undergräver förmågan hos myndigheterna att ta tvärsektoriella initiativ och att särintressen prioriteras framför vad som är bäst för helheten. Det finns skäl att bedöma detta som ett generellt problem, eftersom utredningar och granskningar med vitt skilda fokus gör liknande observationer samt att kritiken återkommer över tid.[9] Behovet av koordination är inte heller ett unikt svenskt problem, utan en fråga som också andra offentliga (och privata) förvaltningar ställs inför[10], vilket understryker behovet av att medvetet och systematiskt arbetar för att överbrygga problemen.

Produktivitetskommissionens bedömning är att detta är ett politik- eller regleringsmisslyckande, där en negativ effekt av offentlig sektors organisatoriska uppdelning och brist på effektiv samverkan inte har hanterats i tillräcklig grad. Behovet av samverkan kring olika komplexa och sektorsövergripande frågor kommer sannolikt inte heller att minska. Därmed är det motiverat att vidta åtgärder för att stärka förmågan till sektorsövergripande problemlösning och policyutveckling inom den offentliga sektorn.

De förslag som presenteras nedan är begränsade och kommer inte ensamma att kunna lösa de problem som finns. Beroende på fråge-

[8] Se prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38.
[9] Se t.ex: Kommittén för teknologisk innovation och etik (SOU 2022:68), Coronakommissionens slutbetänkande (SOU 2022:10), Riksrevisionens granskning av regeringens arbete mot informations- och cybersäkerhet (RiR, 2023a), uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset (Ds 2020:28), Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75).
[10] Se t.ex. B. Guy Peters (2018) för en internationell utblick och diskussion om koordinationsproblem inom offentlig sektor.

ställning kommer det sannolikt krävas ytterligare både organisatoriska och regulatoriska ändringar. Förslagen är dock ett sätt att börja bygga förutsättningarna för ett mer systemövergripande, och därmed mer produktivitetsfrämjande, angreppssätt. Kommissionen kan komma att återkomma till dessa frågor i huvudbetänkandet.

11.4.1 Skapa en samordningsfunktion i Statsrådsberedningen för prioriterade sektorsövergripande frågor

Förslag: Skapa en samordningsfunktion i Statsrådsberedningen (SB) för att driva prioriterade departementsövergripande frågor. Uppgiften blir att samordna medarbetare från berörda departement utifrån en övergripande problemformulering samt att ta fram analyser och förslag som från en systemnivå är de mest ändamålsenliga.

Samordningsfunktionens placering

Samordningsfunktionen föreslås placeras på Statsrådsberedningen, för att säkerställa tillräcklig politisk tyngd och överblick. Behovet av förankring på en hög politisk nivå påpekas bl.a. av Coronakommissionens utvärdering av den svenska krishanteringen, där de reflekterar över Regeringskansliets förmåga att agera sektorsövergripande (SOU 2022:10 volym 2, s. 645):

> … inget departement accepterar något annat departements auktoritet i frågor som hör till det egna ansvarsområdet. Däremot accepteras att Statsrådsberedningen med statsministern som chef har en överordnad position och ”dömer av” frågor när meningsskiljaktigheter uppstår.

En invändning mot att permanent inrätta en särskild enhet, är att utpekade samordningsbehov skulle kunna hanteras genom tillfälliga lösningar. Flera regeringar har också inrättat olika former av tillfälliga samarbetsgrupper med starka politiska mandat för att hantera behov av koordinering. Under Reinfeldts regeringstid etablerades särskilda, semi-permanenta, interdepartementala samarbetsgrupper som gick under benämningen partiledarprojekt. Dessa fick i uppdrag att ta fram reformförslag på av regeringen särskilt prioriterade områden. Under regeringen Löfven II infördes så kallade Januariavtals-

grupper som skulle säkerställa att reformarbetet framskred i enlighet med avtalets intention. Även nuvarande regering (Kristersson) har infört särskilda samarbetsgrupper för att säkerställa att de mest prioriterade frågorna omhändertas som avsett. Dessa benämns Tidöavtalsgrupper och spänner ofta över flera departements ansvarsområden. Syftet med dessa samarbetsgrupper har dock varit bredare än att bara hantera tvärsektoriella perspektiv. De har också utgjort forum för att samarbetspartier utanför regeringen ska kunna få inblick i reformarbetet.

Trots samarbetsgruppernas operativa värde för respektive regering, bedömer Produktivitetskommissionen att de inte fullt ut fyller de behov av departementsöverskridande policyutveckling som finns. De opolitiska tjänstemännen har i huvudsak varit knutna till olika fackdepartement, och de specifika samarbetskonstellationerna har upplösts i samband med regeringsskiften. För att säkerställa kompetensuppbyggnaden på tjänstemannanivån, för att både driva och analysera sektorsövergripande policy, krävs en mer permanent organisatorisk hemvist. En sådan samordningsfunktion hindrar inte heller att särskilda samordningsgrupper knutna till olika politiska program etableras. Båda dessa konstruktioner kan samverka och stötta varandra. En centralt placerad funktion för att samordna departementsöverskridande frågeställningar kan med sin expertis underlätta för nya regeringar att snabbt finna sina samarbetsformer och snabbt starta arbetet med olika tillfälliga samarbetsgrupper.

En ytterligare möjlighet som kommer av att etablera en centralt placerad enhet är att den kan utgöra beställare till olika stödfunktioner, som exempelvis nationella samordnare. Dessa tillsätts ofta i frågor som både kräver en öppen dialog med olika samhällsaktörer, och ett sammanhållet arbete inom Regeringskansliet. Samordningsfunktionen kan baserat på sin analys, påkalla behov inom enskilda frågor och föreslå samordningsuppdrag. Ett sådant exempel gäller den nationella kärnkraftssamordnaren som tillsattes i januari 2024 (Dir. 2024:1). Huruvida det lämpligaste är att dessa kopplas till den centralt placerade enheten under statsrådsberedningen, eller till de enskilda departementen, bör avgöras från fall till fall.

Även den kommitté för att lösa centrala myndighetsövergripande utmaningar som kommissionen föreslår (avsnitt 11.4.2), skulle kunna vara mottagare av beställningar från samordningsfunktionen på statsrådsberedningen.

Samordningsfunktionens uppgifter

Enheten bör ha som uppgift att koordinera arbetet med att ta fram sektorsövergripande förslag och åtgärder. Enheten bör utöver det också ha egen analytisk kapacitet för att kunna utveckla de problemanalyser och ramverk som behövs för att bedöma frågor från ett holistiskt perspektiv samt ha kompetens att kunna beställa analyser m.m. Dessa uppgifter kräver komplementära kompetenser. För att koordinera tvärsektoriella frågor krävs kunskap om beredningsprocesserna på Regeringskansliet och förståelse för departementens olika uppdrag och ansvarsfördelning. För att det koordinerande uppdraget inte ska reduceras till att sammanställa grupper av förslag som tagits fram utifrån departementens utgångspunkter, krävs emellertid även egna analytiska ramverk och analysförmåga. En systemanalys från ett holistiskt perspektiv är något annat än enbart summeringen av analyser från olika sektorsperspektiv. Det ställer krav på förmågan att göra breda samhällsekonomiska bedömningar.

En ny samordningsfunktion skulle inte ersätta befintliga enheter med tvärsektoriella uppdrag, utan fungera komplementärt och ibland stödjande.

En ytterligare uppgift som kommer att vara möjlig för funktionen är att stödja kriskoordineringen. Detta är betydelsefullt eftersom det vid kriser är av extra stor vikt att Regeringen agerar snabbt, samlat och strategiskt. Genom att bygga upp en förmåga att analysera olika frågeställningar från ett systemperspektiv, och kommunicera med departementen om hur centrala prioriteringar ska få genomslag, kommer samordningsfunktionen kunna komplettera befintlig organisation för krishantering. Den kommer att utgöra en resurspool som på kort tid kan utöka kapaciteten där så behövs. Två exempel på sådana situationer är finanskrisen 2009 och det embryo till det Finansiella Stabilitetsrådet som då uppstod och elpriskrisen i samband med Rysslands invasion av Ukraina 2022–2023.

Vilka specifika frågor som enheten ska hantera är upp till regeringen, men fokus kan vara på ett fåtal sektorsöverskridande målsättningar som exempelvis kortade tillståndsprocesser, datadelning och digital infrastruktur i offentlig verksamhet, statens åtgärder för en förbättrad bostadsmarknad och liknande.

I sammanhanget kan också nämnas att Finansdepartementets budgetavdelning periodvis har fyllt en koordinerande roll. Detta gäller

kontinuerligt till följd av avdelningens ansvar för budgetprocessen, men kopplingen till budgetfrågor har också inneburit att annan tvärsektoriell sammanjämkning, problemlösning och förslagsformulering ibland behövts hållas samman av avdelningen. Produktivitetskommissionen erfar dock att samordningsansvaret för tvärsektoriella frågor ofta flyttas mellan departementen, i brist på en given hemvist. Det har lett till både oklara processer och ansvarsförhållanden, och att man förlorat tid i arbetet.

11.4.2 Skapa en kommitté för att lösa centrala myndighetsövergripande utmaningar

Förslag: Tillsätt en kommitté med uppdrag att driva ett antal centrala samordningsutmaningar mellan myndigheter, i likhet med Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet). Kommittén ska samla myndigheter kring gemensamma problemställningar, identifiera centrala hinder och föreslå gemensamma lösningar. De analyser som tas fram kan med fördel levereras in till den nya samordningsfunktion som föreslås inrättas i Statsrådsberedningen, för vidare beredning i Regeringskansliet. Faller kommitténs verksamhet väl ut bör den på lämpligt sätt övergå i myndighetsform.

Komet (SOU 2022:68) föreslog att ett uppdrag lämnas till en ny kommitté, alternativt till flera myndigheter, för att driva på och underlätta för ökat samarbete inom myndighetssektorn. Komet benämnde den föreslagna funktionen en samverkansaccelerator. Även om förslaget primärt fokuserade på utökat samarbete inom statlig sektor, underströk Komet att samverkansacceleratorn kommer att behöva involvera intressenter inom näringslivet, kommunsektorn och civilsamhället.

Produktivitetskommissionen delar Komets bedömning avseende behoven av utvecklad samordning. Därför föreslår Produktivitetskommissionen att regeringen går vidare med det förslag som Komet lämnat i sitt slutbetänkande, och inrättar en s.k. samverkansaccelerator. Förslaget kan sägas komplettera samordningsfunktionen på Regeringskansliet, fast på myndighetsnivå, vilket därmed ytterligare breddar förmågan att utveckla problemlösning från ett holistiskt

perspektiv, och inte enbart utifrån analyser som görs inom olika sektorer.[11]

Ett ytterligare argument som framförts av Komet, handlar om att en ökad proaktivitet förutsätter att det finns aktörer med mandat att självständigt initiera samarbete. Utredningen ställer denna ansats i kontrast till de så kallade nationella samordnarna, som blivit ett vanligt verktyg för att möjliggöra samordning på olika utpekade områden.[12] De nationella samordnarna kan sägas användas för situationer när arbetet med själva problemformuleringen kommit längre.

Ett starkt skäl för att underlätta just proaktiv samverkan är att det sannolikt är kostnadseffektivt. Ett brett mandat kan antas innebära att konstruktiva samtal mellan berörda intressenter startar snabbare än om ett beslut behöver inväntas från den politiska nivån.

Här ska dock understrykas att förmågan för samverkansaccelera-torn att verka ytterst vilar på vilket mandat som det har, och vilken politisk uppbackning som finns. Därför är det rimligt att en nära relation etableras med den samordningsfunktion som föreslås på Regeringskansliet (avsnitt 11.4.1).

En möjlighet för samverkansacceleratorn är också att initiera arbete för att lösa problem inom ramen för befintliga institutionella ramar. Att ändra på de institutionella förutsättningarna kan vara både tids- och resurskrävande. Därför är det rimligt att innan dessa åtgärder tillgrips utforska om det går att lösa problemet med andra medel. Där kan en samverkansaccelerator fylla en viktig roll.

I kapitel 6 om tillståndsprocesser presenteras ett förslag om att på sikt etablera en samlad tillståndsmyndighet. Förslaget är att myndigheten samlar tillståndsprövningen, men använder sektorsmyndigheter som remissinstanser. Detta förfarande med sektorsmyndigheter som remissinstanser, kan vara aktuellt även för samverkansacceleratorn för att på ett effektivt sätt dra nytta av befintlig expertis.

Samverkansacceleratorn kan inledningsvis testas under en begränsad tid för att bättre bygga förståelse för fördelar, nackdelar och

[11] Upplägget med ett centralt placerat kansli på Regeringskansliet, som knyts till en funktion eller ett nätverk som kan agera på myndighetsnivå, har också bedömts som en ändamålsenlig lösning i den svenska förvaltningsmodellen, för att i ökad grad pröva beteendeinsatser (nudging) i olika verksamheter (se Ramsberg, 2016:7).

[12] Exempelvis tillsatte regeringen under december 2023 och januari 2024 fyra nya samordnare på olika områden (den nationell samordnaren för digital infrastruktur i hälso- och sjukvården (Dir. 2023:177), samordnare för att stärka Arlanda flygplats konkurrenskraft (Dir. 2023:178), samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården (Regeringskansliet, 2023) och en nationell samordnare för utbyggnad av kärnkraft (Dir. 2024:1).

förutsättningar med denna typ av lösning. Om angreppssättet bedöms fungera väl kan en mer permanent konstruktion inrättas.

Det är svårt att uttömmande och på förhand avgöra vilka frågor som samverkansacceleratorn bör hantera. En snäv avgränsning av detta skulle också motverka förmågan för funktionen att agera proaktivt, tidigt i problemformuleringsprocessen. I Komets slutbetänkande, lyfts att fokus bör vara områden där den tekniska utvecklingen kan bidra till framför allt att hantera samtidens och framtidens samhällsutmaningar och där det är särskilt angeläget att teknik- och regelutveckling går mer i takt. Produktivitetskommissionen delar den bedömningen, och vill i sammanhanget särskilt peka mot de möjligheter som kommer av att använda AI i offentlig sektor. Även samordning och förenkling av tillståndsprocesser samt åtgärder för att förbättra bostadsmarknadens funktionssätt är områden som skulle kunna övervägas för funktionen.[13]

11.5 Stärk förmågan till omprövning

Omprövning innebär i detta sammanhang att existerande strukturer, verksamheter och anslagsnivåer ut- och omvärderas utifrån nya prioriteringar eller ny kunskap. Det kan handla om att reformer och regler efter en tid inte bedöms uppnå avsedda effekter, och därför bör avvecklas till förmån för andra lösningar. Det kan också handla om att problem som under en period varit omfattande sedan har minskat – och därför inte kräver samma resurser.

En hög omprövningstakt kan från ett bredare perspektiv ses som en indikation på strukturomvandling inom offentlig sektor. När reformer avvecklas, myndigheter läggs ner eller storleken på satsningar justeras, visar det på att offentlig sektor anpassas efter nya förhållanden, ny kunskap eller nya prioriteringar. På så sätt kan det sägas vara en följd av eller ett stöd för strukturomvandling i samhällsekonomin i stort.[14]

För att omprövningar ska ha en positiv effekt på produktiviteten i offentlig sektor eller i näringslivet, krävs att de åtgärder och reformer som ersätter de som omprövats också är bättre. Att ta bort en dåligt fungerande reform eller onödig utgift hjälper föga för produk-

[13] Se också kapitel 6, avsnitt 6.4.1, för ett fördjupat resonemang om samordningsbehoven gällande tillståndsprocesser.
[14] Se vidare i kapitel 2 om strukturomvandlingens betydelse för produktivitet.

tiviteten, om den nya reformen eller utgiften också kommer att dras med problem. Dåligt fungerande reformer kommer dock i högre grad att kritiseras och identifieras som problem och därmed lyftas som kandidater för omprövning, än områden som fungerar väl. Det innebär att en kontinuerlig omprövning över tid också är positivt för produktiviteten. Denna rörelse blir extra stark i ju högre grad beslutsfattandet tar hänsyn till samhällsekonomisk effektivitet.

Behovet av att de politiska beslutsfattarna omprövar redan existerande verksamheter och strukturer är något som lyfts av Statskontoret. De bedömer bl.a. att det kommer att krävas mer regelbunden omprövning av statens åtaganden framöver, för att kunna möta utmaningar vad gäller exempelvis demografi, digitalisering och klimatomställning (Statskontoret, 2021a). Statskontoret konstaterar dock att omprövning sker relativt sällan.

Även ESV har konstaterat att Sverige har förhållandevis svaga institutionella ramar för att ompröva existerande utgifter (ESV, 2023b), en slutsats som också delas av OECD (2017b). ESV har därför föreslagit ett svenskt system för så kallade utgiftsöversyner (ESV, 2023b). En utgiftsöversyn innebär en systematisk genomgång av kostnaderna inom ett område för att bedöma om de är ändamålsenliga i förhållande till målen på området. Denna typ av verktyg kan användas för att kontrollera den totala utgiftsnivån, frigöra budgetutrymme för att finansiera nya utgifter i enlighet med regeringens prioriteringar samt för att förbättra måluppfyllelsen inom utgiftsområden givet de befintliga resurserna.[15]

ESV menar att Sverige har relativt starka system för att kontrollera den totala utgiftsnivån, men att det saknas ett system för att via omprövning av befintliga åtaganden och utgifter finansiera nya angelägna reformer, samt att det finns utrymme för förbättringar av kostnadseffektiviteten i befintliga åtgärder.

Från ett teoretiskt perspektiv finns skäl att bedöma bristen på omprövning, som ett regleringsmisslyckande. I tillägg till de resonemang som fördes i inledningen av detta kapitel, kan också läggas att avsaknaden av förslag som omprövar verksamheter och utgiftsnivåer också kan vara ett utslag av s.k. rationell ignorans (rational ignorance). Det innebära att beslutsfattarna inte ser skäl att lägga tid och kraft

[15] OECD har nyligen gett ut en guide för bästa praxis för spending reviews. Den ger en överblick över vad som avses med verktyget. (OECD, 2022a)

på dessa typer av förslag, om de ändå inte ger något positivt, eller kanske t.o.m. negativt, utslag i opinionssiffrorna.

Mot denna bakgrund är det angeläget att överväga åtgärder för att stärka den institutionella förmågan att löpande kunna ompröva existerande offentliga åtaganden, utgiftsnivåer och strukturer.

11.5.1 Uppdra åt en myndighet att genomföra utgiftsöversyner

Förslag: Ge Ekonomistyrningsverket eller Statskontoret i uppgift att på eget initiativ genomföra utgiftsöversyner. Detta kan innebära en omprövning av det offentliga åtagandet på olika områden, eller en omprövning av nivån på resurssättningen för att hantera olika uppgifter. Analyserna kan också innefatta en omprövning av den offentliga förvaltningens organisation, om det bedöms höja kostnadseffektiviteten eller möjliggöra besparingar. Uppgiften kan regleras genom en uppdatering av myndigheternas instruktioner. De förslag som myndigheterna tar fram ska vara siffersatta och i möjligaste tillräckligt väl utredda, för att kunna hanteras i den årliga statsbudgetprocessen.

Utgiftsöversyner bör vara en permanent uppgift

Förslaget är att utgiftsöversyner och omprövningar ska vara en permanent uppgift reglerad i instruktionen för en eller ett par myndigheter som inte är knutna till en enskild sektor. En invändning mot denna lösning är att uppgiften redan i dag utförs genom tillfälliga uppdrag till myndigheter eller genom utredningar i kommittéväsendet.

Denna ordning innebär dock att de behov och de teoretiska problem som redogjorts för ovan inte hanteras. I sammanhanget bör det beaktas att uppdrag och utredningar som tillsätts ad-hoc, efter beslut från regeringen blir sårbart för politiska motsättningar. Det kan innebära att förslag inte blir av, men också längre ledtider för att starta analysarbetet. Vidare så försvårar tillfälliga uppdrag och utredningar en långsiktig kompetensuppbyggnad för denna typ av analytiska verksamhet. Även om det finns en tydlig och permanent uppgift där myndigheten självständigt driver arbetet kan regeringen styra inriktningen på verksamheten, och anpassa verksamheten efter sina prio-

riteringar. Dock säkerställs att idéutvecklingen alltid fortgår utan att det krävs återkommande beslut av regeringen.

Därför är det Produktivitetskommissionens bedömning att nuvarande ordning är otillräcklig, och att utgiftsöversyner bör vara en permanent uppgift för en eller ett par lämpliga myndigheter.

Utgiftsöversyner bör genomföras av en sektorsoberoende myndighet

En invändning mot att låta en utpekad myndighet få uppgiften, är att arbetet skulle kunna göras av de sektorsansvariga myndigheterna, eller inom ramen för departementens arbete. Detta skulle kunna anses effektivt eftersom dessa har mest detaljerad kunskap om sina ansvarsområden. Det finns dock invändningar mot att en sådan ansats skulle fungera i praktiken. I den så kallade styrutredningen (SOU 2007:75) redovisades en bild av att omprövningar inte sker underifrån, delvis på grund av bristande incitament hos myndigheterna, samt att omprövningar verkade ske ad-hoc, händelsestyrt, och inte som en del av en ordnad och återkommande struktur.

Det finns redan i dag reglering som innebär krav på omprövning när myndigheter äskar medel i sina budgetunderlag som lämnas in till regeringen. I regeringens förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag framgår att myndigheter, om de lämnar förslag som innebär utökade utgifter, också *ska* lämna förslag på finansiering. Detta innebär indirekt att befintliga utgifter inom myndigheten ska omprövas. Trots att kravet är förordningsstyrt sker detta dock inte i praktiken. I en studie av ESV som granskade vilka problemområden som lyfts i myndigheternas budgetunderlag, konstaterade man att myndigheter argumenterar för utökad finansiering i sina budgetunderlag, snarare än att presentera alternativa lösningar eller motsvarande minskade utgifter (ESV, 2021).

Sett från ett aktörsperspektiv är denna bild över myndigheternas agerande inte särskilt förvånande. I ett förvaltningspolitiskt system där ansvaret är uppdelat sektorsvis, finns ett inneboende intresse från varje sektor att bevaka resurstilldelningen och förmågan inom det egna området. Därför framstår det inte heller som realistiskt att förvänta sig att sakansvariga myndigheter eller departement kommer att föreslå neddragningar på sina egna områden – särskild om det är osäkert om frigjorda resurser kommer dem själva till del.

Produktivitetskommissionens bedömning är därför att utgiftsöversyner och omprövningar bör vara en uppgift för en aktör som har ett oberoende mot det område som granskas.

Ett alternativ till att en myndighet ges uppgiften att ta fram och formulera förslag på omprövning, är att låta det ske inom Regeringskansliet. Det finns dock flera fördelar med att uppgiften ligger på myndighetsnivå. Arbetet med omprövning blir då mer transparent. Med utgångspunkten att resultatet av arbetet publiceras i rapporter från myndigheten gynnar det en offentlig diskussion om vilka verksamheter och befintliga åtaganden som är omprövningsbara. Arbetet har också bättre förutsättningar att med högre grad av oberoende styras av samhällsekonomiska överväganden.

ESV eller Statskontoret bedöms båda vara lämpliga mot bakgrund av att de har ett oberoende i förhållande till olika sakområden, och besitter den utredningskompetens som krävs för uppdraget. Båda myndigheterna har även redan i dag instruktionsenliga uppgifter som rör effektiviteten i statsförvaltningen. Uppgiften kan ges till bägge myndigheterna var för sig, men det är sannolikt effektivare om det endast är myndighet som ensam får ansvaret. Produktivitetskommissionen noterar i detta sammanhang att Regeringen avser att pröva en sammanslagning av Statskontoret och ESV (Proposition 2023/24:1, Finansplan). Utifrån perspektivet av att öka den institutionella förmågan till omprövning och utgiftsöversyner, skulle en sådan sammanslagning sannolikt vara gynnsam. Relevanta utredningsresurser skulle placeras under samma myndighet, vilket möjliggör mer effektiv resursanvändning. Tillgången till ESV:s datalager skulle underlätta analysarbetet, och det skulle gå att dra full nytta av den kunskap om statsförvaltningen som bägge myndigheterna i dag redan har.

Slutligen bör nämnas att uppgiften bör vara tydlig och skarpt formulerad, för att visa både vilken förväntan och vilket mandat som regeringen har lagt på myndigheten. Det kan till exempel handla om krav på att de förslag som tas fram ska vara siffersatta samt att genomförandeaspekter ska vara utredda och specifika för att skapa förutsättningar för ett snabbt genomförande.

11.6 Konsekvenser

11.6.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Förslagen har begränsade direkta offentligfinansiella konsekvenser

De direkta konsekvenserna av förslagen som lämnas i kapitlet bedöms vara begränsade. Vissa direkta effekter finns dock för de fall när organisatoriska enheter föreslås etableras eller utvecklas.

En samordningsfunktion i Statsrådsberedningen för sektorsövergripande frågor (avsnitt 11.4.1) bedöms kosta cirka 10–15 miljoner kronor. Förslaget om att skapa en kommitté för att lösa centrala myndighetsövergripande utmaningar (avsnitt 11.4.2) bedöms innebära kostnader om cirka 10–12 miljoner kronor per år inledningsvis, motsvarande samma antal årsarbetskrafter.[16] Därmed resurssätts kommittén motsvarande två större kommittéer om man jämför med intervallet för statliga offentliga utredningar, vilket under 2015–2020 legat på 3–6 miljoner kronor per utredning och år (Ds 2022:22).

Förslaget om att stärka förmågan till omprövning (avsnitt 11.5.1) bedöms medföra kostnader på cirka 15 miljoner kronor per år, som då uppstår på Ekonomistyrningsverket eller Statskontoret. Detta bedöms motsvara kostnaderna för inrättande av en ny analysenhet.

Förslaget om att utveckla stödfunktionen för kommittéväsendet (avsnitt 11.3.1) bedöms också medföra nya kostnader. Förslaget är skalbart beroende på ambitionsnivå, men i vart fall kostnader om cirka 15 miljoner kronor per år bör vara aktuellt. Behoven på sikt bör utvärderas en period efter att stödet har införts. Även i detta fall bedöms kostnaden motsvara inrättandet av en ny enhet, som inkluderar analysstöd och utvecklat administrativt stöd.

Ett par förslag bedöms medföra begränsade kostnader som sannolikt kan hanteras inom ramen för berörda myndigheters förvaltningsanslag. Det gäller förslaget om att utveckla metodstöd och vägledningar (avsnitt 11.2.1), vilket kan kosta mellan 1–3 miljoner kronor, beroende på omfattningen av arbetet. Även förslaget om uppdrag att låta strategiskt utvalda myndigheter utreda förutsättningarna för

[16] Utgångspunkten för beräkningarna följer de som redogjorts för i kapitel 5 Regelförenkling. En årsarbetskraft bedöms kosta cirka en miljon kronor, inklusive lokalkostnader samt viss overhead.

regulatoriska sandlådor (avsnitt 11.2.2), kan medföra begränsade extra kostnader.

Förslaget om att gå vidare med frikommunförsök (avsnitt 11.2.3) kan komma att innebära ökade direkta kostnader, men hur stora dessa är kommer att bero på vilken typ av reglering som prövas i varje enskilt fall.

Förslagen bedöms ge positiva effekter på sikt

Förslagen bedöms som positiva för produktivitetsutvecklingen i både offentlig sektor och näringslivet. Därav följer att Produktivitetskommissionen också ser en potential till kostnadsbesparingar för offentlig sektor på sikt.

Genom att bättre använda kommittéväsendet, arbeta mer systematiskt med gränsöverskridande problem och genom att utveckla möjligheten att bedriva försöksverksamheter kan kvaliteten och hastigheten i policyutvecklingen höjas. Det kan ge betydande positiva effekter både på produktiviteten inom offentlig sektor, och för samtliga de områden som berörs av offentlig regelgivning och system för regelefterlevnad.

Därutöver kan ett väl fungerande arbete med omprövningar leda till återkommande direkta besparingar och höjd kostnadseffektivitet.

11.6.2 Övriga konsekvenser

De förslag som presenterats i detta kapitel tar sikte på institutionella ramverk och processer med bred betydelse för offentlig sektor. Förslagen i sig bedöms inte ha en direkt effekt på brottslighet, sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet. Inte heller bedöms de ha direkta effekter på småföretags förutsättningar, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Indirekt bedöms förslagen dock stärka förutsättningarna att nå de politiska prioriteringarna inom samtliga ovan listade områden.

Vad gäller påverkan på den personliga integriteten bedöms förslagen inte heller ge någon direkt negativ påverkan. Förslagen om att utveckla möjligheterna för försöksverksamheter inom offentlig sektor kan dock indirekt ge en viss påverkan på den personliga integ-

riteten, i samband med att försöksverksamheter genomförs. Syftet med försöksverksamheter är att bygga kunskap om effekten av olika typer av regleringar och åtgärder. Det kan därför krävas att viss känslig information samlas in och analyseras. Eftersom förslagen i detta delbetänkande handlar om förmågan till försöksverksamheter på ett övergripande plan är det dock inte möjligt att närmare analysera dessa frågor.

11.6.3 Finansiering

Produktivitetskommissionen kommer att återkomma samlat till finansieringen av samtliga de utgifter som följer av de förslag som föreslås, i delbetänkandet och i senare arbete.[17]

Förslagen i detta kapitel innebär relativt begränsade offentligfinansiella kostnader. De uppstår framför allt inom staten.

Det utökade stödet som föreslås för kommittéväsendet (avsnitt 11.3.1) bör kunna finansieras inom ramen för de medel som årligen avsätts för olika utredningar. Ett motiv för detta är att den utökade stödfunktionen sannolikt kommer att innebära ett mer effektivt utredningsarbete. Under en uppbyggnadsfas kan det dock krävas resurstillskott eller omprioriteringar.

Kostnaderna för att stärka förmågan till omprövning (avsnitt 11.5.1) bör delvis kunna finansieras genom omprioriteringar inom ram för ESV:s och Statskontorets förvaltningsanslag. I det fall en sammanslagning av Statskontoret och ESV blir aktuell, bör möjligheten att finansiera inom ram öka genom de synergier som därmed uppstår.

[17] Se också kapitel 3 Inriktning, principer och finansiering.

12 Kommunsektorn m.m.

12.1 Inledning

Verksamheterna inom Sveriges kommuner och regioner är centrala för det svenska välfärdssystemet. De påverkar produktivitetstillväxten dels genom att ansvara för t.ex. utbildning, fysisk planering och regelverk som är avgörande för näringslivet, dels genom den egna produktionen, som omfattar en stor del den totala ekonomin.[1] Produktiviteten i kommunsektorn har således stor påverkan på produktiviteten för ekonomin som helhet.[2]

Verksamheterna inom kommuner och regioner spänner över många områden och de kommer därför att vara föremål för Produktivitetskommissionens analyser i flera olika kapitel i delbetänkandet liksom i senare arbete. I delbetänkandet kan särskilt nämnas kapitel 9 som berör utbildningsfrågor, kapitel 5 som handlar om regelgivning och kapitel 7 som rör bostadsbyggande.

I detta kapitel lämnar Produktivitetskommissionen förslag som har potential att påverka både kommuner och regioner brett. Det handlar om att stimulera effektivisering och skapa bättre förutsättningar för lärande och jämförelser (avsnitt 12.3.1) samt om den statliga finansiella styrningen (avsnitt 12.3.2). Förslagen vad gäller effektivisering och lärande kan bidra till att avhjälpa det regleringsmisslyckande som kan uppstå på grund av *bristande koordinering*[3], medan förslaget som berör den finansiella styrningen handlar om finansiella ramvillkor samt förmågan till planering.

[1] Se också kapitel 10 om förutsättningarna för ökad produktivitet i offentlig sektor.
[2] Med ”kommunsektorn” avses såväl kommuner som regioner.
[3] Se kapitel 3 för en fördjupad beskrivning av regleringsmisslyckanden. Se också kapitel 10 för en fördjupad beskrivning av ramvillkoren för produktivitetstillväxt inom offentlig sektor, såsom den organisatoriska indelningen.

Förslagen är inte uttömmande och kommissionen kan komma att återkomma till frågor som rör de finansiella villkoren för kommunsektorn liksom till åtgärder för ökat lärande och kunskapsspridning.

12.2 Starka indikationer på förbättringspotential

Kommunsektorn utgör en stor del av Sveriges ekonomi och får ofta kritik för bristande produktivitetsutveckling.[4] Enligt tidigare studier är möjligheterna att effektivisera kommunernas verksamhet betydande.[5] Alla sådana försök att studera produktivitetsutvecklingen samt potentialen till ökad produktivitet måste dock beakta de mätproblem som diskuteras i kapitel 10.

Enligt Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA, 2022b) finns det inget tydligt mönster som visar att vissa kommungrupper, som exempelvis storstäder eller landsbygdskommuner, generellt är mer effektiva än andra. Spridningen i effektivitet är också stor mellan enskilda kommuner.

Att det finns en spridning i uppmätt effektivitet som inte enkelt kan förklaras av strukturella faktorer tyder på att det finns utrymme för förbättring genom exempelvis lärande. En utmaning ur produktivitetshänseende är att flera av de kommuner som har störst problem med effektivitet i sin verksamhet också är de kommuner som har minst resurser att lägga på utveckling av verksamheten (Erlingsson m.fl., 2023a). Ett ytterligare tecken på att det finns förbättringspotential är att kommuner främst förefaller jämföra sig med närliggande kommuner. Lärandet och spridningen av produktivitetshöjande förslag försvåras således av en bristfällig överblick över hur effektiviteten skiljer sig över landet. Därtill är denna kunskap särskilt svårtillgänglig, och svårast att omsätta i praktiken, i de sammanhang där den kan göra störst skillnad.

Att effektiva arbetssätt inte sprids i tillräcklig omfattning kan antas ha flera orsaker. Det kommunala utjämningssystemets inkomstutjämning innebär t.ex. att kommuner enbart får behålla en liten del av eventuella ökade skatteintäkter.[6] Skattesystemet är därtill utformat så att en kommuns invånare inte bär hela kostnaden eller nyttan av en skatteförändring (Lundberg, 2019b). Erlingsson m.fl. (2023a, s. 24)

[4] Se t.ex. Svenskt näringsliv (2023b) för en genomgång.
[5] Se bl.a. Arnek m.fl. (2016).
[6] Effekten av detta är dock svårstuderad, se t.ex. Riksrevisionen (2020f).

drar dock den övergripande slutsatsen att litteraturen om varför vissa reformer sprids och inte andra, särskilt i en svensk och nordisk kontext, är ”överraskande begränsad i sitt omfång”. Erlingsson m.fl. (2023a) beskriver fyra mekanismer som brukar lyftas fram som potentiella förklaringsfaktorer bakom spridning av arbetssätt m.m.: lärande, imitation, konkurrens och tvång. I detta kapitel diskuteras primärt förslag som syftar till att öka kapaciteten för konstruktivt lärande.

12.3 Förslag och bedömningar

12.3.1 Stärk uppföljning och lärande i kommuner och regioner

Bilden av kommunsektorn som tecknats ovan, där det finns en relativt stor variation i uppmätt effektivitet, talar sammantaget för vikten av lärande mellan kommuner och regioner. Genom en konstruktiv institutionell konkurrens och ett fungerande lärande kan effektiva arbetssätt och lösningar få spridning. Samma mekanismer kan bidra till att misslyckade försök till förändring avskräcker andra från att pröva dem.

Frågan om hur den kommunala revisionen ska hanteras har diskuterats i flera statliga utredningar.[7] Vanligen görs en uppdelning i redovisningsrevision och effektivitetsrevision. Med redovisningsrevision avses om räkenskaperna är rättvisande, medan effektivitetsrevision analyserar om verksamheten bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Effektivitetsrevision bedrivs på statlig nivå av Riksrevisionen medan motsvarande funktion på kommunal nivå åligger förtroendevalda revisorer, vilket leder till att förutsättningarna för effektivitetsrevision varierar över landet. Den kommunala revisionen fokuserar främst på att olika delar av kommunen har agerat i enlighet med de beslut som fattats, inte på om besluten i sig varit gynnsamma eller om implementeringen varit effektiv.

[7] Bl.a. i betänkandet från Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24).

Inrätta ett kommunal- och regionalekonomiskt råd

Förslag: Inrätta ett kommunal- och regionalekonomiskt råd i syfte att främja effektivitet och lärande. Rådet bör bl.a. arbeta med:

- Benchmarking och rankning.
- Effektivitetsrevision, på frivillig basis, av kommuner och regioner som bedöms ha särskilt stora brister i effektivitet.
- Stödjande av kommuner och regioner med särskilt stora effektivitetsproblem.
- Uppföljning och utvärdering av enskilda reformer och försöksverksamheter.
- Mottagande av förslag till förenklingar av statliga regelverk från kommuner och regioner.
- Uppbyggnad av kunskap och erfarenhet i syfte att bli en institution för kunskapsförsörjning.

Rådet ska årligen sammanställa en rapport till regeringen där genomförda revisioner, granskningar och jämförelser sammanställs. Det kommunal- och regionalekonomiska rådet bör placeras inom Ekonomistyrningsverket (ESV).

Ett kommunal- och regionalekonomiskt råd kan bidra till att öka fokuset på effektivitet i kommunsektorn genom att kontinuerligt utvärdera effektiviteten, utveckla metoder för uppföljning och jämförande, göra uppföljningar och rankningar samt bidra med konkreta reformförslag i de fall effektivitetsbrister upptäcks. Förslaget har likheter med Ekonomikommissionens förslag om att inrätta ett kommunrevisionsverk (SOU 1993:16).[8]

Rådet bör ha ett relativt fritt mandat att på egen hand utforma sin granskning utifrån identifierade behov, men granskningen bör som utgångspunkt baseras på jämförelser mellan kommuner och regioner och på utvärderingar av specifika reformer i enskilda kommuner eller regioner.

[8] Även företrädare för det Finanspolitiska rådet har efterlyst ”någon form av extern revision av kommunernas och regionernas arbete (Munkhammar, 2024).

Rådet bör ha mandat att granska all verksamhet, exempelvis inom skolan och vården, men också hur kommuner arbetar med lov- och tillståndsprocesser. Även den avgiftsfinansierade verksamheten bör kunna granskas. Rådet bör därtill delta i utvärderingen av eventuell försöksverksamhet i kommunerna.[9] Slutsatser från genomförda revisioner och jämförelser bör sammanställas årligen i en granskningsrapport och rapporteras till regeringen.

Som nämnts är även möjligheterna att genomföra effektivitetsarbete i många fall en begränsande faktor för de kommuner och regioner där detta skulle göra störst skillnad (Erlingsson m.fl., 2023a). När rådet identifierar brister i enskilda kommuner och regioner bör därför dessa erbjudas en fördjupad analys samt stöd. Rådet bör i dessa fall bidra med konkreta reformförslag och stöd för genomförande. Analysen och framtagna förslag bör presenteras för de berörda kommunernas och regionernas ledningar.

Genom att över tid samla in kunskap om hur olika typer av reformer har fungerat samt hur välfungerande kommuner och regioner arbetar kan det kommunal- och regionalekonomiska rådet bli en institution för evidens- och kunskapsförsörjning på området.

Rådet bör ha tillgång till resurser som möjliggör statlig medfinansiering av tillfälliga kostnader som kan uppstå vid implementeringen av rådets rekommendationer. Rådets upparbetade kunskap kan därutöver användas för att exempelvis ge förslag på goda exempel från andra kommuner att lära av och föreslå samarbetsprojekt.

Decentraliserade system gynnas av transparens, jämförande och lärande. Det finns flera internationella exempel på hur decentraliserade länder försöker stärka förutsättningarna för detta (OECD, 2019b). Genom att tydliggöra skillnader i effektivitet mellan kommuner respektive regioner och rangordna deras effektivitet kan incitamenten för produktivitetsförbättringar bland kommuner och regioner stärkas generellt.

Sannolikt kommer vissa delar av den ineffektivitet som rådet upptäcker vara kopplade till statliga regelverk och krav. Även om statliga regler är enhetligt utformade kan de påverka olika kommuner på olika sätt, t.ex. beroende på kommunernas kapacitet. Rådet bör därför vara mottagare av förslag från kommuner och regioner om statliga regelförändringar som skulle kunna bidra till ett mer effektivt arbete i kommunsektorn. Den årliga rapport som rådet lämnar till regeringen

[9] Se vidare t.ex. förslag från Försöksverksamhetskommittén (SOU 2023:94).

bör inkludera förslag på förenklingar och förbättringar som regeringen bör ta initiativ till när det gäller statliga regelverk. På så vis kan det kommunal- och regionalekonomiska rådet även bidra till minskad administrativ börda i kommunsektorn. Möjligheten för kommuner och regioner att lämna förslag till regelförändringar bedöms stärka rådets legitimitet i kommunsektorn.

Syftet med inrättandet av det kommunal- och regionalekonomiska rådet är inte att ersätta den befintliga kommunala revisionen, utan snarare att stärka dagens effektivitetsrevision. Lika viktigt är att dra lärdomar av reformer som inte visat sig fungera för att förhindra att dessa sprids. Därtill ska rådet peka ut var förbättringspotential finns, både på kommunal och regional nivå och inom de statliga regelverken och systemen.

Sammantaget bör det kommunal- och regionalekonomiska rådet arbeta med följande saker:

- Benchmarking och rankning.
- Effektivitetsrevision på frivillig basis, fokuserat till kommuner och regioner som bedöms ha särskilt stora brister i effektivitet.
- Stödjande av kommuner och regioner med särskilt stora effektivitetsproblem.
- Uppföljning och utvärdering av enskilda reformer och försöksverksamheter.
- Mottagande av förslag till förändringar av statliga regelverk från kommuner och regioner.
- Uppbyggnad av kunskap och erfarenhet i syfte att bli en institution för kunskapsförsörjning.

Genomförande

Produktivitetskommissionen föreslår att det kommunal- och regionalekonomiska rådet placeras inom Ekonomistyrningsverket (ESV). ESV har redan i dag vissa uppgifter rörande både uppföljning, revision och stöd till myndigheter som borde kunna ge ett mervärde också för kommunsektorn. Myndigheten har också metodkunskap inom beräkning och analys.

I samband med upprättandet bör det arbete med statistikinsamling och uppföljning som hanteras inom Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) föras över i rådets regi. Det bör också övervägas om myndigheten bör åläggas ett formellt statistikansvar för jämförande statistik inom den kommunala sektorn, men där SCB rimligen är ansvarig för insamlingen av den grunddata som krävs för detta.

Produktivitetskommissionen bedömer inte att det krävs lagändringar för att möjliggöra rådets inrättande eller arbete. Riksrevisionen har laglig rätt att kräva de uppgifter de behöver för sin granskning från statliga myndigheter. Produktivitetskommissionen bedömer inte att det kommunal- och regionalekonomiska rådet behöver ges samma rätt i förhållande till kommuner och regioner. De initiala granskningarna bör i stället baseras på tillgängliga uppgifter. Om en kommun eller region bedöms ha särskilda effektivitetsproblem på något eller några områden, bör kommunen eller regionen i fråga erbjudas stöd och fördjupad analys, vilket kan kräva ytterligare datainsamling.

Införandet av det kommunal- och regionalekonomiska rådet bör ske genom att ESV ges i uppdrag att förbereda för inrättandet av rådet, inklusive framtagande av metoder för jämförelser och effektivitetsrevision. ESV bör i arbetet samverka med andra myndigheter, t.ex. Riksrevisionen och Tillväxtanalys, som har närliggande kompetens. ESV bör därtill ges i uppdrag att informera regeringen om vilka författningsförändringar som myndigheten bedömer behövs för att rådet ska kunna inrättas på ett ändamålsenligt sätt.

Staten bör samtidigt inleda en dialog med SKR om att överta de resurser som i dag finns inom RKA. Både RKA och ESV kan under förberedelsefasen gemensamt påbörja arbetet med att planera produktionsprocessen för nödvändiga jämförelser och analyser.

Tillförlitlig statistik är avgörande för rättvisande granskningar

För att möjliggöra effektiva jämförelser mellan kommuner är det avgörande att den inrapporterade statistiken är jämförbar och av hög kvalitet. Produktivitetskommissionen bedömer att den inrapporterade statistik som ligger till grund för dagens jämförelser, via framför allt systemet Kolada, generellt är av relativt god kvalitet. Mycket av den data som används som underlag inom Kolada kommer från

det som kallas räkenskapssammandraget. Det är statistik som kommunerna rapporterar in till SCB och som främst används som underlag till nationalräkenskaperna. De senaste årens ökade fokus på kommunjämförelser har förändrat användningen av räkenskapssammandraget. Riksrevisionen (2018c) konstaterade i sin granskning av statistikens tillförlitlighet att databrister som är obetydliga för beräkningen av nationalräkenskaperna kan ha större betydelse när kommuner ska jämföra kostnadsuppgifter för enskilda verksamheter.

Räkenskapssammandraget utgår från kommunernas redovisning, men det faktum att olika kommuner använder olika kontoplaner – eller samma kontoplan på olika sätt – innebär att det finns risk för felkällor när den ekonomiska redovisningen ska omvandlas till standardiserad statistik i räkenskapssammandraget. Räkenskapssammandraget ställer också krav på en mer granulär redovisning än vad många kommuner har i sina redovisningssystem. Det skapar behov av schabloniserade fördelningar av kostnader, vilket kan minska tillförlitligheten i statistiken (Riksrevisionen, 2018c).

Det pågår metodutveckling hos SCB för att möjliggöra en snabbare, enklare och mer kvalitetssäker framställan och inrapportering av nödvändig statistik. Produktivitetskommissionen bedömer att detta skulle underlättas om kommuner och regioner använde enhetliga kontoplaner. Det kommunal- och regionalekonomiska rådet bör stödja kommunsektorn i arbetet med att införa en sådan gemensam standard. Möjligheten till automatisk framställan av räkenskapssammandraget, givet den gemensamma kontoplanen, ökar incitamenten och enkelheten för kommunsektorn att standardisera sin redovisning. Riksrevisionen (2018c) föreslog att kommuner skulle använda SCB:s fördelningsnycklar. Efter samtal med inblandade parter bedömer dock Produktivitetskommissionen att möjligheten för kommunerna att själva konstruera fördelningsnycklar ger en mer rättvisande bild av verksamheten. Det är viktigt att inrapporterad data kvalitetssäkras av SCB.

Produktivitetskommissionen anser därtill att det bör övervägas att ge den kommunala revisionen i uppdrag att granska huruvida en kommun följer SCB:s instruktioner på relevanta områden. Sådan inrapportering sker enligt vad kommissionen erfar på tjänstemannanivå, utan att passera någon politisk nivå, vilket talar emot att låta den granskas av den kommunala revisionen. Kommunstyrelsen är dock ansvarig för hela kommunens verksamhet, inklusive inrapportering

av statistik, varför revisionen bör kunna ges i uppdrag att granska också inrapportering av statistik.

Som beskrivits ovan anser Produktivitetskommissionen att det kommunal- och regionalekonomiska rådet bör ges ett relativt fritt mandat för metodutveckling. Om rådet bedömer att andra uppgifter än de som i dag inrapporteras krävs för att skapa relevanta jämförelser över tid, bör det övervägas att reglera detta i förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Förslagen ovan syftar till att öka kvaliteten på den inrapporterade statistiken samt öka legitimiteten i kommunjämförelserna. Det är viktigt att kontinuerligt arbeta för att också kvalitetsmåtten görs mer tillförlitliga. Utöver förslagen ovan finns det flera metoder som kan minska risken för att enskilda fel ges genomslag i granskningar och jämförelser. Val av metoder, inriktning på granskningar och åtgärder bör dock bestämmas av det kommunal- och regionalekonomiska rådet. En viktig aspekt i sammanhanget är också att utforma rapporteringskrav så att de inte i onödan skapar nya administrativa pålagor.

Övriga överväganden

Produktivitetskommissionen har övervägt om skillnader i effektivitet mellan kommuner och regioner bör leda till skillnader i resurstilldelning från staten. Det hade exempelvis kunnat ske genom att införa en effektivitetskoefficient i utjämningssystemet, eller ett separat statsbidrag som fördelas baserat på resultatet av effektivitetsrevisionen. Att mäta effektivitet är dock svårt. För det första saknas det relevanta resultatmått inom vissa verksamheter. För det andra är tillgängliga resultatmått, som t.ex. meritvärden inom skolan, inte alltid rättvisande. För det tredje är det komplicerat att vikta olika verksamheter mot varandra på ett rättvisande sätt. Av bl.a. dessa skäl har Produktivitetskommissionen valt att inte gå vidare med ett sådant förslag.

Produktivitetskommissionen bedömer dock att det kommunal- och regionalekonomiska rådets arbete kan antas ha en styrande effekt. Dels kan en tydlig redovisning av hur kommuner ligger till i förhållande till andra leda till ett ökat tryck på den politiska ledningen att genomföra reformer, dels kommer en kommunledning som aktivt

väljer att tacka nej till rådets erbjudande om stöd och medfinansiering att kunna kritiseras av såväl medborgare som opposition. Det kan därför antas att rådets arbete har potential att skapa ett tryck på aktuella kommuner och regioner att agera för att åtgärda brister som rådet identifierar.

Kommuner bör själva ta initiativ till granskningar och lärande

Bedömning: Fler kommuner bör starta och driva effektiviseringspolitiska råd eller produktivitetskommissioner och arbeta strukturerat med jämförelser och lärande.

Det finns flera exempel på kommuner som själva tagit initiativ till att genomlysa sin verksamhet i syfte att identifiera möjligheter att bedriva den effektivare. I Lund finns t.ex. sedan 2021 ett effektiviseringspolitiskt råd bestående av bl.a. akademiker och representanter från andra kommuner och näringslivet. I Malmö tillsattes 2020 en tillväxtkommission, som delvis syftade till att identifiera åtgärder för ökad tillväxt i Malmö (Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö, 2023). Flera liknande exempel finns. Produktivitetskommissionen rekommenderar att kommuner tar initiativ likt dessa för att strukturerat kunna följa den egna verksamheten och identifiera förbättringspotential.

Produktivitetskommissionen bedömer vidare att det är bra om den typen av arbete inkluderar såväl representanter från andra kommuner som personer med lokalkännedom.

Det kan invändas att det främst är större kommuner som har möjlighet att finansiera och organisera den här typen av verksamhet, samtidigt som många mindre kommuner har minst lika stora behov. Produktivitetskommissionen bedömer dock att kostnaderna för att ta hjälp av ett fåtal personer från andra kommuner, akademin eller näringslivet bör vara hanterbara. Produktivitetskommissionen föreslår att det kommunal- och regionalekonomiska rådet ges möjlighet att initiera och delfinansiera den här typen av initiativ i kommuner som de bedömer är i behov av det, om kommunen i fråga accepterar och behöver det.

12.3.2 Mer ändamålsenlig ekonomisk styrning av kommunsektorn

Kommunsektorn kan liksom andra politiska nivåer och det privata näringslivet verka i en miljö präglad av externaliteter, regleringsmisslyckanden och liknande.[10] En kommun får t.ex. inte ta del av hela den vinst som uppstår av att kommunen har ett gott företagsklimat eller bedriver utbildning av hög kvalitet. I stället tillfaller en del av dessa vinster enskilda, staten eller andra kommuner. På samma sätt är det troligt att de negativa effekterna av en enskild kommuns beslut om att inte bygga bostäder, trots att det finns en efterfrågan på sådana, inte enbart bärs av kommunen i fråga utan till del också drabbar närliggande kommuner, staten och det övriga samhället. Sådana skillnader mellan det samhällsekonomiskt optimala och det kommunalekonomiskt rationella är ett skäl för statlig styrning.

Statlig styrning av kommunsektorn kan ske på många olika sätt (Statskontoret, 2023c, 2023d). Ett viktigt styrmedel är ekonomisk styrning via statsbidrag. Cirka två tredjedelar av kommunsektorns intäkter är skatteintäkter. Ungefär en femtedel, dvs. 20 procent, av de samlade intäkterna kommer från statsbidrag. Därutöver får kommunerna intäkter från bl.a. taxor och avgifter, försäljningar samt hyror och arrenden.

Statsbidragen brukar delas upp i generella respektive riktade statsbidrag. År 2022 uppgick statsbidragen till kommunsektorn till 293 miljarder kronor (prop. 2023/24:1). 210 miljarder kronor gavs i generella statsbidrag, medan 83 miljarder kronor gavs som riktade statsbidrag. Generella statsbidrag fördelas främst via det kommunalekonomiska utjämningssystemet, som syftar till att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna (Riksrevisionen, 2022d). Generella statsbidrag får användas på det sätt som kommunen föredrar och ställer inga krav på motprestation. Inom utjämningssystemet finns en regleringsmekanism som säkerställer att utjämningssystemet finansieras av de anslagna medlen.[11]

Riktade statsbidrag har en betydligt starkare styreffekt än generella statsbidrag, eftersom regeringen kan bestämma vad de får an-

[10] Se kapitel 3 för en beskrivning av dessa begrepp.
[11] Utjämningssystemet finansieras via anslag 1:1 inom utgiftsområde 25. Om de anslagna medlen över- eller understiger nettoresultatet i utjämningssystemet skalas utjämningen upp eller ned via den s.k. regleringsposten. På så vis matchar utfallet i utjämningssystemet de anslagna medlen.

vändas till. De riktade statsbidragen kan utformas på olika sätt bl.a. vad gäller kriterier för att få användas, krav på slutredovisning och vilken myndighet som ansvarar för statsbidraget.

Effektivare riktade statsbidrag

Förslag: Regeringen bör föreslå riksdagen att godkänna en statsbidragsprincip. Statsbidragsprincipen bör slå fast att riktade statsbidrag som regel, bör:

1. Vara samhällsekonomiskt motiverade.
2. Kunna motiveras i förhållande till andra styrsystem.
3. Vara tidsbegränsade.
4. Börja gälla ett år efter det år som budgetpropositionen som innehåller aktuellt statsbidrag avser.
5. Vara av en sådan storlek att en enskild kommun rimligen ska kunna finansiera en insats av väsentlig betydelse för kommunen i fråga.
6. Ta hänsyn till kommuners varierande kapacitet och förmåga att uppnå syftet med den finansierade insatsen.
7. Ha ett ansökningsförfarande som är så enkelt som möjligt.
8. Utformas på ett sätt som tar i beaktande att eventuell redovisning ska vara så enkel som möjligt.
9. Konstrueras på ett sätt som underlättar uppföljning, utvärdering och lärande.

Det bör göras en översyn av existerande riktade statsbidrag för att bedöma i vilken mån de lever upp till den föreslagna statsbidragsprincipen.

Motiv för riktade statsbidrag

Det finns legitima skäl för användandet av riktade statsbidrag. Det kan exempelvis röra sig om situationer där kommunens och regionens samt statens intressen inte sammanfaller, eller där kommunsektorns incitament av andra skäl inte fullt ut fångar de samhällsekonomiska effekterna av det egna agerandet. En välfungerande styrning kan bidra till ökad effektivitet och produktivitet i kommunsektorn. Väl utformade riktade statsbidrag kan exempelvis hjälpa kommuner och regioner att prioritera sin kärnverksamhet och få kommunsektorns och statens intressen att sammanfalla med vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Att de riktade statsbidragen är väl utformade är därför viktigt för produktiviteten i kommunsektorn.

Problem med de riktade statsbidragen

Innan staten analyserar om ett kompensatoriskt riktat statsbidrag kan motiveras bör det prövas om det är mer ändamålsenligt att se över de regler som skapar incitamentsproblemen. Den bild som framträder är dock inte att huvuddelen av de befintliga riktade statsbidragen tillkommit efter en sådan sista utväg-princip, utan att de har kommit att användas relativt brett, utan tydliga principer för när det är lämpligt.

Användandet av vissa riktade statsbidrag har i tidigare studier ifrågasatts av flera skäl. Det finns exempel på när riktade statsbidrag motverkar intentionerna bakom utjämningssystemet genom att bl.a. missgynna mindre kommuner. Därtill har de i vissa fall lett till planeringssvårigheter och därmed en ineffektiv styrning inom kommunsektorn, genom att presenteras sent i kommunernas och regionernas egna budgetprocesser. Därutöver finns exempel på när riktade statsbidrag har lett till en omfördelning av tillgängliga resurser snarare än kvalitetsförbättringar, eftersom lediga resurser har saknats.

Riksrevisionen (2022d) konstaterar att riktade statsbidrag, särskilt sådana utan kommunspecifika bidragsramar, nyttjas i varierande grad av olika kommuner.[12] Särskilt kommuner med färre invånare nyttjar sådana bidrag i lägre utsträckning än kommuner med fler invånare. Riksrevisionen konstaterar att detta är problematiskt i sig

[12] Kommunspecifika bidragsramar anger en övre gräns för hur mycket bidragsmedel en kommun kan få.

samt att det innebär att det blir svårare att genom utjämningssystemet skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner.

Att kommuner med färre invånare tar del av riktade statsbidrag i mindre omfattning än kommuner med fler invånare är ett återkommande mönster (Riksrevisionen, 2017c; Skolverket, 2015; Statskontoret, 2023c). Kommuner med färre invånare låter samtidigt riktade statsbidrag styra verksamhetens inriktning i högre utsträckning i de fall de tar del av dem (Riksrevisionen, 2017c). Studier har också visat att riktade statsbidrag riskerar att bli regressiva, i bemärkelsen att kommuner med stora behov tar del av bidragen i lägre utsträckning än kommuner med mindre behov (Riksrevisionen, 2014).

Statskontoret (2023c) bedömer att staten i högre grad bör ta hänsyn till kommunernas och regionernas mottagningskapacitet och förutsättningarna för kompetensförsörjning i sitt arbete med riktade statsbidrag. Med mottagningskapacitet avses en kommuns eller regions förmåga att följa den statliga styrningen. En hög mottagningskapacitet kräver att kommunen eller regionen förstår vad staten vill med sin styrning, kan agera på styrsignalen och genomföra den i praktiken. Därutöver bedömer Statskontoret (2023c) att staten i högre grad behöver ta hänsyn till tillgången till relevant kompetens vid utformandet av styrsystem. En stor del av statens styrning syftar till att höja ambitionsnivån för både kommunala och regionala kärnuppdrag inom exempelvis skolan, vården och omsorgen. Detta är relativt personalintensiva områden där Arbetsförmedlingen (2023) bedömer att det råder kompetensbrist. Denna kompetensbrist är heller inte jämnt fördelad över landet. Även i frånvaro av rekryteringssvårigheter innebär ambitionshöjningar inom vissa områden generellt en omprioritering av arbetskraften från andra uppgifter eller sektorer, vilket måste beaktas i utformningen av riktade statsbidrag.

Berörda kommuner och regioner anser vidare att de riktade statsbidragen bidrar till bristfälliga planeringsförutsättningar eftersom de inte sällan presenteras när de kommunala budgetprocesserna redan är långt gångna (SKR, 2021). Det finns slutligen kritik mot att statlig detaljstyrning försvårar det demokratiska ansvarsutkrävandet och riskerar att minska drivkrafterna för kommunal budgetdisciplin och strukturellt riktiga åtgärder på kommunal nivå.

Produktivitetskommissionens samlade bedömning

Produktivitetskommissionen anser att det bör göras en översyn av existerande riktade statsbidrag för att säkerställa att syftet med bidragen nås på ett effektivt sätt.

Det kan också vara relevant att reflektera över om det finns strukturella förändringar av beslutsprocessen kring riktade statsbidrag som skulle kunna leda till ett mer effektivt användande av riktade statsbidrag.

Produktivitetskommissionen anser att regeringen bör föreslå riksdagen att godkänna en statsbidragsprincip. Detta är i linje med förslagen i Kommunutredningen (SOU 2020:8). Vid ett förslag om att införa ett nytt riktat statsbidrag bör regeringen redovisa huruvida det föreslagna bidraget lever upp till statsbidragsprincipen. Detta skulle vara en mindre betungande variant av de konsekvensanalyser som görs vid exempelvis förslag till skatteförändringar, men innebära högre krav än vad som i dag gäller för förslag om förändrade utgifter.

Principer för riktade statsbidrag

Förslaget till principer för riktade statsbidrag motiveras och specificeras nedan. Det riktade statsbidraget ska som regel:

- Vara samhällsekonomiskt motiverat och alltså kunna motiveras t.ex. med att det korrigerar ett marknads- eller regleringsmisslyckande.
- Kunna motiveras i förhållande till andra styrsystem. Det innebär att regeringen ska kunna motivera varför det föreslagna bidraget är mer effektivt än andra styrningsmekanismer, som exempelvis att ändra i regelverk som skapar incitamentsproblem. Exempel på legitima motiv kan vara att kommunens incitament inte i tillräcklig grad ligger i linje med vad som är samhällsekonomiskt lönsamt samtidigt som andra regeländringar inte bedöms vara möjliga, att bidraget förväntas leda till kostnadsbesparingar på sikt eller kan motiveras av oförutsedda och akuta händelser.

- Vara tidsbegränsat. Inför utgången av den bestämda tidsperioden ska bidraget utvärderas. Utvärderingen bör bl.a. fokusera på om statsbidraget har varit effektivt utformat samt om det syfte som statsbidraget syftade till att uppfylla fortfarande är relevant. Därefter kan statsbidraget förlängas, förändras eller avslutas.
- Aviseras ett år innan det träder i kraft. Det vill säga, i exempelvis budgetpropositionen för år 2025 aviseras riktade statsbidrag som avser år 2026. Det ger kommunerna ökade möjligheter att planera och budgetera sin verksamhet på ett effektivt sätt, trots att det formella beslutet om att införa statsbidraget kommer senare. Statsbidraget bör vidare betalas ut vid en sådan tidpunkt att det kan användas av kommunen eller regionen för den verksamhet som bidraget syftar till.
- Vara av en sådan storlek att en enskild kommun rimligen ska kunna finansiera en insats av väsentlig betydelse för den, även med beaktande av administrativa kostnader.
- Ta hänsyn till kommuners varierande kapacitet och förmåga att uppnå syftet. Det innebär att bidraget bör möjliggöra för olika kommuner att uppnå syftet på olika sätt. Det innebär vidare att syftet inte bör vara så smalt att det utan rimlig anledning omöjliggör för vissa kommuner att uppnå det. Vidare bör möjligheten och effekten av att rekrytera eller omfördela relevant personal beaktas.
- Ha ett ansökningsförfarande som är så enkelt som möjligt. I bästa fall bör fördelning och utbetalning ske automatiskt eller genom att kommunerna begär ut pengarna baserat på en fastslagen fördelningsmekanism. Administrativt betungande ansökningsförfaranden ska undvikas.
- Ta i beaktande att eventuell redovisning ska vara så enkel som möjligt. Kriterierna för det föreslagna statsbidraget ska alltså utformas för att underlätta redovisning och undvika administrativt betungande slutredovisningar.
- Konstrueras på ett sätt som underlättar uppföljning, utvärdering och lärande. Det är regeringen som ansvarar för att utvärdering möjliggörs och genomförs, men i arbetet kan andra myndigheter,

inklusive det kommunal- och regionalekonomiska rådet, ges i uppdrag att ansvara för att genomföra utvärderingen.

Avvikelser från punkterna ovan bör motiveras i den budgetproposition där statsbidraget aviseras. Om ett riktat statsbidrag syftar till att komma till rätta med incitamentsproblem som kan antas vara permanenta, kan det exempelvis vara ett giltigt argument för varför också statsbidraget föreslås bli permanent. Om statsbidraget syftar till att hantera en akut situation, exempelvis en pågående pandemi, kan det motivera att bidraget börjar gälla så snart som möjligt.

Ändamålsenligt uppgiftsinsamlande för kommunsektorn

Bedömning: Regeringen bör ge relevanta myndigheter i uppdrag att regelbundet utvärdera nyttan av de uppgifter de samlar in från kommuner och regioner. Tillsynsmyndigheter bör uppmanas att i första hand enbart kräva in sådana uppgifter från kommuner och regioner som krävs för tillsynen. Regeringen bör själva vara återhållsamma med uppdrag till myndigheter som kan antas leda till väsentliga administrativa kostnader för kommuner och regioner. Såväl kommunsektorn som staten bör aktivt arbeta för att uppgiftslämning respektive -inhämtning kan ske på ett så effektivt sätt som möjligt, inklusive genom att inlämning kan ske automatiskt och med effektiv digital teknik.

Kommuner och regioner levererar in stora mängder uppgifter till statliga myndigheter. Det handlar dels om uppgifter som är en del av den officiella statistiken, dels om andra uppgifter som har att göra med exempelvis tillsyn eller kunskapsinhämtning. Givet att datainsamlingen sker hos flera olika statliga myndigheter saknas en överblick över den administrativa börda som detta uppgiftsinsamlande medför.

Precis som vid regelgivning som påverkar företag är det därför viktigt att regelgivning som innebär ökat krav på uppgiftslämnande av kommunsektorn kontinuerligt utvärderas. Värdet av uppgifterna måste överstiga kostnaden av att samla in dem.

Enkäter är generellt den mest tidskrävande typen av uppgiftsinlämning. Såväl kommunsektorn som staten, inklusive statliga myn-

digheter, bör därför arbeta för att i så stor utsträckning som möjligt möjliggöra automatisk och digital uppgiftslämning och -inhämtning.

12.3.3 Förslag som kommissionen valt att inte gå vidare med

Indexera de generella statsbidragen

Produktivitetskommissionen har övervägt om nivån på det generella statsbidraget till kommunsektorn bör genomlysas och justeras, för att därefter årligen räknas upp med ett index med ett produktivitetsavdrag.

De generella statsbidragen är för närvarande inte indexerade. Det innebär dock inte att det nuvarande systemet leder till en konstant nivå på statsbidragen. I budgetpropositionen för 2024 föreslogs de generella statsbidragen förstärkas med tio miljarder kronor, eller 6,5 procent av det anslagna beloppet året innan. Regeringen har också aviserat att man ämnar tillföra ytterligare sex miljarder kronor till regionerna i vårändringsbudgeten 2024. I budgetpropositionen för 2023 föreslogs en generell förstärkning med sex miljarder kronor, eller cirka fyra procent av tidigare anslagna medel. I budgetpropositionen för 2022 föreslogs en generell förstärkning med tre miljarder kronor, eller cirka två procent av föregående års anslag. Till detta kommer stora tillskott i samband med pandemin. Även i budgetpropositionen för 2021 respektive 2020 föreslogs förstärkningar av det generella statsbidraget.

Mellan år 2005 och 2022 har de generella statsbidragen ökat med i genomsnitt drygt sex procent per år, från cirka 55 miljarder kronor 2005 till drygt 151 miljarder kronor 2022. En väsentlig del av denna ökning kan hänföras till corona-pandemin, men även under 2005–2019 ökade statsbidragen med ungefär fem procent per år i snitt. Dessa år påverkas dock av finanskrisen. Mellan 2011 och 2019 ökade anslaget med drygt tre procent per år, och mellan 2013 och 2019 ökade det med i genomsnitt drygt fyra procent per år. Det är alltså vanligt att regeringen förstärker de generella statsbidragen.

Givet detta blir frågan primärt inte om statsbidragen ska förstärkas över tid, utan på vilket sätt detta bör ske. Ett system med indexerade generella statsbidrag måste vägas mot hur det nuvarande systemet fungerar i praktiken, inte mot hur det eventuellt är tänkt att fungera.

Det finns flera argument som talar för en indexering av statsbidragen. Den nuvarande ordningen, med diskretionära höjningar i samband med den statliga budgetprocessen, skapar sämre planeringsförutsättningar för kommunsektorn. Kommuner och regioner är generellt redan långt framme i sina egna budgetprocesser när besked om statsbidragen kommer. Om förstärkningar av statsbidrag ges sent i processen riskerar det att underminera försök att effektivisera den kommunala verksamheten.

Den nuvarande ordningen riskerar därtill att skapa sämre förutsättningar för ett demokratiskt ansvarsutkrävande. Regeringen har visat sig vara villig att ofta förstärka de generella statsbidragen. Brister i kommunsektorns verksamhet kan därmed skyllas på att regeringen inte valt att höja de generella statsbidragen i tillräcklig utsträckning, även om det formellt är kommunsektorns ansvar att bedriva sin verksamhet inom det ekonomiska ramverk som finns. En initial bedömning av vad en rimlig nivå på de generella statsbidragen är, följt av en förutsägbar indexering med ett produktivitetsavdrag, skulle möjligen kunna skapa en gemensam förväntansbild som tydliggjorde vad stat respektive kommunsektor kan förvänta sig av varandra. Det är dock inte säkert att ett sådant system med indexering skulle innebära att mer medel tillfördes kommunsektorn. Riksrevisionen (2022b) har beräknat att de genomsnittliga förstärkningarna som skedde till de statliga myndigheterna via det så kallade PLO-systemet under perioden 2010–2020 låg på i snitt 1,2 procent per år[13], vilket alltså var betydligt lägre än de genomsnittliga tillskott som under samma tid skedde via diskretionära beslut till kommunsektorn.

Indexerade statsbidrag skulle dock inte omöjliggöra diskretionära förändringar och skulle därför möjligen inte lösa de problem som nuvarande ordning innebär. Det skulle fortsatt vara möjligt för staten att i ett sent skede ta beslut som påverkar kommunsektorn och det skulle fortsatt vara möjligt för kommunsektorn att hävda att regeringen inte gör tillräckligt för att finansiera viktig välfärdsverksamhet.

Det finns ett antal fördelar med nuvarande ordning, där statsbidragen inte indexeras. Det faktum att de generella statsbidragen inte är indexerade bidrar exempelvis till att skapa ett s.k. reformutrymme för statsbudgeten, som i huvudsak uppstår till följd av att

[13] I siffran inkluderas endast de tillskott som skedde via PLO-systemet. Utöver det har regeringen också fattat diskretionära beslut om tillskott till myndigheterna.

skatteintäkterna generellt växer snabbare än ett antal icke-indexerade anslag bl.a. inom transfereringssystem och statsbidragen till kommunsektorn (Konjunkturinstitutet, 2019). Reformutrymmet kan användas för att prioritera om inom det statliga åtagandet. Det är sannolikt politiskt enklare att låta ett område få lägre reala resurser genom att hålla nivån nominellt oförändrad, än att aktivt sänka anslaget till området. Icke-indexerade anslag underlättar därför för omprioriteringar och styrning utifrån politiska ambitioner och nya behov.

Det är troligen politiskt enklare att aktivt höja stödet till kommunsektorn än att sänka det. Att indexera de generella statsbidragen skulle därför kunna försvåra en rationell styrning av kommunsektorn. Indexerade statsbidrag riskerar att leda till att resurser som borde investeras på andra områden i stället investeras i kommunsektorn, till följd av den politiska asymmetri som beskrivits ovan.

Ett annat alternativ som Produktivitetskommissionen har övervägt är att nivån på de generella statsbidragen fastslås ett år i förväg. Kommissionen bedömer dock inte att detta har förutsättningar för att bli en politiskt hållbar jämvikt. Anledningen är att det ekonomiska läget kan förändras snabbt och att trycket på att regeringen ska agera vid exempelvis en snabb ekonomisk nedgång kan antas vara stort. Detta tryck hade troligen minskat om kommunsektorn själva tog ett större ansvar för att fondera medel och därigenom gav sig själva större möjlighet att parera effekten av snabba konjunktursvängningar. Produktivitetskommissionen anser att den utredning som ser över det finanspolitiska ramverket (dir. 2023:162) också bör studera denna aspekt av ramverket. Produktivitetskommissionen har därtill övervägt om nivån på de generella statsbidragen kan presenteras tidigare i processen, exempelvis som en bedömning i vårpropositionen. Kommissionen bedömer dock att inte heller detta förfarande har förutsättning att bli politiskt hållbart. Det är vidare en viktig princip att budgetpropositionen beslutas som en helhet och det är därför generellt olämpligt att i förväg bryta ut och fatta beslut om delar av den. Det bör dock noteras att Norge har ett system där en arbetsgrupp (TBU) två gånger per år lämnar en rapport som beskriver den ekonomiska situationen i kommunsektorn. Denna ligger till grund för en specifik kommunproposition i Norge, där bl.a. storleken på statsbidrag till kommunsektorn aviseras. Det är dock i budgetpropositionen som de faktiska bidragsnivåerna beslutas. Den svenska regeringen bör därför överväga om man i exempelvis vårpropositionen,

eller vid någon annan tidpunkt, kan ge en indikation, eller ett intervall, för hur man ser på kommunsektorns behov av statsbidrag, utan att binda sig till en exakt siffra.

Produktivitetskommissionen kan komma att återkomma till frågan om hur kommunsektorn bör finansieras i sitt huvudbetänkande.

Skilda valdagar

Frågan om huruvida valen till riksdag respektive kommuner och regioner bör skiljas åt har studerats vid flera tillfällen. I betänkandet från 2008 års grundlagsutredning (SOU 2008:125) sammanfattas några av de vanligaste argumenten för respektive emot ett sådant förslag. Ett argument som ofta används till stöd för förslaget är att det med nuvarande ordning kan anses vara för långt mellan valen. Valrörelser har, enligt utredningen, en mobiliserande effekt på väljare och partiorganisationer, vilket kan främja det demokratiska systemets legitimitet. Vidare brukar de som vill se skilda valdagar framhålla att det skulle ge de lokala frågorna ökad tyngd i anslutning till valrörelserna, vilket skulle kunna stärka den kommunala demokratin.

Argument mot förslaget är bl.a. att det finns ett sakligt samband mellan rikspolitik och kommunalpolitik. Detta kan motivera att väljarna i ett gemensamt sammanhang ges möjlighet att påverka politikens inriktning på såväl nationell som kommunal nivå. Grundlagsutredningen konstaterade vidare att det brukar framhållas att en övergång till skilda valdagar riskerar att leda till ett lägre valdeltagande i de kommunala valen.

Även 2014 års demokratiutredning (SOU 2016:5) sammanfattade argumenten för respektive emot förslaget. I betänkandet identifierades de långa mellanrummen mellan valen som ett demokratiskt problem, varför utredningen föreslog åtgärder ämnade att skapa arenor för lokalpolitisk debatt mellan valen. Något skarpt förslag om att skilja valdagarna åt lades dock inte, även om utredaren själv ansåg att valdagarna bör skiljas åt (Westberg, 2018).

Produktivitetskommissionen ska analysera förslag baserat på deras förväntade effekt på produktivitetstillväxten. Skilda valdagar skulle troligen leda till att lokala frågor i högre grad skulle hamna på dagordningen i samband med val till kommun- och regionfullmäktige. Huruvida detta skulle ha positiva eller negativa effekter på pro-

duktivitetstillväxten är svårbedömt. Det går att argumentera för att ökad genomlysning av den lokala politiken ökar möjligheterna till ansvarsutkrävande (Wetterberg, 2023) vilket skulle kunna bidra till en bättre institutionell miljö och därmed gagna produktivitetstillväxten. Samtidigt är det inte uppenbart att ett ökat fokus på de av väljarna prioriterade lokala frågorna generellt skulle bidra till en mer produktivitetsfrämjande politik. Ett argument för att öka avståndet mellan valen, genom att förlänga mandatperioden från tre till fyra år, var just att det skulle innebära att statsbudgeten fick större möjlighet att verka innan nästa val. Det går därför att föreställa sig att skilda valdagar skulle kunna göra den nationella politiken mer kortsiktig, då nationella politiker skulle ges incitament att under pågående nationell mandatperiod väga in effekten av nationella reformer på det egna partiets lokala valresultat. Det är inte givet att sådana överväganden skulle främja en produktivitetsvänlig politik och öka reformförmågan.

Oavsett vilka effekter som skulle uppstå kan det konstateras att den s.k. röstdelningen har ökat trendmässigt de senaste decennierna (Erlingsson m.fl., 2023b). En allt större andel väljare röstar på olika partier i de olika valen. Det kan indikera att väljarna redan i dag i större utsträckning gör olika bedömningar i de olika valen, vilket skulle minska behovet av skilda valdagar.

Produktivitetskommissionen finner inte att det ur ett strikt produktivitetsperspektiv föreligger tillräckligt starka skäl för att föreslå skilda valdagar och har därför valt att inte lägga fram ett sådant förslag. Det utesluter inte att det mot bakgrund av andra överväganden kan vara motiverat, till exempel beroende på hur man ser på demokratin och dess funktionssätt. Det ingår dock inte i Produktivitetskommissionens direktiv att göra sådana överväganden.

En enhetlig spärr i val till kommuner och regioner

Produktivitetskommissionen har övervägt om den spärrnivå som nu finns i valsystemet vid val till kommunfullmäktige bör göras enhetlig. Det finns tecken på att ett fragmenterat kommunalt styre riskerar att leda till sämre ekonomisk styrning av kommunen i fråga. Det finns därtill potentiella legitimitetsproblem med en påverkbar och varierande spärr (Jansson och Linusson, 2023). I dag är spärren tre procent i kommuner som är indelade i flera valkretsar, medan den

är två procent i kommuner som enbart har en valkrets. En högre spärr minskar antalet partier som blir invalda i kommunfullmäktige. Det kan på marginalen antas minska risken för fragmentiserade styren.

Produktivitetskommissionen inser att valsystemets utformning inte primärt syftar till att möjliggöra ett produktivt styre, utan till att skapa ett legitimt demokratiskt styrelseskick. En högre spärr ökar risken för att den koalition som får flest röster inte får flest mandat, vilket riskerar att leda till legitimitetsproblem.

Produktivitetskommissionen bedömer att effekten på det kommunala styret av en enhetlig och högre spärr är osäker. Därtill måste valsystemets utformning primärt styras av andra motiv än dess effekt på produktivitetstillväxten. Produktivitetskommissionen har därför valt att inte föreslå en enhetlig och högre spärr i valen till kommunfullmäktige.

En kommunal kompetenskatalog

Kommunernas mandat att själva definiera sin verksamhet är förhållandevis stort. Ett förslag som utretts ett antal gånger rör huruvida det bör införas en grundlagsreglerad kompetenskatalog (SOU 2009:17) som tydliggör ansvarsfördelningen för kommuner och regioner. En sådan skulle rätt utformad kunna bidra till ökad tydlighet i ansvarsfördelningen mellan kommuner, regioner och stat. Samtidigt bryter en sådan kompetenskatalog mot den samverkanstradition som präglar svensk offentlig sektor.

Produktivitetskommissionen har förvisso identifierat flera områden där skilda incitament mellan staten och kommunsektorn leder till problem, låsningar och fördröjningar. Sådana problem löses dock, enligt kommissionens mening, bäst med förändringar av gällande regelverk eller mer ändamålsenlig styrning.

Förlängd mandatperiod och färre riksdagsledamöter

I den s.k. Lindbeckkommissionen (SOU 1993:16, s. 167) föreslogs att mandatperioden skulle förlängas till ”fyra eller helst fem år”. I den kommissionens betänkande argumenterades det för att längre mandatperioder förlänger tidshorisonterna i politiken, vilket i sin tur an-

sågs kunna stärka det långsiktiga allmänintresset. Mandatperioden förlängdes också under 1990-talet från tre till fyra år.

Lindbeckkommissionen argumenterade därtill för att antalet riksdagsledamöter skulle halveras. Anledningen var bl.a. att detta skulle tvinga riksdagsledamöterna att fokusera på mer övergripande frågor. Riksdagen skulle också bli mer effektiv och handlingskraftig ansåg kommissionen.

Produktivitetskommissionen har övervägt om Lindbeckkommissionens rekommendationer fortfarande är relevanta. Produktivitetskommissionen anser att det var bra att mandatperioden förlängdes från tre till fyra år men ser inte att tillräckligt starka produktivitetsskäl finns för att föreslå en ytterligare förlängning. Särskilt mot bakgrund av att kommissionen valt att inte gå vidare med förslag om skilda valdagar för valen till riksdag respektive kommuner och regioner finns andra demokratiska skäl för att vara försiktig med ytterligare förlängningar. Mandatperiodens längd och valsystemets utformning måste ta hänsyn också till andra principer än dess eventuella effekt på produktivitetstillväxten.

När det gäller antalet riksdagsledamöter är den svenska riksdagens storlek per capita jämförbar med parlamenten i våra nordiska grannländer. Jämfört med många andra parlament i Europa har dock Sverige relativt många riksdagsledamöter. Det kan också noteras att riksdagen under corona-pandemin var reducerad, men ändå välfungerande. Riksdagen och riksdagsledamöternas förmåga att ta ett större helhetsansvar påverkas dock av många andra faktorer än antalet ledamöter. Till riksdagens partier finns kanslier knutna och inom riksdagsförvaltningen finns ett stort antal opolitiska tjänstemän som bistår ledamöterna med underlag och utkast till förslag. Det är således troligt att det är det samlade antalet personer som är involverade i riksdagens arbete som är relevant. Givet utvecklingen av den parlamentariska situationen de senaste åren, då mer skarp lagstiftning och budgetpåverkande utskottsinitiativ tagits fram i riksdagen är det inte uppenbart att riksdagens kapacitet bör minska. Produktivitetskommissionen bedömer sammantaget inte att det finns tillräckligt starka produktivitetsskäl för att föreslå ett minskat antal riksdagsledamöter.

12.4 Konsekvenser

12.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Förslaget om att inrätta ett kommunal- och regionalekonomiskt råd bedöms, fullt infört, medföra en offentligfinansiell kostnad om cirka 60 miljoner kronor. Den exakta fördelningen av resurserna mellan de olika föreslagna uppgifterna behöver föreslås av Ekonomistyrningsverket (ESV) som en del i ett uppdrag att förbereda för inrättandet av rådet. Produktivitetskommissionen bedömer initialt att en rimlig fördelning är att cirka hälften av de tilldelade resurserna används för personal- och lokalkostnader m.m. samt att hälften av resurserna får användas för olika typer av stödinsatser. Inom ett rimligt intervall är kostnaden delvis skalbar, då tilldelade resurser dikterar rådets möjligheter att bedriva sin verksamhet.

Införandet av rådet kommer dock att behöva ske stegvis, varför en trappa kan beräknas för tilldelningen av resurserna. I ett första steg kan ESV tilldelas cirka 10 miljoner kronor i ett uppbyggnadsskede, som sedan successivt kan ökas mot en målnivå om cirka 60 miljoner. Det möjliggör också att justeringar görs längs vägen.

Att genomföra en utvärdering av om existerande riktade statsbidrag lever upp till den föreslagna statsbidragsprincipen är förenligt med en mindre kostnad. Arbetet kan t.ex. ske inom Regeringskansliet och inom ramen för de tilldelade medel som myndigheten har. Alternativt ges Ekonomistyrningsverket, Statskontoret eller en annan liknande myndighet ett tillfälligt uppdrag att genomföra genomlysningen. Ett sådant uppdrag skulle kunna motivera ökade anslag om 1–2 miljoner kronor per år i två år.

Övriga förslag bedöms inte innebära några offentligfinansiella effekter.

12.4.2 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte leda till några nämnvärda eller direkta effekter på de övriga områden som Produktivitetskommissionen är skyldig att analysera enligt §§ 14–15 a kommittéförordningen (SFS 1998:1474). Kommunsektorn ansvar dock för verksamhet som indirekt är avgörande för att klara t.ex. de integrationspolitiska målen, för att säkerställa offentlig service i hela landet och för små företags arbetsförut-

sättningar. En bättre fungerande offentlig sektor kan därför indirekt bidra till bättre måluppfyllelse.

Inrättandet av ett kommunal- och regionalekonomiskt råd skulle kunna påverka den kommunala självstyrelsen. Rådet föreslås utgå från redan tillgänglig information och inte ges laglig rätt att kräva in nya typer av uppgifter. Utgångspunkten är att de kommuner som uppvisar bristande effektivitet har incitament att rätta till problemen. Därför bör ett erbjudande om frivilliga insatser vara det första alternativet som prövas innan andra mer långtgående legala krav tas fram. Sammantaget bedömer inte Produktivitetskommissionen att detta tillvägagångssätt, med frivillig revision och benchmarking, nämnvärt påverkar det kommunala självstyret.

12.4.3 Finansiering

Produktivitetskommissionen bedömer att finansieringen av det kommunal- och regionalekonomiska rådet bör ske genom en motsvarande minskning av de generella statsbidragen till kommunsektorn. Kostnaden för rådet är försumbar i förhållande till kommunsektorns totala intäkter. Hälften av rådets kostnader beräknas därtill gå tillbaka till kommunsektorn i form av stödinsatser och rådets arbete bör på sikt kunna leda till förbättrad ekonomi för kommunsektorn. Staten har redan i dag vissa kostnader förknippade med sitt delägarskap av RKA. Vid ett övertagande av RKA kommer dessa kostnader att minska vilket kan utgöra en delfinansiering av förslaget.

13 Skatter

13.1 Ett skattesystem för ökad produktivitet

Skattesystemets främsta uppgift är att finansiera det offentliga åtagandet. Därutöver används skattesystemet bl.a. för omfördelning av ekonomiska resurser mellan individer samt för att korrigera felprissättningar, exempelvis genom att med punktskatter internalisera externa effekter av viss konsumtion eller produktion.[1]

Genom att skatter tas ut på individers inkomster, konsumtion och tillgångar är det nästan oundvikligt att skatter påverkar de skattskyldigas beteende. Hur skattesystemet är utformat är viktigt för individers beslut vad gäller arbete, utbildning, sparande, investeringar och företagande. Därigenom påverkar skattesystemet både drivkrafter och omvandlingstryck i ekonomin. Vidare kan olika delar av skattesystemet ha större eller mindre betydelse för produktivitet och tillväxt och för den långsiktiga finansieringen av det offentliga åtagandet.

Detta kapitel beskriver sambandet mellan olika skatter och produktivitet och tillväxt samt vissa problem med skattesystemet i dag utifrån det perspektivet. Därtill beskrivs hur skatteuttaget skulle kunna skiftas mellan olika skattebaser och förändras inom skattebaserna för att det framtida skattesystemet både ska kunna stå för en mer effektiv finansiering av välfärden och bli mer produktivitets- och tillväxtfrämjande än i dag.

Det finns många, mer specifika, delar av skattesystemet som kan påverka produktiviteten, exempelvis olika punktskatter och avdrag inom förvärvsinkomstbeskattningen. I kapitlet görs emellertid inte en genomgång av alla sådana detaljer i skattesystemet, utan i stället görs en bredare översyn av grundläggande problematiska delar med några nedslag vid detaljer som har ett syfte relaterat till produktivitet, som t.ex. FoU-avdraget. Särskilt fokus ligger på arbetsinkomst-

[1] Bl.a. på miljö- och folkhälsoområdet.

beskattningen och företagsbeskattningen, eftersom dessa brukar lyftas fram särskilt vid produktivitetsdiskussioner. Även konsumtionsskatter kan emellertid vara viktiga för produktiviteten, vilket diskuteras i avsnitt 13.4.8 och 13.5.9.

Vidare innehåller inte kapitlet några konkreta förslag med tillhörande redovisningar av de offentligfinansiella eller de samhällsekonomiska effekterna i stort. Målsättningen i delbetänkandet är att problematisera kring dagens skattesystem och mot den bakgrunden presentera en idéram för utformningen av delar av skattesystemet. För att konkretiseras måste vissa frågor utredas vidare och i många fall bör eventuella förändringar synkroniseras med förslag på budgetens utgiftssida. Detta dels för att kunna göra en avvägning av vilken kombination av åtgärder som leder till ökad produktivitet i olika delar av ekonomin, dels för att det slutliga budgetutrymmet bestämmer hur mycket olika skatter kan förändras på olika områden. En sådan helhet kommer därför att presenteras i huvudbetänkandet.

13.2 Utgångspunkter

Det finns ett antal principer som brukar användas som utgångspunkter för både större och mindre förändringar av skattesystemet. Här sammanfattas de och inkluderas i fyra bredare ledord för Produktivitetskommissionens arbete: enkelhet, förutsägbarhet, effektivitet och omfördelning.

Den bakomliggande målsättningen är att skattesystemet ska ha legitimitet bland de skattskyldiga, vilket bl.a. kräver ett mått av transparens och enkelhet, samt att skatteuttaget ska vara så effektivt och produktivitetsfrämjande som möjligt. Alla förändringar av skattesystemet bör också ta fördelningspolitiska hänsyn.

13.2.1 Enkelhet och förutsägbarhet

Det är svårt att skapa ett enkelt skattesystem. Ett skattesystem som syftar till annat än resultatet av en platt skatt med samma skattesats för samtliga inkomstslag, blir för varje undantag och tillägg ganska snabbt mer komplext. Det är dock önskvärt att skattesystemet inte är mer komplicerat än vad som krävs, givet de mål som beslutsfattare vill uppnå. Risken för alltför stor komplexitet, och därmed bristande

legitimitet, talar för att vissa mål inte bör försöka uppnås genom undantag i skattesystemet. Komplexitet kan även vara produktivitetshämmande.

Ett skattesystem som är begripligt och transparent, med få undantag, ökar möjligheterna för de skattskyldiga att förstå vilka skattemässiga effekter deras olika val har. Det ökar deras möjligheter att agera rationellt och i enlighet med incitamentsstrukturerna. Ett komplicerat skattesystem med många undantag leder däremot till administrativa kostnader för individer, företag och myndigheter samt till att olika aktörer behöver lägga resurser på att förstå och hantera systemet. Dessutom finns risk för regleringsmisslyckanden (se kapitel 3) då ett sådant system kan uppmuntra till att lägga resurser på att hamna i undantag eller på att skapa nya undantag som gynnar den egna gruppen eller verksamheten. Dessa resurser skulle i stället kunna användas till att öka produktiviteten och stärka välfärden. Ett komplext skattesystem kan dessutom skapa fördelar för de individer och företag som har de resurser som krävs för att förstå systemet. Exempelvis kan ett komplicerat system skapa konkurrensfördelar för större, etablerade företag gentemot mindre och nyare företag, vilket kan minska omvandlingstrycket i ekonomin.

Begreppet enkelhet hör även ihop med förutsägbarhet. Förutsägbarhet i systemet gör att det blir enklare för individer och företag att planera och fatta olika ekonomiska beslut, exempelvis vad gäller investeringar i både humankapital och fysiskt kapital.

Att individer förstår skattesystemet och dess effekter kan bidra till att öka skattesystemets legitimitet och därmed systemets hållbarhet på längre sikt.

13.2.2 Effektivitet

Principen om neutralitet innebär att skattesystemet ska vara utformat på så sätt att det inte styr den skattskyldiges val mellan olika handlingsalternativ. Ett skattesystem som gör att ekonomiskt likvärdiga handlingsalternativ före skatt inte längre är ekonomiskt likvärdiga efter skatt brister i neutralitet. Ett neutralt skattesystem kan ses som ett effektivt skattesystem i det att skattesystemet i sig inte påverkar exempelvis avkastningen på olika investeringar och därmed inte resursallokeringen. Likformig beskattning kan vara ett sätt att

uppnå ett neutralt skattesystem. Med likformig beskattning beskattas allt lika oberoende av val, vilket även gör skattesystemet mer enkelt och transparent.

Ett enkelt skattesystem kan vara önskvärt i den mening att individer och företag lättare kan förstå den skattemässiga effekten av sina beslut och agera därefter. Ett enkelt, eller för den delen neutralt, skattesystem är däremot inte alltid det mest samhällsekonomiskt effektiva. Ett exempel på när olika beskattning av olika aktiviteter kan leda till ökad samhällsekonomisk effektivitet är vid förekomsten av marknadsmisslyckanden (se kapitel 3). En ekonomisk aktör tar inte alltid hänsyn till om dennes handlingar medför *negativa* effekter för andra. Med en korrigerande punktskatt kan prissättningen på handlingen bättre avspegla det samhällsekonomiska priset för handlingen. På samma sätt tar en ekonomisk aktör inte alltid hänsyn till att dennes handlingar medför *positiva* effekter för andra. Med en nedsättning av skatten på handlingen uppmuntras företaget eller individen att agera i enlighet med det samhällsekonomiska intresset.

Ett annat exempel som kan motivera att frångå principerna om neutralitet och likformighet är att vissa skattebaser är mer rörliga än andra. Alla skatter är snedvridande, men vissa är det mer än andra, eftersom vissa skattebaser är mer känsliga för beskattning än andra. Ju mer känslig en skattebas är för beskattning, desto mer snedvridande är skatten, eftersom beteendet påverkas mer, allt annat lika. Enligt teorin om optimal beskattning bör mer rörliga skattebaser beskattas lägre än mindre rörliga i syfte att öka den samhällsekonomiska effektiviteten i beskattningen.

Ur ett produktivitetsperspektiv är det viktigt att skattesystemet i sin utformning inte är (alltför) produktivitetshämmande. Det finns således skäl att se över om skatter som kan anses vara extra skadliga för produktiviteten, eller för samhällsekonomisk effektivitet i stort, bör sänkas. Samtidigt bör skattesystemet inte styra val i alltför stor utsträckning, dvs. det bör vara någorlunda neutralt. Många undantag i skattesystemet i form av olika skattesatser, avdrag och reduktioner riskerar dessutom att göra systemet komplext och svårförståeligt för individer och företag, vilket i sig leder till ineffektivitet.

13.2.3 Omfördelning

Principen om vertikal rättvisa innebär att den som har högre skatteförmåga ska betala mer i skatt än den som har lägre. Bedömningen av skatteförmågan baseras ofta på individers inkomster där individer som har högre inkomster anses ha en högre skatteförmåga.[2] Ett sätt att uppnå att individer med högre inkomster betalar relativt sett mer i skatt är genom *progressiv* beskattning. Med progressiv beskattning av inkomster ökar den genomsnittliga skatten med inkomsten. Generellt sett verkar det finnas ett starkt stöd i befolkningen för ett progressivt skattesystem (Flood m.fl., 2013).

Ett progressivt skattesystem har en omfördelande effekt mellan individer i samhället, vilket kan leda till minskade inkomst- eller förmögenhetsskillnader. Stora inkomstskillnader kan i sig ha en negativ effekt för produktivitetsutvecklingen på sikt (se kapitel 2). Omfördelning kan dock ske även via utgiftssystemet och bedöms av många också ske mer effektivt den vägen (Waldenström m.fl., 2018). Progressivitet i skattesystemet anses ofta vara problematiskt ur ett effektivitetsperspektiv då det vanligtvis betyder att mer vikt läggs på mer mobila skattebaser, som höga arbetsinkomster eller kapitalinkomster. Progressiva inslag gör dessutom skattesystemet mer komplicerat. Trots detta bedömer Produktivitetskommissionen att skattesystemet bör ha ett omfördelande inslag utifrån legitimitetsaspekter, men även för att motverka för stora inkomstskillnader.

13.3 Skatter, produktivitet och tillväxt

13.3.1 Skattekvoten, skatteuttagets sammansättning och ekonomisk tillväxt

Sverige har höga ambitioner vad gäller det offentliga åtagandet och för att finansiera det har Sverige även en internationellt hög skattekvot (avsnitt 13.4.1).

Generellt sett snedvrider skatter beteendet hos de ekonomiska aktörerna genom att skapa en kil mellan vad som är samhällseko-

[2] Detta har att göra med att förmågan bör kunna mätas på något sätt och att inkomster är ett relativt enkelt sätt. Det finns emellertid flera problem med att bedömningen av skatteförmåga baseras på inkomst. Exempelvis kan en individ ha lägre inkomst än en annan individ om den arbetar färre antal timmar, även om timlönen är densamma eller till och med högre. Vidare kan löner avspegla obekväma arbetstider, ett mer riskfyllt arbete osv.

nomiskt optimalt och privatekonomiskt optimalt.[3] Skatter förväntas därmed snedvrida beteendet på ett sådant sätt att den totala produktionen i samhället minskar. Därmed torde en högre skattekvot leda till en lägre ekonomisk tillväxt på aggregerad nivå, allt annat lika.

Den sammantagna effekten på tillväxten förväntas dock bero dels på vad skatterna finansierar, dels på hur sammansättningen av skatteuttaget ser ut. Om skatterna finansierar något som är viktigt för tillväxten och som inte hade tillkommit på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt utan statliga interventioner (t.ex. p.g.a. marknadsmisslyckanden), kan åtagandet medföra en positiv effekt på den ekonomiska tillväxten. Vanliga exempel är ett välfungerande rättsväsende, försvar, central förvaltning, infrastruktur, grundutbildning och grundforskning.

Effekten på den aggregerade produktionen av skatternas sammansättning beror på hur snedvridande de olika skatterna är, dvs. hur känsliga de olika baserna är för beskattning. Ju mer snedvridande, desto större ekonomiska effekter och därmed större påverkan på den totala produktionen. Sørensen (2010) studerar olika skatters snedvridande effekt genom en teoretisk modell kalibrerad till den svenska ekonomin. Han finner att skatt på finansiellt sparande är mest skadlig, följt av bolagsskatt, arbetsinkomstskatt och sist konsumtionsskatt (där Sørensen även inkluderar fastighetsskatten). I en empirisk studie finner Arnold m.fl. (2011) att ett skifte i skatteuttaget mot en högre andel konsumtions- och fastighetsbeskattning är förknippat med högre BNP per capita-nivå. Resultaten i Xing (2012) ifrågasätter emellertid resultaten i Arnold m.fl. (2011), men indikerar att fastighetsskatten kan vara den minst skadliga skatten.

Sammanfattningsvis indikerar ovanstående att ett högt skattetryck kan vara hämmande för ekonomisk tillväxt, men att det beror på vad skatterna används till (vilket inte diskuteras i detta kapitel) och hur skatteuttaget ser ut. Sett till de bredare skattebaserna förväntas ett skifte i skatteuttag från skatt på finansiellt kapital och bolag till konsumtion och framför allt fastigheter leda till minskade snedvridningar och därmed ett mer effektivt skatteuttag, vilket i sig kan leda till en högre tillväxt.

[3] Undantag är så kallade korrigerande skatter som beskattar ett visst beteende högre på grund av negativa externaliteter som individer eller företag inte tar i beaktande vid den privatekonomiska bedömningen. Ett annat undantag är så kallade klumpsummeskatter.

13.3.2 Skatt på arbete påverkar investeringar i humankapital, kompetensförsörjning och specialisering

Kopplingen mellan skatt på arbete och produktivitet kommer främst via effekter på investeringar i humankapital, ansträngning på jobbet och andra val relaterade till arbete.

Höga marginalskatter på arbete förväntas missgynna investeringar i humankapital. Individen blir mindre villig att avstå från konsumtion i dag för att genom tid i utbildning erhålla en högre inkomst i framtiden. Höga marginalskatter och en låg s.k. utbildningspremie kan antas påverka såväl elevers och studenters val av utbildningsinriktning och utbildningstid som yrkesverksammas incitament att delta i fort- och vidareutbildning. Givet att stora delar av ekonomin ställer höga krav på utbildning, samt att en snabb teknikutveckling ställer ökande krav på omställningsförmåga, bör skattesystemet inte i onödan minska incitamenten till utbildning.

En hög innovations- och förändringstakt kan göra att det på kort sikt uppstår brist på kompetent arbetskraft och särskild spetskompetens. För att kunna ta tillvara innovations- och utvecklingspotential är det därför viktigt med goda möjligheter till rekrytering från utlandet. Vidare finns studier från USA som visar på betydelsen av högkvalificerad immigration för innovation.[4] Bernstein m.fl., (2022) visar att immigranter till USA både bidrar till innovation och till spillover-effekter på sina medarbetare.[5] Om de högkvalificerade individerna är internationellt rörliga krävs att arbetsgivaren kan erbjuda en lön efter skatt som är konkurrenskraftig gentemot andra länder. Hög beskattning av höga inkomster blir därmed en kostnad för arbetsgivarna, eftersom skatten måste kompenseras med högre bruttolön, och minskar deras incitament att anställa högkvalificerade personer från andra länder (t.ex. Lundberg, 2019). Det finns flera studier som visar på att beskattning kan påverka immigrationen av utländska experter (Kleven m.fl., 2014) och lokaliseringen av så kallade ”superstar inventors” (Akcigit m.fl., 2016). En översikt av litteraturen i Kleven m.fl. (2020) pekar mot att skatter kan påverka den geografiska placeringen av personer, både inom och mellan länder.

[4] Tillväxtanalys (2018) sammanfattar litteratur som visar på positiva effekter av immigration överlag på produktivitet, innovation och handel.
[5] De finner att innovatörer som immigrerat i större utsträckning använder sig av utländsk teknologi, samarbeta med utländska innovatörer och att bli citerade på utländska marknader, vilket bidrar till att sprida idéer över gränser.

Förutom att minska incitamenten att på olika sätt investera i humankapital förväntas höga marginalskatter även påverka viljan att anstränga sig på jobbet och ta på sig arbetsuppgifter med mer ansvar samt påverka karriärval. Höga skattekilar kan även påverka specialiseringen i ekonomin. Exempelvis blir arbete i hemmet relativt sett billigt då det är obeskattat, vilket gör att en individ i större utsträckning väljer att utföra arbete i hemmet än att köpa samma tjänst på marknaden. Braunerhjelm och Henrekson (2023) menar att minskad specialisering kan påverka innovation och produktivitet på flera sätt. Minskad specialisering kan leda till minskat lärande och minskade incitament att investera i specialiserat humankapital, som t.ex. arbetsplatsträning. I och med att avkastningen på en innovation ökar med användandet av den, kan minskad specialisering även leda till minskade incitament till innovation. Vidare menar Braunerhjelm och Henrekson (2023) att höga skattekilar minskar entreprenörers affärsutveckling i tjänstesektorn. När tjänster erbjuds på en privat marknad ökar viljan att investera i ny kunskap och kapitalutrustning, att utveckla nya teknologier, att förbättra kontrakt och att utveckla mer flexibla organisationsstrukturer. Hög beskattning av arbete motverkar därmed produktion av varor och tjänster som ersätter hemarbete och minskar möjligheterna till entreprenöriell utveckling som besparar tid.

Vidare förväntas beskattningen av arbete leda till ett minskat antal arbetade timmar i ekonomin. Genom att inkomsten vid sysselsättning minskar i förhållande till att t.ex. stå utanför arbetskraften eller att vara arbetslös, förväntas beskattningen av arbete minska antalet sysselsatta i ekonomin. Därtill förväntas höga marginalskatter leda till ett minskat antal arbetade timmar bland dem som arbetar.

Hur förändringar i antalet timmar påverkar arbetsproduktiviteten i ekonomin i sin helhet beror på produktiviteten bland dem som förändrar sitt arbetsutbud. Om personer med en högre arbetsproduktivitet än genomsnittet i ekonomin arbetar fler timmar innebär det rent matematiskt att nivån på arbetsproduktiviteten ökar. Om antalet arbetade timmar bland personer med en lägre produktivitet än genomsnittet ökar, minskar däremot nivån på arbetsproduktiviteten i ekonomin i genomsnitt.

Även om en högre sysselsättning än i dag skulle minska arbetsproduktiviteten är hög sysselsättning viktigt av andra anledningar. Det ökar sannolikheten för att fler kan försörja sig själva och sin

familj. Dessutom ökar generellt sett skatteintäkterna med ökad sysselsättning medan transfereringsutgifter minskar. Detta ger sammantaget en positiv offentligfinansiell effekt som kan användas för att finansiera andra åtgärder eller en sänkning av skattekvoten.

13.3.3 Skatt på kapital påverkar vilka tillgångar individer investerar i

Skatt på kapital är viktigt för produktiviteten genom dess effekt på sparande och investeringar. I skatt på kapital ingår skatt på avkastningen på sparande, kapitalvinster och företagens vinster (bolagsskatt), fastighetsskatt, arvsskatt och förmögenhetsskatt (Waldenström m.fl., 2018).[6] Samtliga skatter betalas av individer, förutom bolagsskatten som betalas av juridiska personer. Två viktiga koncept inom kapitalbeskattningen är normalavkastning och överavkastning. *Normalavkastning* kan betraktas som avkastningen på en genomsnittlig investering och *överavkastning* är den avkastning som överstiger normalavkastningen. Att beskatta överavkastning som kommer av tur eller andra omständigheter snarare än ansträngning anses allmänt vara effektivt eftersom det inte snedvrider ekonomiska aktörers beteende (ibid, s. 42). En beskattning av överavkastning på exempelvis en investering gör att investeringen är fortsatt lönsam.[7]

Kapital kan i princip beskattas på två sätt: när inkomsten faktiskt uppstår eller löpande, baserat på en uppskattning av den avkastning som kapitalstocken genererar (schablonavkastning eller imputerad avkastning).[8] Det finns för- och nackdelar med båda sätten att beskatta kapital. En fördel med beskattning av stocken är att det inte uppstår några inlåsningseffekter då kapitalvinsten inte beskattas vid försäljning.[9] En ytterligare fördel är att den delen av värdestegringen som baseras på inflation inte beskattas lika hårt som när skatt tas ut vid realisationstillfället. Dessutom beskattas även icke-realiserade kapitalvinster , vilka är mer koncentrerade bland de mest förmögna (Bastani och Waldenström, 2023).

[6] Se även Finansdepartementet (2023a) för en beskrivning av dagens kapitalbeskattning.
[7] I praktiken varierar emellertid avkastningen mycket mellan olika tillgångar, vilket gör det svårt att definiera en normalavkastning. På samma sätt är det svårt att i praktiken definiera vad som är överavkastning.
[8] Resonemanget om de två typerna av beskattning kommer till stor del från Waldenström m.fl., (2018).
[9] Beskattningen blir högre om individen säljer tillgångar och investerar i nya i stället för att hålla på samma tillgång. Se ett informativt exempel i Lundberg (2019).

En nackdel med beskattning av stocken är att den uppskattade schablonavkastningen kan avvika från den verkliga avkastningen. Om schablonen baseras på ett genomsnitt beskattas personer med högre avkastning relativt lågt och personer med lägre avkastning relativt högt. Vidare kan den typen av beskattning leda till likviditetsproblem eftersom den inte baseras på verklig avkastning (detta problem nämns framför allt i förhållande till fastighetsbeskattning, där tillgången är mindre likvid). Vid beskattning av stocken sker heller ingen riskdelning med staten då beskattningen utgår även om den underliggande tillgången minskar i värde, vilket gör att investeringen är förenad med större risk för den som betalar skatten än om den faktiska inkomsten beskattats.[10] En ytterligare nackdel med endast en löpande beskattning av stocken är att överavkastning inte beskattas. Beskattning av överavkastning anses effektivt i den mån överavkastningen inte är ett resultat av ansträngning, då skatten inte påverkar investeringsbeslutet. Ett exempel på ett område där överavkastning ofta inte beror på ansträngning är avkastning på fastigheter, som bl.a. påverkas av efterfrågan och markutveckling. Överavkastning från entreprenörskap kan emellertid vara ett exempel på ett resultat av risktagande och ansträngning, vilket skulle indikera att skatten är snedvridande (t.ex. Lundberg, 2019).

Ekonomer tenderar att vara överens om att överavkastningen bör beskattas, men en fråga som har diskuterats mycket i den teoretiska litteraturen är huruvida normalavkastningen på kapital alls bör beskattas.[11] Ett viktigt argument mot kapitalskatt är att en sådan snedvrider den intertemporala allokeringen av konsumtion och investeringar och därmed hindrar kapitalackumulering och tillväxt.[12] Senare litteratur problematiserar denna slutsats utifrån optimal beskattningsteori. I dessa modeller är omfördelning mellan personer med högre inkomst och personer med lägre inkomst optimalt[13] och modellerna söker utjämna ekonomiska skillnader på det mest effektiva sättet.

[10] Se exempelvis resonemang av Englund (2020) om beskattning av bostäder och Lundberg (2017) angående beskattningen av investeringssparkonto.
[11] Waldenström m.fl. (2018) påpekar dock att detta inte gäller kapital i allmänhet. Vad gäller orörliga tillgångar som exempelvis mark eller kapital som uppstått på grund av särskilda fördelar, såsom marknadsmakt eller ofullständig konkurrens, är ekonomisk teori entydig om att det ska beskattas (fotnot 20).
[12] En kapitalskatt snedvrider inte bara arbetsutbudet, såsom en skatt på arbete eller skatt på konsumtion, utan även valet mellan hur mycket individen ska konsumera i dag och imorgon. Se även Sørensen (2010) för prediktioner med en parameteriserad modell för Sverige.
[13] Hur mycket omfördelning som är optimalt beror på den välfärdsfunktion som väljs för studien, se t.ex. Bastani och Waldenström (2020).

Kapitalbeskattning kan utgöra ett effektivt komplement till arbetsinkomstbeskattning i ett progressivt skattesystem eftersom individer med högre inkomst ofta är de som har kapitalinkomster och som även har ärvt kapital. Vidare missgynnas humankapitalinvesteringar gentemot investeringar i finansiellt kapital om arbete men inte finansiellt kapital beskattas. Detta kan vara problematiskt då investeringar i humankapital anses vara minst lika viktigt för produktivitet och tillväxt som investeringar i fysiskt kapital. En ytterligare anledning till att beskatta kapital om arbete beskattas är att det annars ökar incitamenten till inkomstomvandling.[14]

I SNS konjunkturrådsrapport sammanfattar Waldenström m.fl. (2018) den empiriska forskningen kring kapitalskatters effekter på kapitalbildning och företagande och menar att den inte är entydig, men indikerar att skillnader i beskattning mellan tillgångar påverkar *hur* individer sparar. Även OECD (2018) presenterar resultat i den riktningen. De noterar emellertid att volymen sparande bland personer med lägre inkomster kan vara mer känslig för beskattning. Senare studier på Danmark och Sverige indikerar att förmögenhetsskatter påverkar både förmögenhet (Jakobsen m.fl., 2020) och migration (Jakobsen m.fl., 2024) bland de personer som har störst förmögenhet, även om den aggregerade ekonomiska effekten av migrationen uppskattas vara relativt modest.

13.3.4 Företagsbeskattning påverkar start och utveckling av företag

I detta avsnitt diskuteras beskattning av företag och då särskilt beskattning av bolag. De viktiga delarna i beskattningen är dels bolagsskatten, som beskattar företagens vinst på bolagsnivå, dels kapitalvinst- och utdelningsbeskattningen som beskattar företagens vinst på ägarnivå.[15] Genom att företagsbeskattningen påverkar volymen och typen av investeringar samt förutsättningarna för entreprenörskap och innovation, anses den ha stor betydelse för produktivitetsutvecklingen i ett land. Reformer inom företagsbeskattning ses ofta

[14] Bastani och Waldenström (2020) går igenom litteraturen och de argument som finns för att beskatta kapital. Se även Bastani och Waldenström (2023).
[15] Även förmögenhetsskatt på ägande och arvs- och gåvoskatt vid generationsskiften ingår i ägarbeskattningen.

som viktiga verktyg för att påverka investeringar, produktivitet och tillväxt.

Beskattning och investeringar

Utgångspunkten i standardteorin kring beskattningens effekter på investeringar är att investerare jämför avkastningen av olika investeringsprojekt och investerar i de projekt för vilka den förväntade avkastningen är högre än avkastningskravet. Om skatten på avkastningen av en investering höjs ökar också avkastningskravet och mängden genomförda projekt minskar (t.ex. SOU 2014:40).

Bolagsskatten

Bolagsskatten förväntas påverka investeringar genom två kanaler. För det första minskar den möjligheterna att finansiera investeringsprojekt genom egna vinstmedel, så att en större del av projekten måste finansieras via externa källor, dvs. med lån eller med tillskott av nytt ägarkapital (t.ex. Södersten, 2014). För det andra minskar en högre bolagsskatt investeringsvolymen genom att den ökar avkastningskravet och gör att färre projekt är lönsamma än utan skatten. Bolagsskatten spelar dessutom roll för multinationella företags investeringsbeslut. Genom att bolag beskattas enligt källstatsprincipen, dvs. skatten tas ut där företaget är lokaliserat, blir bolagsskatten en skatt på investeringar i det specifika landet. I en global ekonomi, där multinationella företag bestämmer var de ska lägga sina investeringar är bolagsskatten en viktig referenspunkt (t.ex. Chetty m.fl., 2009; Graham et al. 2017; Petutschnig 2017). Det finns flera anledningar till att länder vill locka utländska direktinvesteringar. De kan leda till ökade vinster för företagen och ge landet tillgång till ny teknologi och andra spillover-effekter (se kapitel 2) samt öka efterfrågan på arbetskraft och därigenom bidra till höjda löner (t.ex. SOU 2014:40).

Att bolagsskatten har en negativ effekt på investeringar är väl belagt empiriskt, även om senare studier finner att sambandet kan vara svagare efter finanskrisen (Hanappi m.fl., 2023).[16] Den senare delen av litteraturen pekar även mot en betydande heterogenitet i investeringars känslighet för beskattning. Känsligheten skiljer sig mellan sek-

[16] Se sammanfattning av den äldre delen av litteraturen i SOU 2014:40.

torer, för olika typer av investeringar och beroende på marknadsmakt. Hanappi och Whyman (2023) finner t.ex. att möjligheter att flytta inkomst, tillgång till kredit och marknadsmakt är associerade med mindre känslighet för beskattning bland multinationella företag. Effekten verkar vidare kunna vara större för inhemska företag än för multinationella (Dobbins och Jacob, 2016) och skilja mellan mindre och större företag. Resultat från USA indikerar att bolagsskatten kan minska framtida innovation bland de företag som påverkades genom minskade patentregistreringar, minskade FoU-investeringar och minskade produktintroduceringar (Mukherjee m.fl., 2017). En studie från Finland indikerar att en skattereform där bolagsskatten sänktes, men där den effektiva beskattningen av utdelningar förblev oförändrad genom en höjning av utdelningsskatten i motsvarande grad, inte påverkade mindre företags investeringsbeslut (Harju m.fl., 2022).[17]

Vad gäller multinationella bolag påverkar bolagsskatten även var företagen redovisar sina vinster. Via koncerninterna transaktioner kan multinationella företag i viss utsträckning flytta vinster mellan länder. För att minska problemet finns regler om internprissättning, även om de inte är heltäckande. Företagen kan även minska skatten genom strategisk redovisning av immateriella tillgångar och skulder. Det har gjorts flera uppskattningar på omfattningen av vinstförflyttningar. En tidigare uppskattning av OECD uppskattar t.ex. att den aggressiva internationella skatteplaneringen kan minska de globala bolagsskatteintäkterna med 4–10 procent.[18]

Denna skatteplanering bland multinationella bolag kan i sig ge upphov till snedvridningar. Genom skatteplanering kan de multinationella företagen erhålla en lägre effektiv bolagsskattesats än de inhemska företagen, vilket riskerar att missgynna inhemska företag i förhållande till multinationella koncerner.

[17] Studien indikerar dock att sänkt bolagsskatt kan ha positiva effekter på aktiviteten i de mindre företagen.
[18] Johansson m.fl. (2016). Se även diskussion om och empiriska belägg för flytt av vinster i t.ex. SOU 2014:40.

Ägarbeskattning

Till skillnad från bolagsskatten beskattas utdelning och kapitalvinster enligt hemvistprincipen, dvs. de som är bosatta i Sverige ska betala skatt på inkomsterna i Sverige oavsett var i världen de uppkommer. Både inhemska och utländska investerare jämför därmed avkastningen från olika investeringsalternativ *innan* ägarskatterna.

Vad gäller utdelningsskatten finns två väl omskrivna teoribildningar kring den marginella investeringen som leder till olika resultat.[19] När den marginella investeringen finansieras via nyemission förväntas utdelningsskatten leda till färre lönsamma projekt och minskade investeringar. När den marginella investeringen i stället finansieras med kvarhållna vinstmedel förväntas utdelningsskatten emellertid inte påverka investeringarna. Vad gäller kapitalvinstskatten antas den ha en negativ effekt enligt båda synsätten (t.ex. Henrekson och Sanandaji, 2014b). Dessa två perspektiv har även kombinerats för att beskriva effekten av utdelningsskatten under ett företags olika utvecklingsfaser. Inledningsvis är företaget beroende av externt kapital, men när det nått en högre mognadsgrad kan det finansiera investeringar med eget kapital.[20] Enligt detta synsätt påverkar utdelningsskatten framför allt företag under en uppstartsfas och gör att samma mognadsgrad nås vid ett senare tillfälle. Om företaget finansierar den marginella investeringen med lån påverkas inte kapitalkostnaden förutsatt att räntekostnaderna är fullt avdragsgilla.

Ägarskatter behöver inte nödvändigtvis vara ett stort problem för investeringar i en liten, öppen ekonomi som Sverige på en global och välfungerande finansmarknad då minskade inhemska investeringar kan ersättas av utländska vid ett internationellt satt kapitalavkastningskrav.[21] Empiriska studier har dock visat på s.k. home-bias i företagsinvesteringar, vilket indikerar att utländska investeringar inte är ett fullgott substitut och att den totala mängden investeringar därmed riskerar att minska med skatten.[22] Dessutom är internationella kapitalmarknader inte lika tillgängliga för små och nystartade företag som för större och etablerade företag. Små och nystartade företag är

[19] Dessa kallas det *nya synsättet* och det *traditionella synsättet*. För en beskrivning av dessa, se t.ex. Henrekson och Sanandaji (2014b).
[20] Se beskrivning och resonemang i t.ex. Selin (2021).
[21] Se t.ex. Apel och Södersten (1999) för teori kring hur ägarbeskattning kan påverka investeringar i en liten, öppen ekonomi.
[22] Resonemang i t.ex. Henrekson och Sanandaji (2014b).

därmed i större behov av privat förmögenhet eller tillgång till inhemskt riskkapital.[23]

Om höga kapitalskatter i förhållande till andra länder leder till ett ökat utländskt ägande kan det få effekter för ekonomin på andra sätt. För det första minskar skatteintäkterna. Vidare kan minskad inhemsk kontroll över viktiga ekonomiska beslut påverka val av underleverantörer och FoU-placering. Det finns stöd i forskningen för att huvudkontor flyttar med ägare och därmed även nyckelpositioner, kunskap och andra viktiga spillover-effekter.[24] En högre beskattning av inhemska ägare relativt utländska kan även göra att utländska ägare tillåts vara mindre effektiva (Norbäck m.fl., 2009). Därtill finns risk att ägarna flyttar utomlands vid en högre svensk beskattning.

En annan teori, den s.k. agency-teorin, betonar principal-agent-problem mellan ägare och företagsledning i fallet där ägarnas intresse kan skilja sig från företagsledningens. Enligt denna teori försvagar utdelningsskatten incitamenten till aktivt ägande, vilket gör att företagsledningen kan få mer makt och använda kassaflöde i sitt och inte i ägarnas intresse. Detta kan i sin tur leda till mindre produktiva investeringar i existerande bolag i stället för att kapital kommer nya företag med bättre tillväxtpotential.[25]

Ett flertal empiriska studier indikerar att sänkt utdelningsskatt leder till ökade utdelningar (t.ex. Chetty och Saez, 2005). Frank m.fl. (2010) och Becker m.fl. (2011), har visat att skatten påverkar utdelningarna från mogna företag med starka kassaflöden mer än unga företag som befinner sig i tillväxtfasen. Det är emellertid inte lika belagt att investeringarna faktiskt ökar med en lägre utdelningsskatt. Yagan (2015) visar att en betydande sänkning av utdelningsskatten i USA ledde till ökade utdelningar, men inte till någon påvisbar effekt på investeringar. För Sveriges del finns flera studier på effekterna av förändringar i fåmansföretagsreglerna 2006, som sänkte utdelningsbeskattningen av fåmansbolagsägare. Även dessa studier indikerar att utdelningarna ökade efter förändringen, men de finner ingen effekt på investeringarna generellt. Däremot visar studierna att investeringarna ökade i mer likviditetssvaga bolag, vilket är i linje med teorin som säger att en utdelningsskatt låser in kapital i mer mogna bolag i stället för att kapitalet kommer mindre företag i en uppstartsfas till del.[26]

[23] Waldenström m.fl. (2018).
[24] Se Waldenström m.fl. (2018, s. 132) för resonemang och forskning kring detta.
[25] Sammanfattning i Henrekson och Sanandaji (2014b).
[26] Yagan (2015) finner dock ingen effekt på likviditetssvaga företag i USA.

Jacob (2020) finner även att produktiviteten och sysselsättningen ökade i fåmansbolag med större fasta tillgångar till följd av ändringarna.

Sammantaget indikerar litteraturen på området att en lägre ägarbeskattning kan leda till en bättre kapitalallokering och öka förutsättningarna för produktivitet och tillväxt.

Entreprenörskap

Entreprenörer anses ha en viktig roll för utveckling och spridning av innovationer. Entreprenörsdrivna tillväxtföretag har historiskt stått för en betydande del av innovationer och strukturomvandling.[27]

Entreprenörskap är dessutom förknippat med marknadsmisslyckanden.[28] Dessa består i informationsexternaliteter, dvs. att entreprenören visar för andra hur de kan göra för att lyckas eller vilka metoder eller idéer som inte är så lyckade. Entreprenören tar inte heller hänsyn till den ökning i konsumenternas nytta som uppstår då en ny produkt introduceras, vilket leder till att entreprenören satsar för lite på att utveckla nya produkter. Vidare finns problem med asymmetrisk information när entreprenörer söker extern finansiering via lån eller nyemissioner. Då det är svårt för externa finansierare att avgöra hur lovande olika projekt är kan resultatet bli att för få projekt kan få extern finansiering. Skattepolitik, men även annan politik, kan på olika sätt försöka korrigera för dessa marknadsmisslyckanden. Att entreprenörer tar en högre risk är dock inte i sig ett skäl för lägre beskattning.

Framgångsrika entreprenörer är ofta välutbildade och har goda alternativa möjligheter på arbetsmarknaden. Den förväntade avkastningen på entreprenörskap måste därför vara hög för att de ska vilja satsa på ett entreprenöriellt projekt (t.ex. Braunerhjelm och Henrekson, 2023). Avkastningen uppstår ofta i kapitalvinst när företagaren säljer hela, eller delar av, bolaget. Hög beskattning på kapitalvinster kan därmed leda till minskat entreprenörskap. Som Lundberg (2019) påpekar kan de övervinster som entreprenörer gör till stor del betraktas som avkastning på entreprenörskap, vilket talar för att det i entreprenörens fall inte är effektivt med en beskattning av övervinster.

[27] Se sammanfattning och resonemang i Braunerhjelm och Henrekson (2023).
[28] Sammanfattning från Selin (2021) som bygger på Gordon och Sarada (2018).

Innovationsbaserat entreprenörskap är även förknippat med hög risk, vilket gör att lån lämpar sig sämre för finansiering av projekten. I och med att kassaflödet i princip alltid är negativt inledningsvis finns inte heller möjlighet att använda kvarhållna vinster för finansiering, utan entreprenörer har ofta behov av extern finansiering. Högre skatt på utdelnings- och kapitalvinst kan därmed minska tillgången till riskvilligt kapital för entreprenörerna (se resonemang om ägarbeskattning ovan).

Vidare är rekrytering av medarbetare viktig för utveckling av projekten. Dessa potentiella medarbetare har också goda alternativa karriärmöjligheter och entreprenören kan inledningsvis ha svårt att betala ut högre löner. Personaloptioner har beskrivits som ett sätt att liera grundarens och anställdas intressen, men också som ett sätt att betala mindre lön i ett läge där företaget har begränsat med resurser. Beskattning av både arbetsinkomst och av personaloptioner kan därmed vara viktigt för rekryteringen av medarbetare.

13.4 Sveriges skattesystem ur ett produktivitetsperspektiv

I detta avsnitt problematiseras Sveriges skattesystem och uttaget av beskattningen utifrån utgångspunkterna i avsnitt 13.2 och skatternas koppling till produktivitet i avsnitt 13.3.

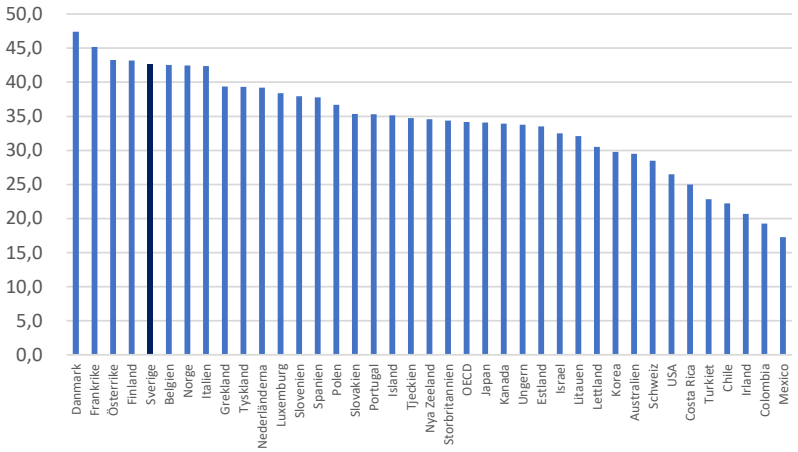
13.4.1 Skatteuttagets sammansättning – en internationell jämförelse

Sveriges skattekvot, dvs. skatteintäkterna som andel av BNP, uppgick till 41,8 procent 2022 och preliminärt till 40,7 procent 2023.[29] Sveriges skattekvot är hög relativt andra OECD-länder, vilket framgår av figur 13.1 nedan.

[29] Från Ekonomifakta, avsnittet ”skattekvot”, hämtat 2024-04-06.

Figur 13.1 Skattekvot OECD 2021

Skatteintäkter som andel av BNP



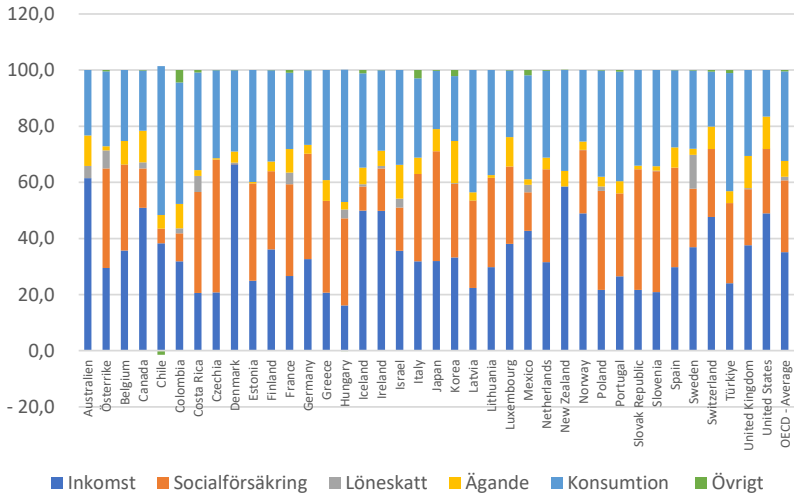
Källa: OECD Global Revenue Statistics Database.

Skatt på arbete utgör den största källan till skatteintäkter i Sverige. År 2022 var nästan 57 procent av det totala skatteuttaget skatt på arbete, varav drygt 29 procent kunde hänföras till direkta skatter och nästan 28 procent till indirekta skatter på arbete. Skatt på kapital uppgick till drygt 14 procent av de totala skatteintäkterna och skatt på konsumtion till drygt 28 procent, varav mervärdesskatten utgjorde drygt 80 procent (Ekonomistyrningsverket, 2023).

Sett till skatteuttagets sammansättning har Sverige en större andel av skatteintäkterna från inkomster från kapital (både individ och företag) och arbete (även indirekt beskattning som arbetsgivaravgifter) jämfört med andra OECD-länder, medan andelen från konsumtionsskatter och skatt på kapitalägande, såsom fastighet, förmögenhet, arv och gåvor, är relativt låg (figur 13.2).

Figur 13.2 Sammansättning av skatteuttaget

Skatteintäkter från olika skattebaser som andel av totala skatteintäkter

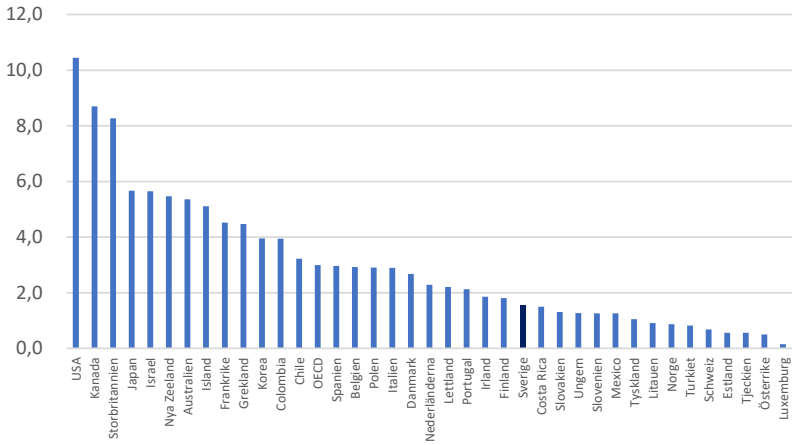


Källa: OECD Global Revenue Statistics Database.

Vidare visar figur 13.3 att Sverige har en jämförelsevis liten tyngd på fastighetsbeskattning jämfört med andra länder.

Figur 13.3 Skatteuttaget från fastighetsskatt

Intäkter från fastighetsskatt som andel av totala skatteintäkter



Källa: OECD Global Revenue Statistics Database.

Sammantaget finns därmed potential att flytta uttaget av beskattning från skatter som anses mer snedvridande och mer skadliga för tillväxt till baser som anses mindre snedvridande och mindre skadliga (se avsnitt 13.3.1), vilket även konstaterats i flera tidigare rapporter (t.ex. Hansson, 2022; Hansson, 2023; Eklund, 2020; Finanspolitiska rådet, 2020). Hansson (2023) påpekar även att det i en mer digital värld är förhållandevis enklare att beskatta konsumtion och fastigheter än mer rörliga skattebaser som arbets- och kapitalinkomster.

13.4.2 Det duala systemet, inkomstomvandling och fåmansföretagsreglerna

Ett dualt system är effektivt för en liten öppen ekonomi, men riskerar att leda till ineffektiv inkomstomvandling

Sverige har ett dualt system för inkomstbeskattning, dvs. ett system där arbetsinkomst och kapitalinkomst beskattas separat. Det duala systemet infördes i samband med den stora skattereformen 1991 och

innebär att kapitalinkomster beskattas proportionellt medan arbetsinkomst beskattas progressivt.

Det främsta motivet till det duala systemet när det infördes var att kapital och arbete skulle beskattas likformigt. En låg proportionell skatt på den nominella kapitalavkastningen skulle göra att den effektiva skattesatsen på den reala avkastningen inte skulle bli mycket högre än den högsta marginalskatten på arbetsinkomster.[30] Kapital anses även vara en mer elastisk skattebas än arbete. Som Selin (2021) påpekar har en sänkning av kapitalskattesatsen både en mekanisk och en beteendemässig effekt på skattebasen till skillnad från skatten på arbete. Den mekaniska effekten är att kapitalackumuleringen ökar när avkastningen ökar. Den beteendemässiga delen består i exempelvis minskad skatteflykt och skatteplanering som är relevanta i större utsträckning för kapital än arbete och som skapar stora effektivitetskostnader.[31] Personer kan även reagera på lägre kapitalbeskattning genom att spara mer.

Det finns relativt mycket empirisk forskning som skattar arbetsinkomstelasticiteter, men mindre forskning som uppskattar kapitalinkomstelasticiteten. De studier som finns bland de nordiska länderna på de olika skatterna och skattebaserna stödjer bilden av att kapitalinkomster kan vara mer elastiska än arbetsinkomster.[32]

Vidare är det inte lika effektivt att beskatta kapital progressivt som att beskatta arbete progressivt. En anledning är att det är relativt lätt att skatteplanera med kapitaltillgångar, t.ex. inom familjen eller via andra närstående. Skatteplanering leder till effektivitetsförluster. En annan anledning är att marginalskatten på utdelningar och kapitalvinster riskerar att bli relativt höga, vilket anses hämma investeringar (se avsnitt 13.3.4).

Ett ofta omnämnt problem med det duala systemet är risken för inkomstomvandling. Om beskattningen av arbetsinkomst och kapitalinkomst skiljer sig åt finns incitament att klassificera om det inkomstslag som är högre beskattat till det som är lägre beskattat. Alla

[30] En skillnad mellan avkastning på kapital och avkastning på arbete är att avkastningen på kapital alltid uppstår efter det att investeringen har gjorts. En del av den nominella avkastningen är därmed en kompensation för inflation. Att beskatta kapital lägre än arbete kan därmed vara en förutsättning för en likformig beskattning när beskattningen av kapital utgår på den nominella avkastningen. För en genomgång av argumentet, se Selin (2021).
[31] Som bl.a. Waldenström m.fl., (2018) tar upp gör ökad internationell koordinering av kapitalbeskattning och informationsutbyte mellan stater att möjligheten för individer att undvika svensk kapitalbeskattning tenderar att minska. Därmed minskar även effektivitetskostnaderna med att beskatta kapital för en liten öppen ekonomi.
[32] Se sammanfattning i Selin (2021, s. 59–60).

har dock inte samma möjlighet att inkomstomvandla. För löntagare, för vilka arbetsgivaren rapporterar inkomsten, är detta i princip omöjligt medan aktiva fåmansbolagsägare, som själva rapporterar in inkomsten, har stora möjligheter till inkomstomvandling. Utan regler för hur mycket inkomst som kan beskattas som kapital skulle fåmansbolagsägaren välja att ta löneinkomster så långt det är förmånligt, t.ex. upp till förmånstaken eller till gränsen för statlig inkomstskatt, och sedan ta ut resterande inkomst som lägre beskattad kapitalinkomst. Reglerna för beskattning av kvalificerade andelar i fåmansföretag[33] har som syfte att förhindra inkomstomvandling. Dessa regler kallas ofta för 3:12-reglerna. I detta och följande avsnitt kommer regelverket att benämnas ”fåmansföretagsreglerna”, vilket är terminologin inom lagstiftningen.

Fåmansföretagsreglerna och tillväxtinriktade företag

För delägare i fåmansföretag som är verksamma i betydande omfattning är inkomsten både ett resultat av avkastning på investerat kapital och ersättning för utfört arbete. Det centrala problemet ur beskattningssynpunkt är att det inte är möjligt för staten att avgöra hur stor andel av ägarens ersättning som är kapitalavkastning och hur stor andel som är arbetsinkomst. Det fåmansföretagsreglerna gör är att definiera avkastningen på kapital genom att beräkna ett gränsbelopp (s.k. klyvningsregler). Gränsbeloppet kan beräknas enligt den s.k. huvudregeln eller enligt den s.k. förenklingsregeln.[34] Beräkningen enligt huvudregeln baseras på två delar. En där insatt kapital multipliceras med en klyvningsränta (statslåneräntan plus nio procentenheter) och en som baseras på lönesumman i bolaget. Den senare delen kan användas förutsatt att ägaren tar ut en viss summa i lön (det s.k. löneuttagskravet) och äger en viss lägsta andel i företaget (det s.k. kapitalandelskravet). Förenklingsregeln är ett alternativ till huvudregeln och innebär att gränsbeloppet beräknas till ett schablonbelopp om 2,75 inkomstbasbelopp. Schablonbeloppet fördelas på andelarna i företaget med lika belopp och är oberoende av storleken på delägarens satsade kapital och företagets löneunderlag.

[33] Med fåmansföretag avses bolag där 50 procent av aktierna eller mer kontrolleras av högst fyra delägare. Med kvalificerad andel avses att andelsägaren eller någon närstående är eller har varit verksam i betydande omfattning i den verksamhet som bedrivs av företaget (Skatteverket, rättslig vägledning 2024, ”kvalificerad andel”).
[34] För en beskrivning av regelverket, se Skatteverkets hemsida ”Regler för fåmansföretag – en översikt”.

I dag uppgår beloppet till 2,75 inkomstbasbelopp. Outnyttjade gränsbelopp kan sedan sparas till kommande år och de räknas då upp med en ränta. Utdelning och kapitalvinst inom gränsbeloppet beskattas med 20 procent. Över gränsbeloppet beskattas de som inkomst av tjänst, dvs. med kommunalskatt och eventuell statlig inkomstskatt, upp till ett tak för tjänstebeskattning på 90 inkomstbasbelopp för utdelningar och 100 inkomstbasbelopp för kapitalvinst. Över taket beskattas ersättningen som kapital till 30 procent.

I sin ursprungliga utformning beräknades gränsbeloppet mer eller mindre som den första delen i huvudregeln, dvs. det insatta kapitalet multiplicerat med en klyvningsränta. Det är ett relativt rättframt sätt att beräkna kapitalavkastning, men problemet är att det i väldigt liten utsträckning tar hänsyn till att företag har olika hög kapitalavkastning beroende på vad de företar sig. Exempelvis är ersättningen för en entreprenör som tagit mycket risk antagligen till större del kapitalavkastning än för exempelvis en revisor som startat eget.

I diskussionen om och utvecklingen av fåmansföretagsreglerna har företagare, och särskilt entreprenörer, haft en framträdande roll.[35] År 2006 gjordes större förändringar av regelverket som ökade möjligheterna att ta ut utdelning och kapitalvinst inom gränsbeloppet. Dessa förändringar hade sin grund i att regeringen ville att regelverket i större utsträckning skulle uppmuntra risktagande och vara legitimt med avseende på beskattningen av hög avkastning (prop. 2005/06:40).[36] Viktiga förändringar var att den löneunderlagsregel som införts redan tidigare fick större tyngd då den ansågs utgöra en bättre koppling till risktagande. Skattesatsen på avkastning inom gränsbeloppet och för andra onoterade andelar sänktes från 30 procent till 20 respektive 25 procent.[37] Dessutom infördes förenklingsregeln, med motivet att förenkla regelverket för företagare med litet kapital och få anställda.

Resultatet av förändringarna 2006 är att det är skattemässigt mer gynnsamt för entreprenöriella projekt, men även att ägare med en hög intjänandeförmåga men med låg kapitalavkastning har en större möjlighet att omvandla högt beskattade inkomster till lägre beskattade

[35] Det har gjorts ett flertal ändringar av regelverket sedan 1990-talet. Se Selin (2021) för en genomgång av utvecklingen av fåmansföretagsreglerna och motiven bakom.
[36] Förändringarna baserades på en utredning av en expertgrupp (Edin, m.fl., 2005). Se utredningen för motiven bakom de olika rekommendationerna.
[37] Även innan den sänkningen hade avkastning från onoterade andelar en lägre effektiv beskattning via de s.k. lättnadsreglerna. Dessa regler togs bort i och med 2006-års reform.

kapitalinkomster. Alstadsaeter och Jacob har gjort flera studier som visar på ökad inkomstomvandling efter förändringarna 2006. Enligt Alstadsaeter och Jacob (2012) startades många bolag med låg aktivitet, som ackumulerar gränsbelopp enligt förenklingsregeln efter reformen 2006. Det ökade antalet företag med låg omsättning anges i rapporten i huvudsak vara resultatet av att höginkomsttagare bildar fåmansföretag. Jacob (2020) hävdar att denna trend förstärkts på senare år.

Även om de förändringar som gjorts av systemet inte haft som syfte att gynna entreprenörer, utan snarare att de inte ska missgynnas, kan det finnas andra anledningar, såsom marknadsmisslyckanden, till att entreprenörer bör gynnas (se avsnitt 13.3.4). Problemet är att det är svårt att rikta fåmansföretagsreglerna eller andra skatteregler mot just entreprenörskap och produktivt företagande. Eftersom det inte går att observera vad som är kapitalinkomst och vad som är arbetsinkomst måste en sådan uppdelning uppskattas, vilket görs via en schablon. Eftersom schablonen inte kan anpassas till den enskilde företagarens förutsättningar, även om det i dag finns variation med lönesumman och i viss utsträckning med kapitalunderlaget, kommer dagens system sannolikt aldrig att vara perfekt för entreprenörer och andra mer produktiva företagare och samtidigt förhindra mer improduktiv inkomstomvandling bland övriga.

Majoriteten av nya företagare är inte entreprenörer då de saknar ambition att bli innovativa eller att växa. De flesta egenföretagarna i Sverige har inte och kommer inte att ha någon anställd.[38] Enligt Bastani och Selin (2019) är en trend att en större andel fåmansbolagsägare inte har bolaget som sin främsta inkomstkälla. En tolkning, enligt dem, är att fler höginkomsttagare köper sig loss från de höga marginalskatterna via ”extraknäcksbolag”. En lägre beskattning på detta sätt kan vara effektivt om det leder till fler arbetade timmar och en effektiv sortering av personer med högre arbetsinkomstelasticitet till den lägre skattesatsen.[39] Det kan däremot anses ineffektivt om skattesystemet uppmuntrar folk att starta bolag för att få en lägre beskattning. Det finns heller inga självklara anledningar till att personer som startar bolag bör ha betydligt lägre beskattning än per-

[38] Se resonemang om egenföretagare i exempelvis Braunerhjelm och Henrekson (2023).
[39] Se diskussion i Bastani och Selin (2019) och Selin (2021).

soner som är anställda och utför samma arbetsuppgifter.[40] Det faktum att starta bolag innebär ett högre risktagande är ingen anledning i sig. Vidare finns även administrativa kostnader förknippade med att starta bolag som inte uppkommer som anställd, vilket sannolikt gör att det är mindre effektivt om samtliga sysselsatta hade egna bolag än om en stor del är organiserade som anställda i företag. Även om det i dagsläget, i det system med de skattenivåer vi har i dag, kan vara svårt att avgöra den samhällsekonomiska nettoeffekten av entreprenörskap och potentiellt sett fler arbetade timmar å enda sidan, och skatteplanering, inkomstomvandling och ökad administration å den andra, kan ett system där fler och fler höginkomsttagare inser att de kan arbeta eller arbeta extra via bolag för skattefördelar skapa problem för legitimiteten i skattesystemet.

Nedan beskrivs kort delar av systemet för beskattning av avkastning från fåmansbolag eller relaterade delar av skattesystemet i övrigt som på olika sätt kan vara problematiska. Dessa är delar som pekats ut av exempelvis Selin (2021) och 3:12-utredningen från 2016 (SOU 2016:75) och den intresserade läsaren kan hitta mer information i de texterna.

Stor skillnad i beskattning av kapital- och arbetsinkomst

Incitamenten att inkomstomvandla ökar med skillnaden i beskattning av kapitalinkomster och arbetsinkomster. I det svenska skattesystemet är inkomstomvandling främst gynnsamt för höginkomsttagare. Över en viss inkomstnivå är löneinkomsten inte längre förmånsgrundande, vilket gör att arbetsgivaravgifterna entydigt kan betraktas som en skatt över den nivån. Vidare ökar beskattningen på marginalen för högre arbetsinkomster genom den statliga inkomstskatten på 20 procent samt utfasningen av jobbskatteavdraget som gör att jobbskatteavdraget minskar med 3 procent på varje ytterligare krona arbetsinkomst.[41] För vinster i företag betalas först bolagsskatt på 20,6 procent och sedan utdelningsskatt, vilken inom gränsbeloppet

[40] Som nämns ovan har personer som startar bolag en avkastning även på insatt kapital, vilket i ett system med lägre beskattning av kapital gör att den genomsnittliga beskattningen bör vara lägre än för en anställd som utför samma arbete. Däremot bör ersättningen inte endast beskattas som kapitalinkomst.
[41] Jobbskattavdraget fasas ut från arbetsinkomster på 13,54 prisbasbelopp per år, dvs. knappt 776 000 kronor i årsarbetsinkomst 2024.

är 20 procent. Skillnaden i beskattning på marginalen är knappt 30 procentenheter för vissa löntagare.[42]

En ytterligare problematik gäller skillnaden mellan kapital- och tjänstebeskattning inom fåmansföretagsreglerna. En större skillnad gör att det blir mer förmånligt att planera in ersättningen från företagande inom gränsbeloppet. I dag är skillnaden mer än 30 procentenheter mellan ersättning under respektive över gränsbeloppet. För delägare i fåmansföretag som är verksamma i betydande omfattning beskattas cirka 74 procent av utdelningarna och cirka 72 procent av kapitalvinsterna inom gränsbeloppet 2022.

Skatteplanering via förenklingsregeln och löneunderlagsregeln

Motivet till förenklingsregeln var att fåmansföretagsreglerna ansågs vara för komplicerade, särskilt för mindre företag med litet kapital och få anställda. Vidare genererar huvudregeln normalt sett små gränsbelopp för nystartade företag som har litet kapital och få anställda. Förutom att förenklingsregeln medför administrativa fördelar gör den det möjligt för företag att ackumulera gränsbelopp i ett uppbyggnadsskede för att kunna ta utdelning i ett senare skede. Därigenom minskar risken för att företagets ekonomi ansträngs på grund av utdelning i en uppbyggnadsfas.[43]

Förenklingsregeln bedöms emellertid ha ökat risken för inkomstomvandling och improduktiv skatteplanering (Alstadsaeter och Jacob, 2012; Jacob, 2020).

Som både Selin (2021) och utredningen från 2016 (SOU 2016:75) påpekar har gränsbeloppet via förenklingsregeln höjts från 1,5 inkomstbasbelopp till 2,75 inkomstbasbelopp medan minsta möjliga egna kapital i aktiebolag minskat från 100 000 kronor till 25 000 kronor. Det innebär att kapitalavkastningen vid det lägsta kapitalkravet i dag uppgår till cirka 8 gånger det insatta kapitalet. Incitamenten och möjligheterna att använda förenklingsregeln för inkomstomvandling kan alltså vara än större i dag. Det är också möjligt att använda förenklingsregeln för ett holdingbolag och huvudregeln i

[42] Vid 32,4 procent genomsnittlig kommunalskatt 2024, 20 procent statlig inkomstskatt och 3 procent avtrappning av jobbskatteavdrag samt arbetsgivaravgift på 31,42 procent blir marginalskatten på lön 66,0 procent. Marginalskatten på kapitalinkomst med en bolagsskatt på 20,6 procent och utdelningsbeskattning på 20 procent blir 36,5 procent. Se även beräkningar i exempelvis Bastani och Selin (2019).
[43] Se resonemang i SOU 2016:75.

verksamhetsbolaget, vilket gör att det finns möjlighet att generera än större gränsbelopp.[44]

Något annat som ofta nämns är problemen med att s.k. partnerbolag med hjälp av stora löneunderlag kan ta ut lågbeskattad utdelning.[45] Detta gäller främst för advokater, revisorer etc., dvs. verksamheter som generellt sätt exponerar sig för mindre risk och därmed torde ha en lägre avkastning på sitt kapital och därmed en större andel löneinkomster av sin ersättning (Bastani och Selin, 2019).

Som Svenskt näringsliv (2021) visar verkar antalet delägare i partnerbolag vara relativt litet. Enligt Svenskt näringslivs beräkningar var det drygt 6 000 delägare som arbetade som advokat, revisor eller andra övriga juristbyråer 2021. Även om de är relativt få i förhållande till det totala antalet fåmansbolag gör många bedömningen att denna typ av verksamhet riskerar att undergräva förtroendet för skattesystemet.

Problemen med trädabolag

Ett av de potentiellt sett större problemen relaterade till dagens system handlar om de s.k. trädabolagen. Ett sätt att gå från att vara kvalificerad (verksam) ägare av ett fåmansbolag och omfattas av fåmansföretagsreglerna till att bli okvalificerad (icke-verksam) och därmed gå ur regelverket är att sluta vara verksam i betydande omfattning i företaget under fem år. Efter karenstiden om fem år är andelarna i företaget inte längre kvalificerade och då kan ägaren ta ut utdelning eller kapitalvinst som beskattas till 25 procent i stället för att beskattas enligt fåmansföretagsreglerna. För ägare med hög avkastning i företaget i förhållande till gränsbeloppet blir detta förmånligt. Under tiden företaget ligger i träda kan ägaren även ta ut utdelning som beskattas till 20 procent upp till förenklingsregeln (dvs. 2,75 inkomstbasbelopp) varje år.

Det är inte helt klart hur många aktiva fåmansbolagsägare som väljer att lägga företag i träda. Enligt en uppskattning av Selin (2021) kan drygt hälften av de bolag som K12-utdelningarna kommer ifrån,

[44] Tidigare var det möjligt att använda förenklingsregeln på flera bolag, något som avskaffades 2012.
[45] Med partnerbolag brukar avses de fåmansbolag som uppfyller definitionen av ett fåmansföretag på grund av att flera verksamma delägare kan räknas som en delägare (SOU 2016:75, s. 146).

dvs. de som deklarerar som ägare av onoterade bolag utanför fåmansföretagsreglerna (okvalificerade fåmansbolagsägare), vara från bolag som tidigare haft status som fåmansbolag. Det kan dock finnas flera förklaringar till att en delägares andelar upphör att vara kvalificerade. Förutom att delägaren kan ha upphört att vara verksam i betydande omfattning kan företaget också ha fått in externa investerare (som inte är verksamma i betydande omfattning) i en sådan omfattning att utomståenderegeln[46] blir tillämplig. I ett sådant fall upphör de verksamma delägarnas andelar att vara kvalificerade efter karenstiden om fem år.

Förutom det potentiellt sett problematiska i att sparade arbetsinkomster genom att användas i trädabolag från vilka vinstmedel kan tas ut till låg beskattning efter fem år, i stället för till hög arbetsinkomstbeskattning, kan trädabolag vara problematiskt för investeringar och för produktiviteten på åtminstone två sätt. För det första är det relativt komplicerat att gå från att vara verksam i betydande omfattning till att inte längre vara det, och de delägare som gör detta behöver juridisk rådgivning för att åstadkomma detta. Det innebär att resurser läggs på att skatteplanera, resurser som skulle kunna användas till något mer produktivt. För det andra kan det vara problematiskt om annars riskvilligt kapital vilar i ett företag i fem år för att ägaren vill ta sig ur fåmansföretagsreglerna i syfte att bli lägre beskattad eller om en kompetent fåmansbolagsägare väljer att inte vara verksam i betydande omfattning vare sig i sitt eller i ett annat fåmansföretag under fem år för att inte riskera att åter bli beskattad enligt fåmansföretagsreglerna.[47] Det är dock inte känt om det är vanligt förekommande att investeringar och aktivitet i onoterade fåmansföretag med tillväxtambitioner inte blir av för att den potentiella investeraren vill lägga ett bolag i träda.

En ytterligare aspekt med trädabolag är att de kan bli ett lågbeskattat komplement till annat sparande.[48] Ett lågt beskattat sparande ökar fördelarna med att ha ett bolag i förhållande till att vara anställd, vilket även det kan vara problematiskt. Särskilt om det bidrar till att individer med relativt hög produktivitet går i pension tidigare.

[46] Utomståenderegeln är beskattning enligt fåmansföretagsreglerna kan frångås om utomstående direkt eller indirekt äger en del i företaget.
[47] Att vara aktiv i en liknande verksamhet kan innebära att ägaren bedöms vara aktiv och att karenstiden då räknas om från början.
[48] Exempelvis banker hjälper ägare till fåmansbolag med en investeringsplan för kapitalet i trädabolag, t.ex. genom en kapitalförsäkring.

Löneunderlagsregeln och snedvridningar

Något som är positivt med löneunderlagsregeln i förhållande till både förenklingsregeln och en regel som baseras på insatt kapital och en ränta är att beräkningen av kapitalavkastningen baseras på företagets faktiska verksamhet. En negativ aspekt är emellertid att den tenderar att gynna ägande i relativt arbetsintensiv verksamhet. Som bl.a. Sørensen (2010) har påpekat kan detta leda till att företag väljer att göra kapitalinvesteringar som är komplementära till arbete och därmed ger företagare svaga incitament att investera i arbetsbesparande teknik.

13.4.3 Sveriges arbetsinkomstbeskattning är hög, särskilt för höga inkomster

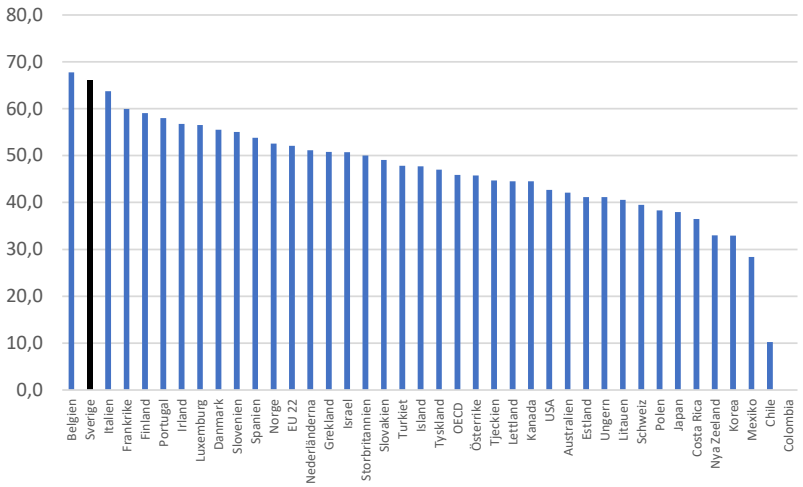
Höga marginalskatter på höga arbetsinkomster

Den sammanlagda marginaleffekten av kommunalskatter, statlig inkomstskatt, utfasningen av jobbskatteavdraget och arbetsgivaravgiften gör att beskattningen av höginkomsttagare är relativt hög internationellt sett (figur 13.4).[49] Detta förväntas leda till negativa effekter för investeringar i humankapital, ansträngning på arbetet, specialisering och arbetade timmar. Dessutom bidrar den höga marginella beskattningen av arbetsinkomster till spänningen i beskattning av arbetsinkomst och kapitalinkomst, vilket förväntas öka incitamenten för inkomstomvandling (avsnitt 13.4.2).

[49] Notera att detta inte nödvändigtvis är den högsta marginalskatten för alla länder, utan marginalskatten vid 167 procent av medelinkomsten.

Figur 13.4 Effektiv marginalskatt vid relativt höga arbetsinkomster 2022

Effekten av inkomstskatt, socialavgifter och minskade allmänna transfereringar



Källa: OECD Taxing wages 2023.

Anm.: Procent av marginell ökning av arbetskostnaden som dras av till följd av inkomstskatt, egen- och arbetsgivaravgifter (inkl. löneskatter) och minskade allmänna transfereringar vid 167 procent av den genomsnittliga lönen. EU 22 och OECD är genomsnitt. EU 22 är de 22 länder i EU som ingår i OECD.

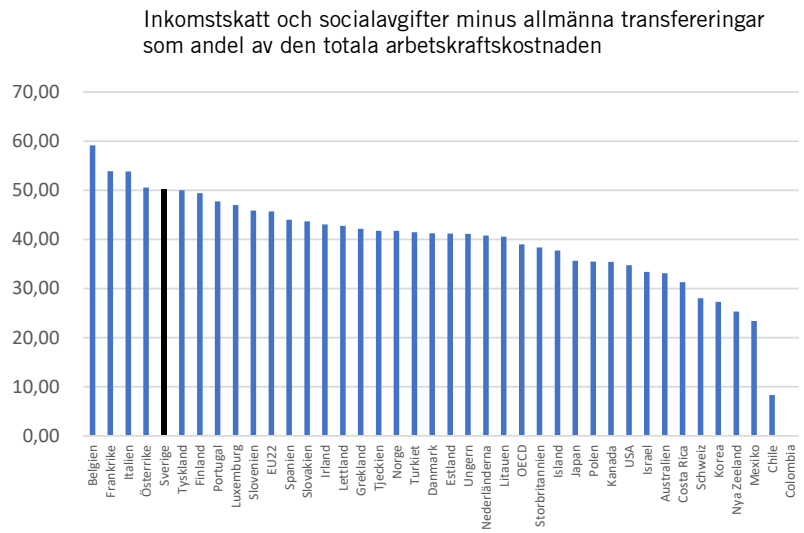
Hög beskattning av höga arbetsinkomster kan även innebära svårigheter för företag att locka högkvalificerad utländsk arbetskraft att arbeta i Sverige. Enligt statistik från OECD över andelen av den totala arbetskraftskostnaden som går till inkomstskatter och sociala avgifter minus allmänna transfereringar[50] har Sverige en relativt hög sådan skattekil (figur 13.5). Behovet av andra undantag i skattesystemet för att kompensera för detta ökar därmed.

I syfte att skapa internationellt konkurrenskraftiga ramvillkor för företag och organisationer att attrahera företag, nyckelpersoner, experter och forskare till Sverige infördes den s.k. expertskatten 2001. Expertskatten innebär att arbetstagare från utlandet som klassificeras som experter, specialister, forskare eller nyckelpersoner kan räkna bort 25 procent av lönen från sin beskattningsbara inkomst under en period (i dag sju år). Från 2012 finns en beloppsregel som gör att en arbetstagare kan söka om expertskatt endast utifrån lön. Om månadslönen överstiger två prisbasbelopp, dvs. 114 600 kronor 2024, beviljas

[50] ”Universal cash transfers”. I Sveriges fall avser det barnbidrag.

skattelättnaden.[51] Expertskatten kan i någon mening ses som en kompensation för de höga skatterna på höga arbetsinkomster och kan motiveras utifrån de potentiella innovations- och spillover-effekter som kan komma av att utländska experter arbetar i Sverige (se avsnitt 13.3.2). Expertskatten har emellertid kritiserats dels för att vara svårtillämpad och att ansökningsprocessen tar för lång tid, dels för att beloppsregeln, som visserligen utgör en förenkling, ligger för högt vad gäller många rekryteringar. Braunerhjelm och Henrekson (2023) menar exempelvis att det är svårt för företag att förlita sig på nedsättningen vid rekrytering utomlands och att det är mycket ovanligt för prominenta forskare att ha löner på den nivån som krävs för att direktkvalificera sig för rabatten, särskilt om de är yngre.

Figur 13.5 Genomsnittlig skattekil vid relativt höga inkomster 2022



Anm.: Skattekil vid 167 procent av den genomsnittliga lönen.
Källa: OECD Taxing Wages 2023. EU 22 är de 22 länder i EU som ingår i OECD.

Skattekilen på lägre inkomster är relativt hög

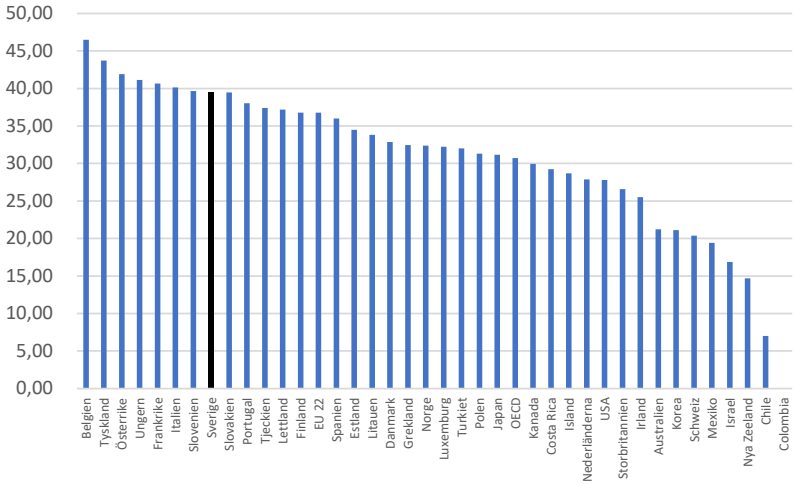
I figur 13.6 nedan visas Sveriges skattekil på relativt låga arbetsinkomster jämfört med andra OECD-länder. Det bör noteras att hela arbetsgivaravgiften här räknas som en skatt, även om arbetsgivar-

[51] Prisbasbeloppet är 57 300 kronor 2024.

avgiften är knuten till förmåner i socialförsäkringarna och därmed har inslag av både en förmåns- och en skattekomponent upp till förmånstaken. Figuren visar att Sverige har en relativt hög skattekil på relativt låga inkomster och att den är högre än i våra grannländer Finland, Norge och Danmark. Höga skattekilar på arbete i denna grupp kan förväntas leda till lägre incitament att arbeta, men även bidra till minskad specialisering.

Figur 13.6 Genomsnittlig skattekil vid lägre inkomster 2022

Andel inkomstskatt och socialavgifter minus allmänna transfereringar som andel av den totala arbetskraftskostnaden



Anm.: Skattekil vid 67 procent av den genomsnittliga lönen.
Källa: OECD Taxing wages 2023. EU 22 är de 22 länder i EU som ingår i OECD.

Förvärvsinkomstbeskattningen är onödigt komplicerad

Arbetsinkomstbeskattningen är ett exempel på en del av skattesystemet med många olika avdrag och skattereduktioner. Grundavdraget, jobbskatteavdraget och förvärvsinkomstavdraget beräknas alla utifrån förvärvsinkomst eller arbetsinkomst. Både grundavdraget och jobbskatteavdraget skiljer sig dessutom beroende på ålder. Grundavdraget och förvärvsinkomstavdraget syftar till att sänka beskattningen och mer så vid relativt låga inkomstnivåer. Både förvärvsinkomstavdraget och jobbskatteavdraget motiveras utifrån att öka

arbetsutbudet och sysselsättningen.[52] I en rapport från 2009 redogjorde Riksrevisionen för resultat som indikerade att allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget är låg, vilket de menade ökade risken för att reformen inte skulle nå sin fulla potential. I en senare undersökning fann Flood m.fl. (2013) att få verkade känna till hur stort jobbskatteavdrag de har. Möjligen har både kännedomen om jobbskatteavdraget och uppfattningen om dess storlek ökat sedan dess, men ju fler olika avdrag och reduktioner som finns, desto svårare är det sannolikt för individen att bedöma den skattemässiga effekten av olika beteendemässiga förändringar, såsom exempelvis att gå mellan att arbeta och att inte arbeta. Dessutom är jobbskatteavdragets utformning relativt komplicerad med koppling både till kommunalskatten och grundavdraget.[53]

Vidare finns olika skatteutgifter som expertskatten, rot- och rutavdraget och olika nedsättningar av arbetsgivaravgifterna. Som Hansson (2023) påpekar motiveras många av dessa av att de mildrar de negativa konsekvenserna av höga skatter. Hansson (2023) framhåller att andra länder också använder skatteutgifter, men att de i större utsträckning gör det för att locka till sig aktivitet och investeringar, såsom nedsättningar för FoU eller småföretag.

13.4.4 Kapitalbeskattningen kan leda till snedvridningar av investeringsbeslut

Den generella skattesatsen för beskattning av kapitalinkomster på individnivå är 30 procent. Denna nivå är densamma som vid skattereformen 1991 och kan därmed tyckas vara en av de mer uthålliga delarna av skattesystemet vid en första anblick. Sedan skattereformen har emellertid ett antal undantag gjorts i kapitalbeskattningen som har minskat, eller på annat sätt förändrat, kapitalbeskattningen. Nedan diskuteras några av de avvikande delarna.

[52] För förvärvsinkomstavdraget, se prop. 2020/21:37. För jobbskatteavdraget, se prop. 2006/07:1.
[53] Detta är dock inte fallet för jobbskatteavdraget för äldre, som har en mer simpel konstruktion, se Finansdepartementet (2023a).

Investeringssparkonto – en populär sparform som kan missgynna tillväxtföretag

Sedan 2012 finns en sparform som kallas investeringssparkonto (ISK). På kontot beskattas en schablonmässigt bestämd avkastning på kapitalunderlaget, som ungefär motsvarar tillgångarnas marknadsvärde, medan faktiska utdelningar och kapitalvinster inte beskattas. Som Waldenström m.fl. (2018) påpekar innebär detta att privatpersoners finansiella tillgångar beskattas i två parallella system. Ett system där kapitalstocken schablonbeskattas och ett system där faktiskt avkastning beskattas. Som diskuteras i avsnitt 13.3.3 finns fördelar och nackdelar med båda formerna av beskattning. Motiveringen vid införandet var att det skulle bli enklare för individen både att redovisa vinster och förluster och att inlåsningen av kapital skulle minska eftersom det går att köpa och sälja tillgångar inom ISK utan att transaktionerna utlöser beskattning (se prop. 2011/12:1).

Schablonintäkten beräknas som kapitalunderlaget multiplicerat med statslåneräntan plus 1 procentenhet,[54] dock lägst till 1,25 procent. Schablonintäkten beskattas sedan med 30 procent. Sparformen har beskrivits som skattegynnad då den effektiva skattesatsen har varit betydligt lägre än den effektiva beskattningen av innehav utanför ISK (t.ex. Hansson, 2022). Flera har dock problematiserat denna beskrivning med hänsyn till det ökade risktagandet för individen (Lundberg, 2017a; Finanspolitiska rådet, 2018 och Farago m.fl., 2023). En ytterligare aspekt är att ISK beskattas varje år medan tillgångar i en värdedepå beskattas när vinsternas realiseras. En långsiktig investerare med tillgångar i en värdedepå kan därmed skjuta upp beskattningen till slutet av investeringsperioden, medan ränta-på-ränta-effekten blir mindre med ISK över längre tidshorisonter (Farago m.fl., 2023).

ISK har sedan införandet blivit en mycket populär sparform och 2022 var det 3,5 miljoner personer som hade ett ISK (Finansdepartementet, 2023b). I och med att vissa tillgångar inte får placeras på ISK kan de missgynnas av skattereglerna i den mån de är, eller uppfattas som förmånliga. Detta gäller exempelvis onoterade andelar, vilket innebär att ISK gynnar mer passivt ägande i förhållande till entreprenörskap och eget företagande (Hansson, 2022).

[54] Innan 2018 var det statslåneräntan plus 0,75 procentenheter.

Den effektiva skatten varierar emellertid med statslåneräntan; när räntan stiger ökar även den effektiva skatten och gör det mindre förmånligt att förvara tillgångar med lägre avkastning på kontot. Många menar emellertid att sparande på ISK fortfarande är förmånligt vid investeringar i aktier eller aktiefonder.[55]

Pensionssparande är skattemässigt gynnat

Pensionssparande är skattemässigt gynnat jämfört med andra sparformer då skatten på avkastningen är 15 procent och inte 30 procent. Dessutom är schablonräntan statslåneräntan, medan schablonräntan på ISK är statslåneräntan plus en procent.

Ett argument för att gynna pensionssparande relativt annat sparande kan vara att individen annars skulle spara för lite, eller få för liten pension. Som påpekas av Waldenström m.fl. (2018) skulle en bättre lösning då kunna vara att öka det obligatoriska sparandet genom pensionssystemet. Ett annat argument för att ha en lägre beskattning av pensionssparande relativt annat sparande är att kapitalinkomstskatter blir mer snedvridande över längre tidshorisonter. Diamond (2009) visar exempelvis att skattekilen blir högre för långa tidshorisonter än för korta.

Att gynna pensionssparande gynnar dock passivt ägande framför aktivt. Vidare gör den lägre beskattningen det lönsamt att byta löneförmåner mot pensionsförmåner och kan leda till ett minskat arbetsutbud senare i livet (Järliden Bergström m. fl., 2010).

Finns skäl för lägre beskattning av onoterade andelar?

Utdelning och kapitalvinst på andelar i noterade företag beskattas till 30 procent. Avkastningen på okvalificerade andelar i onoterade företag beskattas till 25 procent. För kvalificerade andelar i onoterade företag är beskattningen 20 procent inom gränsbeloppet och kommunalskatt plus eventuell statlig skatt[56] för avkastning som

[55] Se t.ex. https://www.morningstar.se/se/news/243066/%C3%A4r-isk-l%C3%B6nsamt-med-nya-rekordh%C3%B6ga-skatten.aspx, hämtad 2024-02-27.

[56] De flesta som tar utdelning från fåmansbolag bedöms betala statlig skatt, vilket gör att marginalskatten på det som tjänstebeskattas uppgår till drygt 52 procent vid genomsnittlig kommunalskatt 2024. Den genomsnittliga kommunalskatten 2024 är 32,37 procent och den statliga inkomstskatten 20 procent.

överstiger gränsbeloppet upp till ett tak över vilket beskattningen är 30 procent.[57]

Den än lägre beskattningen inom gränsbeloppet i fåmansföretagsregelverket motiverades utifrån att företagare med hög avkastning på kapital ex post blev högt beskattade i förhållande till företagare med låg avkastning då de kom över gränsbeloppet, något som inte ansågs legitimt.[58]

Generellt sett finns argument både för och emot lägre beskattning av onoterade andelar. Argumenten för handlar oftast om att det kan finns skäl att underlätta små och medelstora bolags försörjning med externt riskkapital, särskilt för de företag vars andelar inte är noterade på någon börs (prop. 2005/06:40). Asymmetrisk information och exernaliteter på kapitalmarknaden med avseende på innovativt entreprenörskap kan vidare motivera lägre beskattning av investeringar i sådana typer av företag.[59]

Den expertgrupp vars förslag låg till grund för 2006 års ändringar av fåmansföretagsreglerna resonerade kring behovet av skattelättnader för onoterade andelar (Edin, m.fl. 2005). De ansåg att olika slags aktiebolag, oberoende av om de är noterade på en börs eller inte, så långt som möjligt bör möta samma skattemässiga villkor. De menade att svårigheter att attrahera kapital från potentiella ägare på grund av mindre tillgänglig information om lönsamhets- och produktionsförutsättningar inte utgjorde något samhällsekonomiskt skäl för lägre skatt. Enligt dem var varierande information om olika företag på marknaden en del av marknadsekonomins funktionssätt och den prövning som löpande ska ske av företag utifrån tillgänglig information om vilka resultat företag uppnår. Att ge särskilda skattelättnader till företag enbart för att de är onoterade riskerade, enligt dem, att störa denna marknadsmässiga prövning och leda till samhällsekonomiskt ineffektiv fördelning av riskkapitalet. Dessutom menade de att sådana lättnader innebar att ett företags övergång från att vara onoterat till noterat diskriminerades.

Vidare kan den lägre beskattningen av onoterade andelar uppmuntra till skatteplanering, exempelvis mellan kvalificerade och okvalificerade andelar (se avsnitt 13.4.2).

[57] Taket är 90 inkomstbasbelopp för utdelningar och 100 inkomstbasbelopp för kapitalvinster.
[58] Se diskussion i Edin, m.fl. (2005).
[59] För en litteratursammanfattning, se t.ex. Tillväxtanalys (2023).

13.4.5 Sveriges bostadsbeskattning är ineffektiv och fastighetsskatten regressiv

Som diskuterats i avsnitt 13.3.1 ovan anses en fastighetsskatt vara en relativt effektiv skatt då skattebasen bedöms vara relativt okänslig för beskattning.

Sverige har en fastighetsskatt som kallas kommunal fastighetsavgift. För småhus och ägarlägenheter uppgår den 2024 till 0,75 procent av taxeringsvärdet upp till ett tak på 9 662 kronor. Även bostadsrätter omfattas av fastighetsavgiften, som betalas av bostadsrättsföreningen. Taket i fastighetsskatten är indexerat och räknas fram med inkomstbasbeloppet. Att fastighetsskatten har ett tak på en så pass låg nivå gör att den är kraftigt regressiv, dvs. den genomsnittliga skatten minskar med värdet av bostaden. Givet att bostadsvärdet är positivt korrelerat med individers inkomster leder detta till att fastighetsskatten utgör ett regressivt fördelningsinslag i skattesystemet.

Vid en internationell jämförelse framstår Sveriges uttag från fastighetsskatt som relativt lågt jämfört med många andra länders (avsnitt 13.4.1). Waldenström m.fl. (2018) visar att trenden i Sverige har varit minskad beskattning av fastigheter över tid, medan andra länder har gått i motsatt riktning.

Medan Sverige har en relativt låg löpande beskattning av boendevärdet har Sverige en relativt hög beskattning av reavinsten jämfört med andra länder (Englund, 2020). Reavinstskatten är förvisso en effektiv skatt i det att den beskattar övervinster. Dessutom innebär den viss riskdelning med staten och skapar inte heller samma problem med likviditeten som den löpande beskattningen i och med att den baseras på faktiskt vinst och inte ett uppskattat boendevärde. Kapitalvinstskatter, såsom reavinstskatten, förväntas emellertid leda till inlåsningseffekter då skatten blir lägre om individen håller samma tillgång en längre tid än om individen säljer och köper olika tillgångar under en viss period. Reavinstskatten förväntas därmed leda till inlåsningseffekter och ett mindre effektivt utnyttjande av bostadsbeståndet.[60]

[60] Detta är allmänt vedertaget, men mindre påvisat empiriskt. Lundborg och Skedinger (1998) fann att kapitalvinstskatten minskar benägenheten att flytta bland hushåll som upplever negativa inkomstchocker. Englund (2020) menar att flyttbenägenheten minskade perioden 1991/1992 i samband med att uppskovsmöjligheterna togs bort och 2008 då uppskovsbeloppet räntebelagdes, men att det är svårt att dra några starka slutsatser då dessa även var perioder med ett sämre ekonomiskt lägre.

I dag finns möjlighet att göra räntefria uppskov för att minska inlåsningseffekterna och därmed öka rörligheten på bostadsmarknaden. Räntefria uppskov torde i princip eliminera kostnaden vid flytt. Däremot gör uppskov att beskattningen flyttas från tidpunkten för vinsternas förvärvande, ökar de administrativa kostnaderna i systemet och gör att skatteskulder byggs upp. Enligt Skatteverkets statistik uppgick uppskoven till knappt 506 miljarder kronor 2022. Vidare kan inlåsningseffekter fortsatt finnas kvar om flytten går till en bostad med ett lägre värde eller till en hyresrätt, då uppskoven (åtminstone till viss del) då måste återföras till beskattning. Detta kan stoppa upp flyttkedjor och bidra till att äldre personer i större utsträckning bor kvar i större bostäder i attraktiva lägen. En minskad rörlighet i bostadsbeståndet förväntas få konsekvenser för arbetsmarknaden.

Vidare visar Englund (2020) att bostadsbeskattningen brister i neutralitet. Dyra bostäder är underbeskattade i förhållande till billiga bostäder och bostadsrätter är underbeskattade i förhållande till småhus och hyresrätter. Vid ett högre ränteläge är även småhus underbeskattade i förhållande till hyresrätter. Enligt Englund leder detta till incitament att bygga stort och dyrt i mer exklusiva lägen snarare än billigt och litet i mer ordinära lägen.

Vad gäller stämpelskatten är det en ren transaktionsskatt, vilken ökar kostnaden av en bostadstransaktion och förväntas leda till minskad rörlighet på bostadsmarknaden (Best och Kleven, 2018).

Vad gäller ränteavdragen är de egentligen kopplade till kapitalbeskattningen i stort, men diskuteras ofta i förhållandet till beskattningen av bostäder. Neutralitet här innebär att skattereglerna inte ska styra valet mellan att köpa en bostad med eget sparande eller lånade medel. I dag följer fastighetsbeskattningen inte ränteutvecklingen medan ränteavdragen gör det, vilket leder till underbeskattning vid högre räntenivåer. Vidare finns många undantag i kapitalbeskattningen som generellt sett leder till en lägre generell skattesats på kapital (avsnitt 13.4.4). Skattesystemet brister i neutralitet i dag då ränteavdraget generellt sett är högre än beskattningen, vilket uppmuntrar till belåning. Ökad belåning kan betraktas som negativ extern effekt om bostadsköpare inte tar hänsyn till hur en ökad belåning påverkar den ekonomiska stabiliteten (t.ex. Waldenström m.fl., 2018, s. 56).

13.4.6 Sveriges företags- och investeringsklimat med avseende på skatter

Bedömare menar att de större förändringar av skattesystemet som gjorts sedan 1980-talet har bidragit till att Sverige i dag har ett avsevärt bättre investeringsklimat än tidigare (t.ex. Henrekson, 2022; Svenskt näringsliv, 2022). Sedan 1990 har förmögenhetsskatten slopats, beskattningen av kapitalinkomst och arbetsinkomst separerats, arvs- och gåvoskatten avskaffats, bolagsskatten sänkts och beskattningen av fåmansbolag (de så kallade 3:12-reglerna) blivit mer generös. Dessutom infördes skattefrihet för näringsbetingade andelar 2003 (se vidare nedan).

Henrekson (2022) lyfter att förändringarna i beskattning av företagande och ägande har stärkt drivkrafterna att bygga upp privata förmögenheter via entreprenörskap och företagsbyggande, vilket är en viktig anledning till att antalet noterade bolag i Sverige ökar, medan trenden är den motsatta i andra länder.

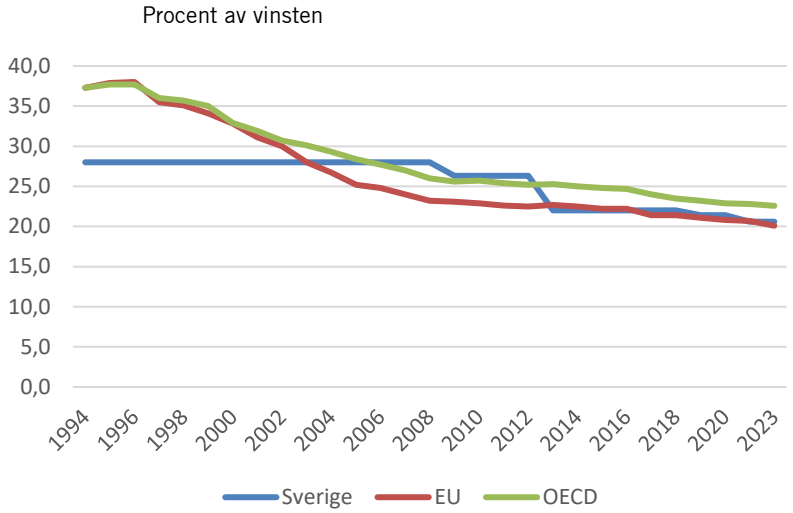
Även om mycket är bra jämfört med tidigare finns några inslag relaterade till företagsbeskattningen som lyfts fram som problematiska. De främsta är att lånefinansiering är skattegynnad gentemot finansiering med eget kapital, vilket snedvrider finansiering av företag i olika utvecklingsfaser och sektorer, samt de starka incitamenten att omvandla högre beskattade arbetsinkomster till lägre beskattade kapitalinkomster och de komplexa fåmansbolagsreglerna (3:12-reglerna) för att motverka sådan omvandling. Andra frågor rör bolagsskattesatsen, som numera befinner sig på en genomsnittlig nivå jämfört med andra OECD- och EU-länder, samt Sveriges framtida möjligheter att besluta om bolagsskattefrågor givet de internationella samarbeten som finns på området. Dessa frågor diskuteras i följande avsnitt, förutom frågor rörande inkomstomvandling och beskattningen av fåmansbolag som främst diskuteras i avsnitt 13.4.2.

Sveriges bolagsskatt ligger på en genomsnittlig nivå internationellt sett

Figur 13.7 visar utvecklingen av den svenska bolagsskattesatsen i relation till EU och OECD. Diagrammet visar att Sverige har haft perioder av både mer och mindre konkurrenskraftig bolagsskattesats, men att den i dag ligger på en genomsnittlig nivå. I den mån

bolagsskattesatsen i sig har betydelse för exempelvis multinationella företags beslut om investeringar, kan det ha betydelse för Sveriges konkurrenskraft (t.ex. Hansson, 2022).

Figur 13.7 Sveriges bolagsskattesats jämfört med OECD och EU



Källa: Ekonomifakta/PwC.

Den formella bolagsskattesatsen är dock inte den enda delen av regelverket som påverkar beskattningen på bolagsnivå. Hur skatteunderlaget, eller den beskattningsbara vinsten, definieras är också viktigt. Ett land kan ha en hög formell bolagsskattesats, men om företagen har många avdragsmöjligheter som minskar den beskattningsbara vinsten kan den *effektiva beskattningen* vara lägre.

OECD beräknar effektiva skattesatser på olika hypotetiska investeringar med olika antaganden om ränta och inflation. Beräkningarna tar hänsyn till hur olika länders skattesystem behandlar olika typer av investeringar och hur investeringarna finansieras. Även sett till den genomsnittliga effektiva beskattningen ligger Sverige något under genomsnittet i OECD.

Skillnad mellan eget och lånat kapital

I likhet med många andra länder är det möjligt att göra avdrag för räntekostnader, men inte utdelningar i det svenska bolagsskattesystemet.[61] Sedan 2018 finns regler som begränsar avdragsrätten för negativt räntenetto till 30 procent av koncernens resultatmått EBITDA (prop. 2017/2018:245). Förändringen hade sitt ursprung i OECD:s arbete med att motverka aggressiv skatteplanering inom BEPS-projektet, som mynnade ut i ett EU-direktiv om bl.a. ränteavdragsbegränsningar. Trots förändringen är räntekostnader fortsatt skattegynnade gentemot finansiering med eget kapital. Detta leder till att den effektiva beskattningen av investeringar som finansieras med lån är lägre än den effektiva beskattningen av investeringar som finansieras med eget kapital.

Det finns flera negativa aspekter av att skattemässigt gynna lånefinansiering i förhållande till finansiering med eget kapital. För det första förväntas skuldsättningen öka och soliditeten minska. Detta kan i sin tur öka kostnaderna vid konkurs.[62] Flera studier visar på ett samband mellan högre bolagsskatt och högre belånade företag.[63]

Vidare skapar beskattningen snedvridningar mellan investeringar i projekt där lånefinansiering är mer lämpligt relativt investeringar för vilka eget kapital är mer lämpligt. Avkastningen på lånebetalningar består i löpande ränteinbetalningar och när lånet förfaller sker återbetalning av lånet, vilket gör att lånefinansiering inte lämpar sig särskilt bra för osäkra och riskfyllda investeringar då kreditgivarens avkastning är begränsad på uppsidan.[64] Dessutom kräver kreditgivare ofta någon form av säkerhet för att medge lån. Lånefinansiering är därför mer lämpligt för vissa företag, i synnerhet för företag i kapitalintensiva branscher med beprövade teknologier. Skattesystemet kan därmed leda till en samhällsekonomiskt ineffektiv fördelning av kapital, där etablerade företag gynnas relativt nya företag och där etablerade teknologier gynnas relativt innovationer. Dessutom missgynnas branscher med en större andel humankapital och andra immateriella

[61] Skillnaden i den skattemässiga behandlingen av eget och lånat kapital var en av huvudfrågorna i Företagsskattekommitténs arbete. I slutbetänkandet (SOU 2014:40) presenterades två alternativa förslag på utformning för att öka neutraliteten. I början av 2016 presenterade EU-kommissionen ett förslag till direktiv om regler som motverkar skatteflykt, bl.a. ränteavdragsbegränsningar. Sverige införde därmed ytterligare ränteavdragsbegränsningar 2019 som kombinerades med en sänkt bolagsskattesats (prop. 2017/18:245).
[62] Se resonemang i exempelvis Henrekson och Sanandaij (2014).
[63] Se sammanfattning och referenser i t.ex. SOU 2014:40 och Hanappi m.fl. (2023).
[64] Se t.ex. SOU 2014:40.

tillgångar relativt branscher som i högre grad använder materiellt kapital, såsom fastighetsbranschen. Anledningen är att materiella tillgångar är lättare att belåna. Det finns därmed risk för att företagsbeskattningens utformning, genom att gynna lånefinansiering, leder till ökad skuldsättning och en lägre grad av innovation, produktivitet och tillväxt. Detta problem har särskilt lyfts fram i kontexten med grön omställning där många projekt bedöms riskfyllda och därmed lämpligare att finansiera via eget kapital.[65]

Internationellt arbete på bolagsskatteområdet

Sedan flera år tillbaka finns ett internationellt samarbete som kallas OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), vilket bl.a. syftar till att säkerställa att vinster beskattas där de uppkommer och där värde skapas. Arbetet har lett fram till ett antal handlingsplaner för att motverka multinationella företags möjligheter att skatteplanera och erodera skattebaser. OECD har bland annat antagit en ränteavdragsbegränsningsregel, vilken sedermera har implementerats inom EU.[66] Även arbetet kring den globala effektiva minimiskatten på 15 procent, som nu implementeras inom EU, kommer ur detta samarbete.[67]

Därtill pågår ett arbete kring en digital skatt vars syfte är att fördela skattebasen mer rättvist mellan länder och ge beskattningsrätt till länder där stora digitala företag skapar värde, men inte har fysisk närvaro (t.ex. Hansson, 2023).

Även om det finns vissa svårigheter mellan länder i att komma överens har ändå många förslag lagts fram de senaste åren, vilka har lett till lagstiftning. Hansson (2023) påpekar att detta har ökat komplexiteten i skattesystemet med oklara fördelar.

[65] Se t.ex. detta dokument från EU: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733678/EPRS_BRI(2022)733678_EN.pdf. Hämtat 2024-04-07.
[66] Detta var en del av Action 4 av BEPS-samarbetet. Se prop. 2017/18:245.
[67] Förslaget innebär att en nationell tilläggsskatt införs för att uppnå en effektiv minimibeskattning av enheter som ingår i stora nationella eller multinationella koncerner. Enligt förslaget ska sådana koncerner med en årlig intäkt motsvarande minst 750 miljoner euro vara föremål för en effektiv skatt om minst 15 procent på en särskilt definierad skattebas (prop. 2023/24:32).

Sveriges formella skattesats på ägande ligger på en relativt hög nivå internationellt sett

För att kunna avgöra hur hög den totala beskattningen av en (inhemsk) investering är måste även beskattningen av företagets vinster på ägarnivå beaktas, dvs. beskattningen av utdelning och kapitalvinster.

I Sverige är den generella skattesatsen på kapitalvinster och utdelningar 30 procent. Denna skattesats gäller för avkastning på andelar i noterade företag. Genom att ha tillgångar på ett investeringssparkonto eller i en kapitalförsäkring kan dock den effektiva skattesatsen på avkastning på noterade andelar vara lägre.[68] För onoterade bolag ligger skattesatsen på 25 procent och för fåmansbolagsägare som är verksamma i betydande omfattning varierar beskattningen mellan 20 och (vanligtvis) 52 procent, där 20 procent är beskattningen inom gränsbeloppet och 52 procent beskattningen i inkomstslaget tjänst, givet att ägaren ligger över gränsen för statlig inkomstskatt (se även avsnitt 13.4.4).[69]

En jämförelse av ägarbeskattningen mellan länder kan vara intressant för att få en uppfattning om investerares förutsättningar i Sverige jämfört med andra länder. En sådan jämförelse är emellertid relativt svår att göra då det ofta handlar om komplicerade regelverk med undantag och specialregler (som i Sveriges fall exempelvis). Skattesatserna kan variera med innehavstid, typ av företag och med progressivitet i skatteskalor. På uppdrag av Svenskt näringsliv har Deloitte kartlagt kapitalinkomstskatten i 15 OECD-länder 2021. Fokus i kartläggningen är på beskattning av utdelningar och kapitalvinster från aktiebolag och för att ge en överblick sammanställs skattesatserna bl.a. i intervall med den högsta och lägsta skattesatsen (figur 13.8 och 13.9 nedan).

Det kan noteras att Sveriges högsta skattesats ligger i topp, både vad gäller kapitalvinster och vad gäller utdelningsskatten. Den lägsta skattesatsen på kapitalvinster ligger under, eller på liknande nivåer som flera andra länders lägsta skattesats, även om flera länder har en lägsta skattesats på 0 procent. Vad gäller utdelningsskatten är det dock fler länder som har en lägre lägsta skattesats. Att Sverige ligger i topp vad gäller den högsta marginalskattesatsen beror på att få-

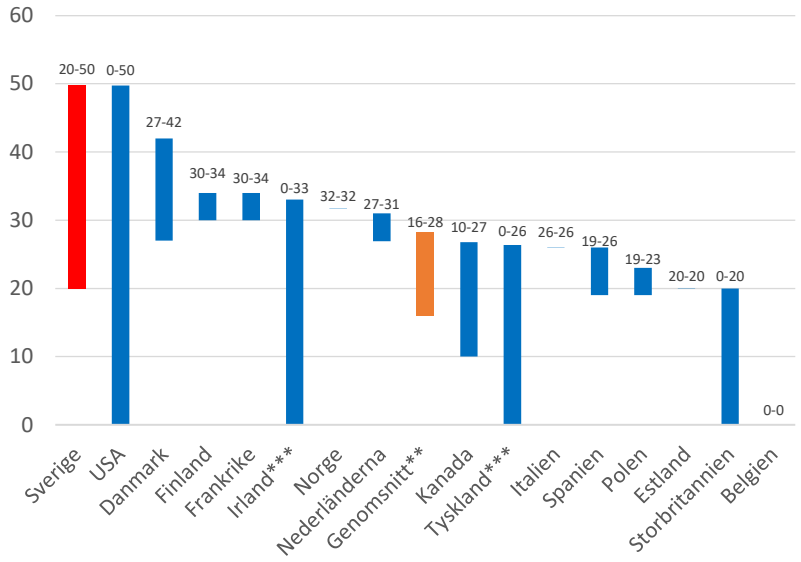
[68] Finansdepartementet (2023b).
[69] Inga socialavgifter utgår, men bolagsskatt på bolagsnivå.

mansbolagsägare beskattas i inkomstslaget tjänst när inkomsterna överstiger det så kallade gränsbeloppet och tjänstebeskattningen på höga inkomster är relativt hög i Sverige. Den största delen av utdelningar bland aktiva fåmansbolagsägare tas emellertid ut inom gränsbeloppet, vilket gör att deras effektiva beskattning (ex post) är lägre, knappt 24 procent (se avsnitt om entreprenörskap nedan).

Vidare har lagändringen 2003, som innebar att vinster på andelar i dotterföretag och andra näringsbetingade andelar blev skattefria, sänkt den effektiva beskattningen av företagsägande (Henrekson, 2022). Andelen räknas alltid som näringsbetingad om den är onoterad. Om den är noterad räknas den som näringsbetingad om ägarföretaget har andelar med minst tio procent av rösterna och om andelarna ägts minst ett år. Henrekson (2022) jämför beräkningar av den effektiva beskattningen för direktägande och kontrollägande via holdingbolag och konstaterar att den senare är betydligt lägre. Genom lagändringen kan löpande beskattning helt undvikas på ägarnivån för kontrollägare av börsnoterade företag såväl som för individer som äger andelar i onoterade bolag. Skatt utgår endast på den del av avkastningen som ägaren tar ut för privat konsumtion och uppgår då till 30 eller 25 procent.

Figur 13.8 Kapitalvinstbeskattning – högsta och lägsta skattesats

År 2021, procent



Källa: Svenskt näringsliv/Deloitte (2022).

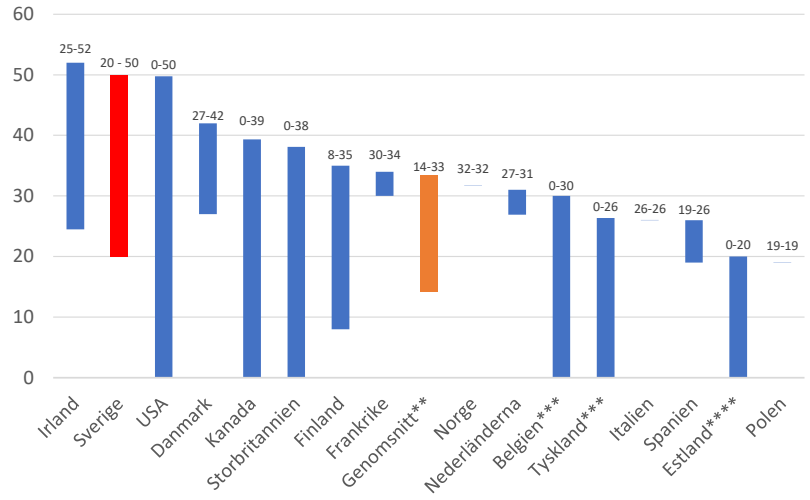
Anm: I de fall där regionala skattenivåer påverkar har skattesatserna för landets huvudstad använts. Grundavdrag har endast beaktats om de är specifikt vikta för kapitalinkomster eller när ett generellt grundavdrag som också kan användas för kapitalinkomster är större än 10 000 euro.

** Exkl. Sverige.

*** Platt skatt. Intervall från noll procent illustrerar att en del av kapitalinkomsten, under ett fast belopp, är helt skattebefriad.

Figur 13.9 Utdelningsskatt – högsta och lägsta skattesats

År 2021, procent



Källa: Svenskt näringsliv/Deloitte (2022).

Anm: I de fall där regionala skattenivåer påverkar har skattesatserna för landets huvudstad använts. Grundavdrag har endast beaktats om de är specifikt vikta för kapitalinkomster eller när ett generellt grundavdrag som också kan användas för kapitalinkomster är större än 10 000 euro.

** Exkl. Sverige.

*** Platt skatt. Intervall från noll procent illustrerar att en del av kapitalinkomsten, under ett fast belopp, är helt skattebefriad.

*** Utdelningar normalt skattebefriade på individnivå. Om skattskyldig är anställd i bolaget utgår dock 20 procent skatt.

Beskattning av entreprenörskap

Som beskrevs ovan kan en hög ägarbeskattning minska incitamenten att starta verksamhet samt göra det svårare att hitta extern finansiering för olika projekt. Vidare kan asymmetrisk behandling av vinster och förluster göra att skattesystemet missgynnar risktagande och entreprenörskap till förmån för mer etablerade och kapitalstarka företag och branscher. Därtill kan en hög arbetsinkomstbeskattning försvåra för entreprenören att anställa nyckelmedarbetare för att utveckla verksamheten.

De flesta entreprenörer är sannolikt fåmansbolagsägare som är verksamma i betydande omfattning i företaget och de och beskattas därmed enligt fåmansföretagsreglerna (Elert m.fl., 2022). Enligt dessa regler beskattas avkastning som kapital med en skattesats på 20 procent inom gränsbeloppet, med kommunal- och eventuell stat-

lig inkomstskatt över gränsbeloppet upp till ett tak om 90 inkomstbasbelopp för utdelningar och 100 inkomstbasbelopp för kapitalvinster, över vilket avkastningen beskattas som kapital till 30 procent.

Enligt Skatteverkets statistik var den effektiva skattesatsen knappt 24 procent på både utdelningar och kapitalvinst 2022, vilket kommer av att en stor andel utdelningar och kapitalvinst tas ut inom gränsbeloppet.[70] Detta beror sannolikt till viss del på anpassning av ersättningar till gränsbelopp och att samtliga som använder sig av fåmansföretagsreglerna är inte har hög tillväxt i avkastningen. Vidare finns stora sparade gränsbelopp, vilka kan användas för att ta ut lägre beskattad ersättning.

För en entreprenör att utveckla sitt projekt är externt kapital viktigt. Detta för att kassaflödet inledningsvis ofta är negativt och för att entreprenöriella projekt sällan lämpar sig för lån (se avsnitt 13.3.4). Externa investerare bidrar ofta även med viktig kunskap, nätverk osv. för att vidareutveckla innovationen.

Elert m.fl. (2022) och Stenkula och Wykman (2022) redovisar beräkningar av den effektiva beskattningen av en marginell investering för fåmansbolagsägare över tid. För det första visar beräkningarna att den effektiva beskattningen har minskat mycket sedan 1970/80-talet, särskilt för finansiering via nyemissioner. För det andra visar Stenkula och Wykman (2022) att nyemissioner kan vara relativt fördelaktiga för aktiva fåmansbolagsägare. Precis som för andra företag är finansiering med lånat kapital skattegynnat, men finansiering av investeringar med nyemissioner ökar kapitalunderlaget i förhållande till värdet av investeringen[71], vilket i sin tur innebär ett större gränsbelopp och gör att avkastning som annars skulle beskattas över gränsbeloppet som tjänst nu kan beskattas inom gränsbeloppet. Detta gör även att den effektiva beskattningen av finansiering via nyemission och finansiering via lån inte skiljer sig så mycket för fåmansföretagen under vissa förutsättningar.

Även Braunerhjelm och Henrekson (2023) redovisar beräkningar av den effektiva beskattningen av en marginell investering för olika ägare och för olika finansieringsformer (men inte för fåmansbolag specifikt). Även deras beräkningar visar att den effektiva beskattningen har minskat över tid, särskilt för nyemissioner. Vad gäller

[70] En större andel tas även ut till 30 procents beskattning över taken än inom gränsen för tjänstebeskattningen.
[71] Det gäller för huvudregeln och i det fall investeringen deprecierar.

beskattningen av direktägande drar Braunerhjelm och Henrekson (2023) slutsatsen att flera förändringar, såsom sänkt bolagsskatt, den lägre inflationstakten, övergången från heltäckande till dual beskattning och slopande av förmögenhetsskatten, har bidragit till den drastiska minskningen i beskattning sedan 1970/80-talet. Vidare visar de att förändringen 2003, som innebar att vinster på andelar i dotterföretag och andra näringsbetingade andelar blev skattefria, har sänkt den effektiva beskattningen av direktägande än mer. Genom att äga andelar i exempelvis onoterade företag genom ett holdingbolag snarare än direkt har det, enligt Braunerhjelm och Henrekson (2023) blivit möjligt för individer att undvika eller skjuta upp beskattningen på obestämd tid. Skatt utgår då endast på den del som tas ut för privat konsumtion. Sammanfattningsvis menar Braunerhjelm och Henrekson (2023) att skattereformerna rörande beskattning av ägande kraftigt ökat incitamenten för grundare och investerare att engagera sig i och finansiera innovationsbaserat entreprenörskap.

Förutom finansiering behöver entreprenören även kompetent arbetskraft för att utveckla sitt projekt. En del av den entreprenöriella funktionen utförs av anställda som inte har ägandeskap i företaget, vilka ibland kallas *intraprenörer*. Dessa potentiella anställda har ofta goda alternativ på arbetsmarknaden och för entreprenören är det inledningsvis svårt att betala konkurrenskraftiga löner. Personaloptioner beskrivs som ett viktigt instrument för att knyta till sig specialistkompetens för ett nystartat och ungt företag. Dessa kan kompensera för både lägre jobbtrygghet och en lägre lön och skapa incitament för nyckelpersoner att bli kvar vid företaget under viktiga tillväxt- och utvecklingsfaser. Sedan 2018 har Sverige lättnader i beskattningen av personaloptioner. Syftet är att underlätta för unga företag med tillväxtambitioner som saknar tillräcklig tillgång till kapital att rekrytera och behålla personer som är viktiga för att företaget ska kunna växa (prop. 2021/22:25). Braunerhjelm och Henrekson (2023) menar att dessa regler är viktiga, men att ett problem är gränsen för företagets värde. Det får inte överstiga 280 miljoner kronor, vilket de menar är för lågt satt för lovande startups i tech-sektorn, för vilka den gränsen kan överstigas rätt snabbt efter ett par finansieringsrundor.

Investeraravdraget

Investeraravdraget infördes 2014 och är ett avdrag som kan göras av fysiska personer som investerar i företag av mindre storlek i samband med företagets bildande eller vid nyemission. Avdraget får göras för hälften av betalningen för andelarna i inkomstslaget kapital, vilket innebär en skattesänkning med 15 procent av det investerade beloppet. Avdraget får uppgå till högst 650 000 kronor per person och år (Finansdepartementet, 2023a). Syftet med avdraget är att underlätta för nystartade företag och tillväxtföretag att få tillgång till kapital. Motiven bakom avdraget är de mer begränsade möjligheter till finansiering som mindre och nystartade företag kan möta samt att skattesystemet missgynnar finansiering med eget kapital, vilket särskilt kan missgynna nya och tillväxtinriktade företag.

I en utvärdering av investeraravdraget finner Tillväxtanalys (2023) att avdraget inte framstår som effektivt givet målsättningen. Avdraget tenderar att styra kapital till företag med sämre tillväxtutsikter och den genomsnittlige externa investeraren har låg industri- och ledarerfarenhet och är troligen inte är en kompetent affärsängel. De som utnyttjar avdraget verkar, enligt rapporten, i större utsträckning höra till gruppen ”family, friends and fools” eller vara personer med en anställning som huvudsaklig inkomst. Därtill verkar avdraget i stor utsträckning användas som avdrag på det minsta startkapitalet för bolag, snarare än att öka investeringarna.

En anledning till att avdraget inte träffar hela gruppen potentiella investerare, dvs. även mer kompetenta affärsänglar, kan vara att dessa personer i större utsträckning investerar via bolag. Investeringar via bolag är inte berättigade till investeraravdrag.

13.4.7 Forskningsavdraget – effektivt i teorin men krångligt i praktiken

Som nämns i kapitel 2 finns skäl för staten att stötta företagens FoU-verksamhet då sådan verksamhet ger upphov till spillovereffekter. Genom att det samhällsekonomiska värdet är större än värdet för företaget, är det sannolikt att företaget utan stöd skulle investera mindre i FoU än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Det finns även internationella konkurrensaspekter kring FoU-stöd i likhet med de som omgärdar bolagsskatten. Med internationellt

sett konkurrenskraftiga FoU-stöd kan länder locka till sig FoU-investeringar och därmed andra fördelar genom spillover-effekter.

Sverige har sedan 2014 ett forskningsavdrag, vilket innebär en nedsättning av arbetsgivaravgifterna för personer som bedriver systematiskt och kvalificerat forsknings- och utvecklingsarbete i kommersiellt syfte. Avdrag ska göras med högst 10 procent av underlaget för arbetsgivaravgifterna för en person som arbetar med forskning och utveckling. Utöver avdraget ska även den allmänna löneavgiften sättas ned med tio procentenheter. Det sammanlagda avdraget för samtliga personer som arbetar med forskning eller utveckling hos en arbetsgivare får inte överstiga 1,5 miljoner kronor per månad (Finansdepartementet, 2023a).

Flera EU-länder har stöd till FoU på skattesidan i form av patentboxar. En patentbox innebär att ett bolags intäkter från patent kan läggas i en box, där de beskattas lägre än andra intäkter. Boxar förväntas göra det mer intressant för forskningsintensiva företag att lägga vinster och aktivitet där.

Det finns flera fördelar med att en nedsättning av arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med FoU jämfört med en patentbox. Även företag som befinner sig i ett uppstarts- eller utvecklingsstadium och ännu inte är vinstdrivande kan tillgodogöra sig stöd genom nedsättningen. En patentbox gynnar framför allt företag i ett senare stadie, när de blivit vinstdrivande. Som Hansson (2022) påpekar är det också i den tidiga fasen som det svenska skattesystemet är icke-neutralt. Dessutom är det sannolikt främst själva arbetet som skapar mervärde för ett land och inte var vinsterna läggs. Patentboxar riskerar att leda till ökad skatteplanering och skattekonkurrens. Det empiriska stödet för att de faktiskt leder till mer FoU är dessutom svagt (Griffth m.fl. 2014; Alstadsaeter m.fl., 2015). Resultat från en utvärdering av forskningsavdraget från Tillväxtanalys (2022) indikerar att det har lett till ökad rekrytering av forskare bland företag.

Forskningsavdraget har emellertid kritiserats av flera aktörer för att vara komplicerat. Svenskt näringsliv lyfter exempelvis att regelverket visat sig vara förenat med tolknings- och tillämpningsproblem som motverkar att incitamentet får avsedd effekt.[72]

[72] Se skrivelse från 2022, ”Åtgärda skatteincitamentet för FoU”.

13.4.8 Konsumtionsbeskattningen

Sveriges konsumtionsbeskattning består av punktskatter och mervärdesskatt. Punktskatterna är av en mer korrigerande karaktär, där tanken är att de ska korrigera felprissättningar där priset inte avspeglar den samhällsekonomiska kostnaden av produktionen eller konsumtionen. Punktskatter kan vara ineffektiva för att uppnå sitt syfte, vilket då skapar snedvridningar av konsumtions- och produktionsval samt gör att resurser läggs på exempelvis administration av skatten i stället för något potentiellt sett mer produktivt i onödan.

Mervärdesskatten (momsen) beskattar mervärdet i varje led av produktionen. Den som producerar en vara eller tjänst och säljer den vidare lägger momsen på priset till köparen (utgående moms) och reducerar sin skatt med momsen på insatsvarorna (ingående moms). Mervärdesskatten är generellt sett betraktad som en relativt effektiv skatt, då den faller på en bred och relativt okänslig skattebas (Sørensen 2010). Skatt på konsumtion kan visserligen betraktas som en indirekt skatt på arbete med effekter på arbetsutbud, enligt samma mekanismer som en direkt skatt på arbete. Mervärdesskatten faller dock även på personer som inte arbetar samt på förmögenhet, svartarbete, turism och gränshandel (t.ex. Bastani, 2021). Konsumtionsskatten påverkar inte heller skillnaden i beskattningen av arbete och kapital och påverkar därmed inte incitament till inkomstomvandling.

Det finns två problem som brukar nämnas relaterade till mervärdesskatten. Det ena är att en stor del av den privata konsumtionen är undantagen från moms och det andra är de olika skattesatserna på olika varor och tjänster (SOU 2006:90; Lundberg, 2017b; Lundberg, 2019, Blomquist, Brissle och Sandberg-Nilsson, 2019).

Undantag från moms, eller momsbefrielse, kan skapa problem i en produktionskedja. Även om ett företag som är undantaget moms inte lägger på moms på försäljningspriset avspeglar priset ändå den ingående moms som företaget inte får dra av. Momsen går då ändå vidare i produktionskedjan via priset och blir momsbelagt av ett efterföljande momsbelagt företag som då inte får dra av den ingående mervärdesskatten eftersom ingen sådan finns.[73] Detta, som kallas *dold moms*, kan leda till att den totala momsen blir högre än om alla i produktionskedjan betalade in och drog av moms. Detta kan leda till snedvridningar, t.ex. i form av att företag föredrar att producera varor

[73] Se en tydlig framställning från Ekonomifakta ”Dold moms kan bli dyrt”, hämtad 2024-02-15.

och tjänster själva i stället för att köpa in dem, eller genom att ett högre pris till slutkonsument skapar snedvridningar i konsumtionsval (Bastani, 2021).

Sverige har tre olika momssatser för olika varor och tjänster: 6 procent, 12 procent och 25 procent, varav 25 procent är normen. Olika momssatser skapar olika snedvridningar, t.ex. för konsumentens val av varor och tjänster att konsumera samt företagens val av insatsvaror i produktion (t.ex. Bastani, 2021). Både de olika skattesatserna och undantagen leder till administrativa kostnader för företagen.

Momsen omfattas av EU:s mervärdesskattedirektiv, vilket sätter upp regler för vilka varor som måste beskattas och vilka varor som inte får det. Vidare måste standardsatsen för moms vara minst 15 procent och länderna får ha två nedsatta momssatser.

13.5 Hur kan skattesystemet förändras för att bli mer produktivitetsfrämjande?

I föregående avsnitt beskrevs ett antal potentiella problem med skattesystemet ur produktivitets- och tillväxtperspektiv. I detta avsnitt beskrivs Produktivitetskommissionens bedömningar av vilka inriktningar på förändringar eller andra åtgärder som skulle kunna övervägas för att åtgärda problemen.

13.5.1 Sänkt beskattning av höga arbetsinkomster

Bedömning: Den högsta marginalskatten på höga arbetsinkomster bör sänkas, både genom att slopa avtrappningen av jobbskatteavdraget och genom att sänka den statliga inkomstskatten.

Bedömning: En sänkning av den högsta marginalskatten motiverar en översyn av olika undantag i skattesystemet, såsom exempelvis expertskatten.

Sverige har bland de högsta marginalskatterna på höga inkomster i OECD.[74] Höga marginalskatter på höga arbetsinkomster minskar bl.a. individens drivkrafter att utbilda och vidareutbilda sig, anstränga

[74] Se t.ex. OECD (2023) och avsnitt 14.4.3.

sig och arbeta fler timmar. De höga marginalskatterna bidrar till höga skattekilar, som i sin tur leder till ett ökat behov av andra undantag i skattesystemet, såsom expertskatten, för att locka globalt rörlig, högkvalificerad arbetskraft, och rot- och rutavdrag samt leder till en ökad spänning gentemot kapitalinkomstbeskattningen. Inkomstomvandling bland fåmansföretagsägare för att kunna ta ut lägre beskattad kapitalinkomst i stället för högre beskattad arbetsinkomst anses av många bedömare vara ett potentiellt problem såväl för fåmansföretagsreglernas legitimitet som för skattesystemets legitimitet i stort (se avsnitt 13.4.2).

Vad gäller fåmansföretagsreglerna i övrigt leder en högre tjänstebeskattning via en högre statlig inkomstskatt även till en högre beskattning av avkastning som överskjuter gränsbeloppet (den inkomstgräns inom vilken inkomst får beskattas som kapital för en aktiv fåmansföretagsägare), vilket leder till en högre beskattning av entreprenörer med hög avkastning på sina investeringar i förhållandet till företagare med lägre avkastning (se avsnitt 13.4.2).

Produktivitetskommissionens bedömning är att den högsta marginalskatten på arbetsinkomster bör sänkas, både genom att slopa avtrappningen av jobbskatteavdraget och genom att sänka den statliga inkomstskatten. Hur mycket den statliga inkomstskatten bör sänkas beror på möjlig finansiering och på ambitionerna på andra områden.

Samtidigt som en sänkning av marginalskatten för relativt höga inkomster bedöms vara en samhällsekonomiskt effektiv åtgärd minskar förändringen progressiviteten i skattesystemet och gynnar främst personer med relativt höga inkomster. Givet en viss politisk preferens för omfördelning via skattesystemet kan åtgärden därför behöva kombineras med andra, kompensatoriska åtgärder.

13.5.2 Enklare och lägre beskattning av förvärvsinkomster

Bedömning: Beskattningen av förvärvsinkomster bör förenklas och sannolikt sänkas för lägre inkomster.

– Ersätt grundavdraget, jobbskatteavdraget och förvärvsinkomstavdraget med en reduktion eller ett avdrag som är högre för arbetsinkomst och för äldre personer.

– En sänkning av inkomstskatten på lägre inkomster bör övervägas tillsammans med andra möjliga åtgärder på utgiftssidan.

Förvärvsinkomstbeskattningen innehåller i dag flera olika avdrag och reduktioner. Produktivitetskommissionen anser att en viktig målsättning är att förenkla för individer och företag att bedöma de skattemässiga konsekvenserna av olika beslut. Även om effekterna inte bör överdrivas, kan det inte uteslutas att arbetsutbudseffekterna av exempelvis ett jobbskatteavdrag skulle öka om skattesystemet vore enklare utformat.

Flera av de förslag på skattereformer som presenterats de senaste åren inkluderar förslag om att ersätta dagens jobbskatteavdrag och grundavdrag med ett (generösare) avdrag (Eklund, 2020; Finanspolitiska rådet, 2020; Hansson, 2022).

Vad gäller olika inkomster anser Produktivitetskommissionen att avdraget bör vara större för arbetsinkomster, i likhet med dagens jobbskatteavdrag, för att skapa större incitament att arbeta. Givet den förväntade demografiska utvecklingen är det även önskvärt att fler arbetar längre upp i åldrarna, för att öka möjligheterna att finansiera det offentliga åtagandet. Att inte beskatta pensionsinkomster som arbetsinkomster hade i det perspektivet varit mer effektivt, men kan vara svårt i och med att många betraktar pension som arbetsinkomst. Det bör därför övervägas huruvida avdraget i likhet med dagens jobbskatteavdrag bör vara mer generöst för arbetsinkomster för personer som står i valet mellan att fortsätta arbeta eller helt gå i pension.

Även skattekilen i den lägre delen av inkomstfördelningen är relativt hög, särskilt om socialavgifterna räknas in (se t.ex. Hansson 2022 och avsnitt 13.4.3). Detta förväntas påverka både sysselsättningen och specialiseringen i ekonomin. Arbetsgivaravgifterna utgör en betydande andel av skattekilen, men generella sänkningar av dem, dvs. sänkningar som träffar hela löntagarkollektivet och inte vissa grupper av det, anses allmänt vara mindre effektivt än ett jobbskatteavdrag för att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten. Mer riktade sänkningar av arbetsgivaravgifterna mot grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden kan däremot vara mer effektiva än generella sänkningar. Det är dock relativt komplicerat att rikta nedsättningar mot grupper för vilka Skatteverket inte har någon objektiv information att tillgå. Sådana åtgärder kan därför vara mer effektivt administrerade på utgiftssidan.

Om och hur en sänkning av inkomstskatterna för relativt låga inkomster bör göras kommer i Produktivitetskommissionens huvudbetänkande att diskuteras utifrån finansieringsmöjligheter, eventuella förslag om förändringar av socialförsäkringssystemet, socialavgifter och hur potentiella förenklingar av förvärvsinkomstbeskattningen bör se ut.

13.5.3 Förändringar av fåmansföretagsreglerna?

Bedömning: För att upprätthålla förtroendet för det duala systemet och en relativt gynnsam beskattning av företagande bör beskattningen av fåmansföretagare förändras.

Det pågår en utredning av skattereglerna för fåmansföretag med syfte att förenkla regelverket samt att ytterligare främja entreprenörskap och underlätta ägarskiften. Produktivitetskommissionen anser att det finns starka skäl att avvakta resultatet av den innan mer skarpa slutsatser om inriktning dras.

Som beskrivs i avsnitt 13.4.6 anses företagsklimatet i Sverige med avseende på skattesystemet ha förbättrats mycket sedan början på 1990-talet. Förändringarna av skattereglerna för fåmansföretag har sannolikt spelat en viktig roll i sammanhanget. Återkommande påtalas emellertid problem med inkomstomvandling och skatteplanering och risken för att förtroendet för skattesystemet ska urholkas. Om problemen till slut bedöms så pass stora att regelverket förändras i en betydligt mindre generös inriktning, t.ex. genom att kapitalinkomst och arbetsinkomst återigen beskattas tillsammans, skulle det kunna innebära negativa effekter för entreprenörskap och företagande. Exempelvis kan en relativt hög utdelningsbeskattning leda till inlåsning av kapital i mer mogna företag i stället för att komma företag med större tillväxtpotential till del (se avsnitt 13.3.4). Systemet anses dessutom vara mycket komplext, vilket kan vara ett problem för företagandet och leda till att resurser läggs på att förstå systemet och vad som är mest förmånligt för den enskilde företagaren, i stället för på mer tillväxtfrämjande aktiviteter.

Det pågår en utredning om fåmansföretagsreglerna som ska presentera sitt betänkande i maj 2024, strax efter denna utrednings delbetänkande. Enligt direktiven ska den utredningen bl.a. förenkla

regelverket och ytterligare främja entreprenörskap.[75] Utredningen kommer att utgöra ett underlag för framtida eventuella förslag vad gäller fåmansföretagsreglerna. Produktivitetskommissionen anser därmed att det finns starka skäl att avvakta utredningens slutsatser innan kommissionen lägger fram förslag eller mer skarpa inriktningsförslag.

13.5.4 Mer förmånliga personaloptioner?

Bedömning: Skatteförmåner för personaloptioner bedöms kunna vara ett relativt effektivt sätt att stödja tillväxtinriktat entreprenörskap. Den omsättningsgräns som finns i dag kan dock utgöra ett hinder för snabbväxande företag och bör ses över.

Det kan finnas skäl för politiken att gynna entreprenörskap på grund av marknadsmisslyckanden. De lättnader i beskattningen av personaloptioner, som infördes i Sverige 2018, har lyfts fram som ett sätt att göra detta på (se t.ex. SOU 2016:23).

Ett grundproblem för lagstiftaren vad gäller att stötta entreprenörer är att det är inte är möjligt att avgöra vem som är en potentiell entreprenör (se även diskussionen i avsnitt 13.4.2). Även om reglerna om lättnader i beskattningen av personaloptioner kan träffa fel och leda till inkomstomvandling gör sannolikt utformningen av dem att de mer effektivt riktas mot just entreprenörer än exempelvis mer generösa fåmansföretagsregler. Enligt reglerna har endast yngre företag möjlighet att använda dem och flera branscher som inte anses innovativa (eller som redan har statsstöd) är exkluderade. Vidare får optionen endast utnyttjas efter tidigast 3 år. För att en anställd ska acceptera en option om att köpa en andel av företaget i framtiden i stället för en högre lön, ev. i ett annat arbete, i dag krävs sannolikt att den anställde ändå tror att hen kommer att tjäna på bytet, dvs. en viss tillväxtpotential i företag bör ändå förväntas. Detta kan vidare betyda att det sker mer entreprenöriell självselektion in i personaloptionsprogrammet än vad som är fallet vad gäller fåmansföretagsreglerna.

Potentiella problem som har uppmärksammats i förhållande till regelverket är exempelvis omsättningsgränsen, vilken gör att snabb-

[75] Dir. 2022:44, dir. 2023:10 och dir. 2023:128.

växande företag relativt snabbt kan växa ur reglerna (Braunerhjelm och Henrekson, 2023). Ett ytterligare problem är hur regelverket förhåller sig till fåmansföretagsreglerna. I dag kan anställda som erbjuds personaloptioner i ett företag komma att omfattas av det regelverket i och med att andelarna blir kvalificerade. Enligt ett tilläggsdirektiv till utredningen om förenkling av reglerna för fåmansföretag ska utredningen bl.a. analysera på vilket sätt fåmansföretagsreglerna kan ändras för att göra de särskilda bestämmelserna om lättnader i beskattningen av personaloptioner mer effektiva när det gäller att attrahera och behålla nyckelkompetens. Reglerna om personaloptioner omfattas även av statsstödsreglerna, vilket gör att det förhållandet bör utredas vidare.

Produktivitetskommissionen anser att det finns skäl att se över huruvida regelverket kan och bör göras mer generöst för att i högre grad riktas mot snabbväxande företag, men att det finns skäl att avvakta resultatet av utredningen.

13.5.5 Högre beskattning av vissa kapitalinkomster

Bedömning: Undantagen i kapitalbeskattningen bör ses över mot bakgrund av hur kapitalförsörjningen ser ut i dag.

- Kartlägg ISK och utred förändringar av systemet med avseende på onoterade andelar och förhållandet till fåmansföretagsreglerna.
- Överväg en höjning av avkastningsskatten på pensionskapital.
- Se över beskattningen av onoterade andelar i relation till fåmansföretagsreglerna och övrig företagsbeskattning.

Givet att undantag i kapitalbeskattningen kan påverka i vilka tillgångar individen investerar framstår det som angeläget att se över flera av undantagen i kapitalbeskattningen.

Investeringssparkonto (ISK) har blivit en mycket populär sparform sedan införandet 2012. Motiven vid införandet var att beskattningen skulle vara enklare samt att det skulle minska de inlåsningseffekter som kapitalinkomstbeskattningen kan ge upphov till (prop. 2011/12:1.). Många bedömare menar att ISK är en skattegyn-

nad sparform. I den mån den är skattegynnad eller annorlunda på andra sätt som ökar dess popularitet kan de tillgångar som inte får placeras på ISK missgynnas. Detta gäller exempelvis onoterade andelar, vilket innebär att ISK riskerar att gynna mer passivt ägande relativt mer aktivt. Vidare överväger regeringen att införa en skattefri grundnivå i ISK och kapitalförsäkringar (Finansdepartementet 2023b), vilket skulle leda till att beskattningen av tillgångar på ISK och i kapitalförsäkringar minskar jämfört med i dag och i förhållande till andra former av sparande. En skattefri grundnivå skulle dessutom leda till progressivitet i denna del av kapitalbeskattningen. Förutom att detta ytterligare komplicerar kapitalbeskattningen riskerar progressivitet i sin tur att leda till ineffektiv skatteplanering (se avsnitt 13.4.2). Produktivitetskommissionen förordar en kartläggning av ISK och en utredning av dess effekter och förhållandet till onoterade andelar och 3:12-fåmansföretagsreglerna innan förändringar av ISK görs. En sådan utredning skulle även kunna diskutera huruvida det vore möjligt att tillåta onoterade andelar på ISK.

Avkastningsskatten på pensionskapital är låg relativt beskattningen av andra tillgångar, vilket gynnar passivt ägande via pensionsfonder. Det gör det även mer lönsamt att byta löneförmåner mot pensionsförmåner och kan därmed påverka arbetsutbudet negativt senare i livet. Produktivitetskommissionen anser därför att en höjning av avkastningsskatten bör övervägas.

Vad gäller beskattningen av avkastning på onoterade andelar generellt är anledningen till att de beskattas lägre (med 25 procent) att det kan finns skäl att underlätta små och medelstora bolags försörjning med externt riskkapital, särskilt för de företag vars andelar inte är noterade på någon börs (prop. 2005/06:1). Dessutom finns marknadsmisslyckanden i form av asymmetrisk information och spillover-effekter relaterade till finansiering av innovativt entreprenörskap.

Den expertgrupp vars förslag låg till grund för de ändringar av fåmansföretagsreglerna som gjordes 2006 resonerade kring behovet av skattelättnader för onoterade andelar. De ansåg inte att det fanns tillräckliga samhällsekonomiska skäl för en lägre skatt. Att ge särskilda skattelättnader till företag enbart för att de är onoterade riskerade, enligt expertgruppen, att störa den marknadsmässiga prövningen av företag utifrån tillgänglig information och det resultat de uppnår, vilket i sin tur riskerar att leda till en samhällsekonomiskt ineffektiv

fördelning av riskkapitalet. Dessutom menade de att sådana lättnader innebar att ett företags övergång från att vara onoterat till noterat diskriminerades.

Resonemanget indikerar att det finns skäl att beskatta avkastningen på onoterade andelar på samma nivå som avkastningen på noterade. Det finns fler förslag om att likställa beskattningen på avkastning från andelar in noterade och onoterade bolag med utgångspunkt i mer enhetlig beskattning, t.ex. Eklund (2020) och Waldenström m.fl., (2018). Även Hansson (2022) likställer beskattningen på avkastning från andelar i noterade och onoterade bolag i två av de tre förslag till reformering av kapitalbeskattningen som hon presenterar. I det tredje förslaget har onoterade bolag en lägre beskattning med argumentet att dessa kapitalinkomster är känsliga för beskattning och dessutom har positiva externa effekter och därför bör beskattas lägre.

Produktivitetskommissionen anser att det i dagsläget kan finnas skäl för onoterade andelar att ha en lägre beskattning, om inte annat för att andelarna inte får inkluderas på investeringssparkonto. Detta komplicerar dock beskattningen och det mest önskvärda vore att se över både vilka tillgångar som kan inkluderas i ISK såväl som företagsbeskattningen i stort (se avsnitt 13.5.7).

Generellt sett bör förändringar inom kapitalbeskattningen även relateras till såväl hur kapitalförsörjningen och övrig företagsbeskattning ser ut som till andra möjliga åtgärder för att exempelvis korrigera för marknadsmisslyckanden. Produktivitetskommissionen avser därför att återkomma till flera delar av kapitalbeskattningen i huvudbetänkandet.

13.5.6 En mindre snedvridande företagsbeskattning?

Bedömning: En viktig åtgärd för att främja ökad produktivitet är att åtgärda skillnaden i skattemässigbehandling av lånat och eget kapital. Detta kan göras på flera olika sätt, bl.a. genom sänkt bolagsskattesats, minskade ränteavdrag eller ett avdrag för eget kapital. Implementering av den globala minimiskattesatsen innebär emellertid begräsningar för förändringar som innebär sänkt effektiv beskattning för större multinationella företag. Dessutom pågår en utredning av effekter av den förändring av bolagsskatten

som gjordes 2019. Produktivitetskommissionen anser att det finns starka skäl att avvakta resultatet av den innan mer skarpa slutsatser om inriktning dras.

Bedömning: Hela företagsbeskattningen kan behöva ses över med avseende på neutralitet mellan olika företags- och finansieringsformer.

Bedömning: Det är viktigt att Sverige är med och påverkar de olika arbeten som sker inom bolagsbeskattningen internationellt samt att Sverige på ett bra sätt kan följa och analysera hur utvecklingen påverkar svenska intressen. Mot bakgrund av det betydande internationella samarbetet på området bör regeringen överväga att tillsätta en kontinuerligt verksam grupp med relevanta representanter.

I dag är räntor avdragsgilla för bolag, medan avkastning på eget kapital inte är det. Som nämndes i avsnitt 13.3.4 kan detta leda till ökad belåning och en negativ effekt på produktiviteten.

Det finns flera sätt att minska dessa snedvridningar. Ett sätt är att försöka neutralisera beskattningen på ägarnivå, genom att sänka beskattningen av utdelningar och kapitalvinster men inte av ränteinkomster. Detta skulle dock leda till en mindre enhetlig kapitalinkomstbeskattning än i dag. Sannolikt är det dessutom bättre att, i den mån det är möjligt, försöka åtgärda problemet där det uppstår, dvs. i och med avdragen på bolagsnivå. Ett sätt att göra detta på bolagsnivå skulle vara genom en s.k. ACE-modell. Med modellen ges avdrag för både räntor och utdelningar upp till normalavkastning plus avdrag för värdeminskning.[76] Ett tredje sätt skulle vara att minska ränteavdragen och ett fjärde sätt är att sänka bolagsskattesatsen.

En sänkt bolagsskatt ansågs länge vara ett viktigt verktyg för att förbättra ett lands konkurrensförmåga vad gäller att attrahera investeringar (se avsnitt 13.3.3). De senaste åren har flera länder sänkt sin bolagsskatt. Även om den även i dag betraktas som viktig, finns indikationer på att sambandet mellan bolagsskatten och investe-

[76] Flera länder i Europa använder sig av en ACE-modell, såsom Belgien, Italien, Lettland och Portugal. ACE har även diskuterats mycket i policydebatten under åren (t.ex. Sørensen, 2010; de Mooij, 2011). Se även Branzoli och Caiumi (2018) och Petutschnig och Rünger (2022) för utvärderingar. Ett av EU:s senare förslag på bolagsskatteområdet (DEBRA) syftar till att minska skillnaden i skattemässig behandling av eget och lånat kapital i linje med ett ACE.

ringar är svagare efter finanskrisen än vad det var innan (Hanappi m.fl., 2023). Dessutom har diskussionen på bolagsskatteområdet delvis skiftat fokus bort från sänkningar av bolagsskattesatsen de senaste åren. En viktig anledning är arbetet mot skatteplanering inom OECD och G20 som bl.a. har resulterat i EU-direktiv om begränsningar av ränteavdraget och om en global effektiv minimiskattesats för större multinationella företag. Implementeringen av det senare förväntas även minska konkurrensen med bolagsskatten mellan länder.

Den globala effektiva miniskatten utgör en viktig begränsning vad gäller åtgärder som leder till sänkt effektiv beskattning allt annat lika, såsom en sänkt bolagsskattesats eller ett ACE-avdrag. Sverige skulle potentiellt sett kunna ligga nära den effektiva minimiskattesatsen på 15 procent i dag. Även om det teoretiskt sett är möjligt att sänka bolagsskatten för företag som inte omfattas av den globala minimiskatten, dvs. för alla utom för större multinationella företag, eller att stora multinationella bolag skulle betala tilläggsskatt p.g.a. att de får en lägre effektiv skattesats än 15 procent, skulle sådana lösningar göra skattesystemet mer komplext och öka de administrativa kostnaderna. Arbetet med riktlinjerna för den globala minibeskattningen är heller inte avslutat och regeringen gör bedömningen att det kommer att bli nödvändigt att återkomma med ytterligare lagstiftningsförslag framöver (prop. 2023/24:32, s. 131). Vidare bör effekter på ökade incitament till inkomstomvandling för fåmansbolagsägare tas med i bedömningen (avsnitt 13.4.2).

Den skattemässiga behandlingen av lånat och eget kapital var en av huvudfrågorna i Företagsskattekommittén (SOU 2014:40). Utredningen diskuterade för- och nackdelar med olika modeller, bl.a. en ACE, och landade i två förslag. Huvudförslaget var införandet av ett s.k. finansieringsavdrag, vilket skulle omfatta kostnader för både eget och lånat kapital. Det andra förslaget var en bolagsskattesänkning i kombination med en avdragsbegränsning som var mildare än i huvudförslaget.[77] Inget av förslagen infördes emellertid. I stället implementerades ett EU-direktiv 2019 som syftade till att minska aggressiv skatteplanering genom en begränsning av ränteavdragen.

[77] I båda förslagen får finansiella kostnader som motsvaras av finansiella intäkter dras av, men i det alternativa förslaget får avdrag även göras med högst 20 procent av företagets rörelseresultat (EBIT).

Ränteavdragsbegränsningen kombinerades med en sänkt bolagsskatt.[78]

Vad gäller att åtgärda snedvridningen mellan eget och lånat kapital på bolagsnivå finns därmed många utestående frågor. Dessutom pågår just nu en utredning som bl.a. studerar effekten på Sveriges konkurrenskraft av de förändringar av bolagsskatten som gjordes 2019[79] och Produktivitetskommissionen anser därmed att det finns starka skäl att avvakta resultatet av den innan mer skarpa slutsatser om inriktning dras.

Produktivitetskommissionen anser även att det kan finnas skäl att se över hela företagsbeskattningen och vad som kan göras för att öka neutraliteten i systemet, både mellan olika typer av företag och mellan olika finansieringsformer. Detta mot bakgrund av de potentiella begränsningar som det internationella arbetet kan innebära och mot bakgrund dagens ägarbeskattning som framstår som relativt differentierad. Utöver de delar av ägarbeskattningen som beskrivits i olika avsnitt ovan finns även investeraravdraget, som syftar till att dels öka neutraliteten i beskattningen mellan eget och lånat kapital, dels att stötta innovativt entreprenörskap, men som inte framstår som särskilt effektivt i något avseende (avsnitt 13.4.6).

För Sveriges del kan det vara av större vikt att vara med och påverka utvecklingen på området internationellt än att nu börja sänka exempelvis bolagsskattesatsen. I sitt remissvar på implementeringen av tilläggsskattedirektivet skriver Svenskt näringsliv, mot bakgrund av den snabba implementering av direktivet om en global minimiskatt, att regeringen i ett tidigt skede borde ha skapat en ”permanent plattform” som hade gjort det möjligt för intressenter att fortlöpande ge synpunkter till regeringen under hela processen på ett sammanhållet sätt. Mot bakgrund av det betydande internationella samarbetet på området anser Produktivitetskommissionen att det bör övervägas att tillsätta en kontinuerligt verksam grupp, med representanter från exempelvis näringslivet, Regeringskansliet och Skatteverket, för att följa och analysera utvecklingen.[80]

[78] Förändringen var att ränteavdragen begränsades till 30 procent av EBITDA och att bolagsskattesatsen sänktes.
[79] Dir. 2023:107, dir. 2022:28 och dir. 2021:97.
[80] Se även avsnitt 6.6.9 på samma tema.

13.5.7 Förbättra FoU-avdraget

Bedömning: FoU-avdraget bedöms vara ett effektivt avdrag i teorin med en komplicerad ansökningsprocess i praktiken. Avdraget bör ses över i syfte att förbättra det, vilket också görs i en pågående utredning.

En nedsättning av arbetsgivaravgifterna för FoU framstår som en relativt effektiv åtgärd för att dels stödja företagens FoU-aktivitet, dels attrahera investeringar. Det kan även vara ett mer effektivt stöd för nystartade företag jämfört med stöd via exempelvis en patentbox, då även företag som inte går med vinst kan tillgodogöra sig stödet. Stödet har dock kritiserats för att vara svårtillämpat av olika skäl och en översyn av reglerna skulle därmed behöva göras.

Regeringen har tillsatt en utredning av både FoU-avdraget och den s.k. expertskatten.[81] Avseende FoU-avdraget ska utredningen bl.a. analysera behovet av att utvidga socialavgiftslagens definitioner av forskning och utveckling för att de i högre utsträckning ska omfatta FoU-verksamhet som leder till positiva externa samhällsekonomiska effekter. Utredningen ska även utvärdera vilken betydelse avdraget haft som skatteincitament för FoU, om avdraget fått den effekt som avsågs vid införandet samt om storleken på avdraget behöver justeras för att det ska utgöra ett effektivt incitament för företag att öka investeringar i FoU och placera sin FoU-verksamhet i Sverige.

Utredningen ska redovisa uppdraget senast den 15 januari 2025. Produktivitetskommissionen anser därmed att det finns skäl att avvakta med ytterligare resonemang och bedömningar till kommissionens huvudbetänkande.

13.5.8 Förändrad bostadsbeskattning för ökad effektivitet och progressivitet

Bedömning: Den kommunala fastighetsavgiften bör göras om till en fastighetsskatt i linje med beskattningen av tillgångar på ett investeringssparkonto. Detta innebär att bostadstillgångar (småhus, ägarlägenheter och bostadsrätter) ingår i en form av box.

[81] Dir. 2023:81.

Tillgångarna i boxen beskattas löpande och vid försäljning utgår ingen reavinstbeskattning. Vidare:

- Se över beskattningsunderlaget för ökad förutsägbarhet;
- Slopa taket i fastighetsskatten;
- Utvidga dagens begränsningsregel;
- Överväg månatlig inbetalning av fastighetsskatt;
- Sänk eller slopa stämpelskatten;
- Ränteavdraget bör vara i linje med en neutral kapitalbeskattning;
- Avskaffa fastighetsavgiften på hyresrätter.

Bedömning: Om fastighetsskatten inte görs om i linje med ISK bör åtminstone taket i den kommunala fastighetsavgiften slopas och stämpelskatten sänkas eller slopas.

Då fastighetsskatten anses vara en relativt effektiv skatt (se avsnitt 13.3.1) bör den, enligt optimal beskattningsteori, vara relativt hög. Sverige har i dag en relativt låg löpande fastighetsbeskattning jämfört med många andra länder (avsnitt 13.4.1) och även i förhållande till andra tillgångar. Ett ökat uttag från fastighetsskatt bedöms leda till ett mer effektivt skatteuttag och minskade snedvridningar mellan olika tillgångar. Ett ökat uttag bör främst åstadkommas genom att slopa taket i fastighetsskatten. Ett slopat tak skulle öka progressiviteten i systemet jämfört med i dag och göra beskattningen av bostäder av olika storlek och i olika lägen mer neutral.

Medan Sverige har en relativt låg löpande beskattning av boendevärdet har Sverige en relativt hög beskattning av reavinsten jämfört med andra länder (Englund, 2020). Då reavinstbeskattningen anses ge upphov till inlåsningseffekter på bostadsmarknaden finns möjlighet till räntefria uppskov. Möjligheten till uppskov flyttar emellertid beskattningen från inkomsttillfället och gör dessutom att skatteskulder byggs upp. Dessutom löser de endast delvis problemet med inlåsningseffekter då uppskoven helt eller delvis måste återföras när flytten sker till en bostad som är mindre värd än den nuvarande. Produktivitetskommissionen gör därmed bedömningen att en mer effektiv utformning av beskattningen skulle vara att minska tyngden

på reavinstbeskattningen och öka den på fastighetsskatten, något som lyfts fram av bl.a. Englund (2020) och Finanspolitiska rådet (2020).

Produktivitetskommissionen menar att detta borde göras i form av en boxmodell i linje med ISK med löpande beskattning av boendevärdet och ingen reavinstbeskattning. En sådan omläggning skulle även kunna vara fördelningsmässigt positiv då boendevärdet förefaller vara starkare korrelerat med inkomsten än kapitalvinstskatten på bostäder (Finanspolitiska rådet, 2018).

Oförutsägbarheten i fastighetstaxeringen anses av flera bedömare ha varit en viktig orsak till fastighetsskattens impopularitet (Waldenström, m.fl., 2018; Englund, 2020). I utformningen av basen för beskattning bör förutsägbarhet därmed vara en viktig utgångspunkt. Basen skulle t.ex. kunna beräknas utifrån en kombination av ränteläget och taxeringsvärdet, eventuellt med glidande medelvärden av de båda variablerna (Englund, 2020). Metoden bör leda till ett mer stabilt skatteunderlag över tid då ränta och huspriser (vanligtvis) rör sig i motsatt riktning. För att ytterligare öka stabiliteten i underlaget och minska risken för att en period av snabb ränteuppgång och minskad omsättning på bostadsmarknaden inte får för stort genomslag ett enskilt år, kan ett glidande medelvärde vara att föredra.

I dag finns en begränsningsregel som innebär att fastighetsskatten kan uppgå till högst fyra procent av inkomsten. Den gäller personer över 65 år och personer som har sjuk- och aktivitetsersättning. När taket i fastighetsavgiften tas bort kan fler personer med låg inkomst komma att betala mer i fastighetsskatt. För att personer med relativt låg inkomst inte ska påverkas oproportionerligt mycket bör därför begränsningsregeln utvidgas till att inkludera samtliga skattskyldiga.

Att göra om bostadsbeskattningen i linje med beskattningen av tillgångar på ett investeringssparkonto kommer att kräva övergångsregler. Inte minst med tanke på de stora uppskovsbelopp som finns i dag. Ett sätt skulle kunna vara att ha två parallella system, där individen automatiskt går in i det nya systemet vid köp av en ny bostad. Befintliga uppskov bör vidare räntebeläggas och skattas av inom en viss tidsperiod.

Stämpelskatten är en ren transaktionsskatt som ökar kostnaden som är förknippad med att flytta och minskar därmed rörligheten på

bostadsmarknaden. Produktivitetskommissionen anser därför att stämpelskatten bör sänkas eller, om möjligt, slopas.

Beroende på skattesatsen på fastighetsbeskattningen kan ränteavdraget behöva justeras för att vara i linje med en mer neutral kapitalbeskattning.

Om bostadsbeskattningen inte görs om i linje med ISK anser Produktivitetskommissionen att taket i fastighetsskatten åtminstone bör slopas. Fastighetsskatten är i dag kraftigt regressiv och gynnar boende i stora hus i attraktiva områden. Att slopa taket skulle öka progressiviteten i skattesystemet. Detta skulle ev. kunna kompenseras med en lägre skattesats och med en utvidgad begränsningsregel till samtliga personer. En sådan förändring bedöms leda till en bättre fördelningsprofil i skattesystemet då boendevärde är positivt korrelerat med inkomst.

Ur neutralitetssynpunkt bör fastighetsavgiften för ägare av hyreshus sänkas eller, om möjligt, avskaffas då ägare av hyreshus dubbelbeskattas genom både rörelsebeskattning och fastighetsavgift (Englund, 2020).

13.5.9 Se över mervärdesskatten

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

En breddning av skattebasen och en harmonisering av skattesatserna skulle förenkla systemet och leda till färre snedvridningar och mindre administrativt krångel. Många bedömare har förordat en momsreform genom basbreddning och färre skattesatser (t.ex. Lundberg, 2019; Eklund, 2020; Bastani, 2021) Produktionskommissionen instämmer i den bedömningen.

Vad gäller olika delar av mervärdesbeskattningen kan Produktivitetskommissionen återkomma på olika områden i huvudbetänkandet.

Referenser

Acemoglu, D. och Johnson, S. (2023). *Power and Progress: Our 1000-Year Struggle Over Technology & Prosperity*, Public Affairs, New York, 2023.

Acemoglu, D., Johnson, S. och Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*. Årg 91. Nr 5. S. 1369–1401.

Adam, C., Knill, C. och Fernandez-i-Marín, X. (2017). Rule Growth and Government Effectiveness: Why It Takes the Capacity to Learn and Coordinate to Constrain Rule Growth. *Policy Sciences*. 50(2): 241–268.

Aghion, P., Akcigit, U. och Howitt, P. (2015). Lessons from Schumpeterian Growth Theory. *American Economic Review*, 105 (5): 94–99.

Aghion, P., Bergeaud A. och Van Reenen, J. (2021). *DP15743 The Impact of Regulation on Innovation*. CEPR Discussion Paper No. 15743. CEPR Press. Paris och London.

Ahmad, N., Ribarsky, J. och Reinsdorf, M. (2017). *Can potential mismeasurement of the digital economy explain the post-crisis slowdown in GDP and productivity growth?.* OECD Statistics Working Papers 2017/09.

Akcigit, U. och Ates, S. T. (2023). What happened to US Business Dynamism?. *Journal of Political Economy*. Årg 131. Nr 8.

Akcigit, U., Baslandze, S. och Stantcheva, S. (2016). Taxation and the International Mobility of Inventors. *American Economic Review* 106 (10): 2930–81.

Alstadsæter, A. och Jacob, M. (2012). *Income Shifting in Sweden. An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules.* Report to the Expert Group on Public Economics 2012:4.

Alstadsæter, A., Barrios, S., Nicodème, G., Konieczny, A. och Vezzani, A. (2015). Patent Boxes Design, Patents Location and Local R&D. *Taxation Papers 57.* Directorate General Taxation and Customs Union. European Commission.

Alvendal, K. (2024). *Ineffektivt stadsbyggande – erfarenheter av nuvarande lagar, regler och arbetssätt i praktiken.* Expertrapport till Produktivitetskommissionen.

Andersson, Å. (2016). *Statsskuldens roll i ekonomin.* Riksgälden. Fokusrapport. Juni 2016.

Andersson, C. och Häkkinen, I. (2005). *En utvärdering av personalförstärkningar i grundskolan*. IFAU Rapport 2005:6.

Andersson, H., Hultkrantz, L., Nilsson, J-E. och Lindberg, G. (2018). Economic Analysis for Investment Priorities in Sweden's Transport Sector. *Journal of Benefit-Cost Analysis*. 9(1). S. 120–146.

Andersson, J. (2019). Läkare lägger en dag i veckan på administration. *Läkartidningen* 30–32/2019.

Andersson, M. och Eklund, J. (red.) (2018). *Navigera under osäkerhet. Entreprenörskap, innovationer och experimentell policy.* Swedish Economic Forum Report 2018.

Andretta, C., Brunetti, I. and Rosso, A. (2021). *Productivity and Human Capital – The Italian case*. OECD Productivity Working Papers, 2021–25, OECD Publishing, Paris.

Anjou, M. (2019). *Den ineffektiva byggbranschen. En förändringsagenda.* Ekerlids förlag.

Apel, M. och Södersten, J. (1999). Personal Taxation and Investment Incentives in a Small Open Economy. *International Tax and Public Finance* 6(1). 79–88.

Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2023. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2023–2024*. Arbetsförmedlingen analys 2023:8.

Arnek, M. (2014). *Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutveckling i offentlig sektor.* Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2014:7.

Arnek, M., Melin, T. och Norrlid, A. (2016). *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2016:6.

Arnold, J., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schwellnus, C. och Vartia, L. (2011a). Tax policy for economic recovery and growth. *Economic Journal*. 121(550). F59–F80.

Arnold, J., Nicoletti, G. och Arnold, J. (2011b). Regulation, Resource Allocation and Productivity Growth. *Nordic Economic Policy Review*. Vol. 16. Nr 2.

Aschauer, D. A. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics 23*. 177–200.

Aschauer, D.A. (1990). Is government spending stimulative? *Contemporary Economic Policy 8*. 30–46.

Atkinson review (2005). *Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*. Atkinson review: Final report.

Autor, D., Dorn, D., Katz, L., Patterson, C. och Van Reenen, J. (2020). The fall of the labor share and the rise of superstar firms. *Quarterly Journal of Economics*. 135(2). S. 645–709.

B. Guy Peters (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*. 1:1. 1–11. DOI: 10.1080/25741292.2018.1437946.

Bajgar, M., Criscuolo, C. och Timmis, J. (2021). *Intangibles and industry concentration: Supersize me*. OECD Science, Technology and Industry Working Papers. Nr 2021/12. OECD Publishing. Paris.

Baker, S. R., Bloom, N. och Davis, S. J. (2016). Measuring Economic Policy Uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics*. Årgång 131. Nummer 4. November 2016. S. 1593–1636.

Baron, J. (2022). School Spending and Student Outcomes: Evidence from Revenue Limit Elections in Wisconsin. *American Economic Journal: Economic Policy.* Årgång 14. Nummer 1. S. 1–39.

Bastani, S. och Selin, H. (2019). *Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. ESO 2019:3.

Bastani, S. och Waldenström, D. (2020). How should capital be taxed?. *Journal of economic Surveys 34(4): 812–46.*

Bastani, S. och Waldenström, D. (2023). Taxing the wealthy: the choice between wealth and capital income taxation. *Oxford Review of Economic Policy* 39(3): 604–616.

Baumol, W. J och Bowen, W. G (1966). *Performing arts – the economic dilemma: a study of problems common to theatre, opera, music and dance*. Cambridge. Mass.: M.I.T. Press.

Becker, B. och Jacob, M. (2011) *Payout Taxes and the Allocation of Investment*. NBER Working Paper Series. WP 17481.

Bengtsson, I. (2020). *Bostadsbrist och kommunens roll i bostadsförsörjningen*. Real Estate Science, Department of Technology and Society. Lund University.

Benner, M. och Schwaag Serger, S. (2023). *Ändra allt!? En högskolepolitik för vår tid*. SNS Förlag. Stockholm.

Bergendahl, P-A., Hjeds Löfmark, M. och Lind, H. (2015). *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen.* Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015 SOU 2015:48.

Bergh, A. (2013). *Bygger besparingspolitiken på ett räknefel?.* Timbro.

Bergman, M. (2023). *Dimensionering av högre utbildning – vem är det egentligen som styr?*. SNS Förlag. Stockholm.

Bergman, M. och Nyberg S. (2021). *Konkurrens och prisbildning på den svenska bostadsmarknaden.* SNS Analys 81.

Bernstein, S., Diamond, R., McQuade, T. och Pousada, B. (2022). *The Contribution of High-Skilled Immigrants to Innovation in the United States.* NBER Working Paper No. 30797.

Best, M. C. och Kleven, H. J. (2018). Housing market responses to transaction taxes: evidence from notches and stimulus in the U.K.. *The Review of Economic Studies* 85(1). 157–193.

Bijnens, G. och Dhyne, E. (2021). *The return on human (STEM) capital in Belgium.* OECD Productivity Working Papers. Nr 26.

Björklund, A. och Lindahl, M. (2005). *Utbildning och ekonomisk utveckling - vad visar den empiriska forskningen om orsakssambanden?*. Rapport till Expertgruppen för studier i samhällsekonomi. 2005:1.

Björklund, A., Fredriksson, P., Gustafsson, J. och Öckert, B. (2010). *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?*. IFAU. Rapport 2010:13.

Blix, M. och Jordahl, H. (2021). *Privatizing Welfare Services. Lessons from the Swedish Experiment*. Oxford University Press. Oxford.

Blix, M. och Jordahl, H. (2021). *Privatizing Welfare Services: Lessons from the Swedish Experiment*. Oxford University press.

Blix, M. och Levay, C. (2018). *Operation digitalisering – en ESO-rapport om hälso- och sjukvården*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:6.

Blomquist, E., Brissle, O. och Sandberg-Nilsson, A. (2019). *Reformera den svenska momsbasen: Dags att ifrågasätta undantagen*. Svenskt Näringsliv.

Blomqvist, P. och Winblad, U. (2023). *Samverkan kring multisjuka äldre: lärdomar från praktik och forskning.* SNS Förlag. Stockholm.

Bloom, N. och Van Reenen, J. (2007). Measuring and explaining management practices across firms and countries. *The Quarterly Journal of Economics*. 122(4). S. 1351–1408.

Bloom, N., Eifert, B., Mahajan, A., McKenzie, D. och Roberts, J. (2013). Does management matter? Evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics*. 128(1). S. 1–51.

Bloom, N., Jones, C. I., Van Reenen, J. och Webb, M. (2020). Are Ideas Getting Harder to Find? *American Economic Review*, 110 (4).

Bloom, N., Sadun, R. och Van Reenen, J. (2012). *Americans do I.T. better: US multinationals and the productivity miracle*. NBER Working Paper Series. Working Paper 13085.

Börjesson, M. (2019). *Kan investeringar i transportinfrastruktur öka produktivitet och sysselsättning?*. SNS Förlag. Stockholm.

Börjesson, M., Isacsson, I., Andersson, M., och Anderstig, C. (2019). Agglomeration, productivity and the role of transport system improvements. *Economics of Transportation.* 18 (2019): 27–39.

Borota Milicevic, T. (2023). *Trends in GDP growth and its driving factors*. Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023. SOU 2023:86.

Boverket (2013). *Bostadsbristen och hyressättningssystemet – ett kunskapsunderlag.* Marknadsrapport. November 2013.

Boverket (2017). *En mer förutsägbar process – förenklad kontroll av serietillverkade hus.* Rapport 2017:23.

Boverket (2018). *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn*. Rapport 2018:36.

Boverket (2021). *Översyn av kriterierna för och anspråk på områden av riksintresse. Boverkets regeringsuppdrag att samordna fem myndigheters översyn av riksintresseanspråk*. Rapport 2021:14.

Boverket (2023a). *Behov av bostadsbyggande 2023–2030.* https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/behov-2023/ [2024-03-13].

Boverket (2023b). *Bostadsmarknadsenkäten 2023*. https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/ [2024-03-19].

Boverket (2023c). *Läget på bostadsmarknaden i riket.* https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/ [2024-03-13].

Boverket (2023d). *Överklagade beslut om lov och besked.* PBL Kunskapsbanken. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-lov-bygg/overklagade-forhandsbesked--lov/ [2023-11-28].

Boverket (2023e). *Överklagade detaljplaner.* PBL Kunskapsbanken. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik detaljplaner/overklagade-detaljplaner/ [2023-11-28].

Boverket (2024). *Uppdrag att ta fram underlag för ökat småhus-byggande.* Rapport 2024:3.

Bowles, S. (2016). *The Moral Economy: Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens*. Yale University Press.

Bracken, R., Helle, S., Mörner Stein, C., och Wettergren, C. (2023). Ge barn med NPF en framtid att tro på. *Svenska Dagbladet*. 2023-11-17.

Branzoli, N. och Caiumi, A. (2018*). How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? – Evidence from corporate tax returns.* European Comission. Taxation papers. WP n. 72.

Braunerhjelm, P. och Henrekson, M. (2023). *Unleashing Society's Innovative Capacity – An Integrated Policy Framework*. Cham. CH: Springer. doi.org/10.1007/978-3-031-42756-5.

Braunerhjelm, P. och Henreksson, M. (2016). *Från utbildning, forskning och innovation till växande företag och stigande välstånd*. Kapitel i McKelvey, M. och Zaring, O. (red.). *Sveriges entreprenöriella ekosystem. Företag, akademi, politik*. ESBRI.

Braunerhjelm, P., Ding, D. och Thulin, P. (2020). Labour market mobility, knowledge diffusion and innovation. *European Economic Review,* 123 103386.

Braunerhjelm, P., Eklund, K., Henrekson, M. (2013). En effektivare innovationspolitik. *Ekonomisk debatt*. Nr 3 2013. S. 27–38.

Bringselius, L. (2023). Vi måste förenkla mer i förvaltningen. *Sydsvenskan*. 2023-03-06.

Brommesson, D., Nordmark, S. och Ödalen, J. (2024). *Mass-universitetets utmaningar för kvaliteten på högre utbildning*. SNS Förlag. Stockholm.

Brynjolfsson, E., Rock. D. och Syverson, C. (2019). *Artificial Intelligence and the Modern Productivity Paradox: A Clash of Expectations and Statistics*. I The economics of artificial intelligence: An agenda, Agrawal, A., Gans, J. och Goldfarb, A. (eds.), 23–27, Chicago: University of Chicago Press.

Byggföretagen (2020). *Samspelet mellan infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande.* https://byggforetagen.se/app/uploads/2020/02/Samspelet-mellan-infrastrukturinvesteringar-och-bostadsbyggande.pdf [2024-03-26].

Byggföretagen (2023). *Totala bygginvesteringar.* https://byggforetagen.se/statistik/bygginvesteringar/ [2024-03-13].

Calligaris, S., Criscuolo, C., Marcolin, L., (2018). *Mark-ups in the digital era (No. 10)*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers. Paris.

Calmar Andersen, S., Knoth Humlum, M., Sejr Guul, T. (2017). *Modersmålsbaseret Undervisning. Modersmålsundervisning på 1. Klassetrin*. Faglig rapport 2017. TrygFondens Børneforsknings-center.

Calomiris, C. W., Mamaysky, H. och Yang, R. (2003). *Measuring the Cost of Regulation: A Text-Based Approach.* NBER Working Paper. No. w26856.

Calvino, F. och Criscuolo, C. (2019). Business dynamics and digitalisation.

Caplan, B. (2018). *The Case Against Education. Why the Education System is a Waste of Time and Money*. Princeton University Press.

Cars, G., Kalbro, T. och Lind, H. (2013). *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur.* SNS Förlag. Stockholm.

Cette, G., Fernald, J. och Mojon, B. (2016). The pre-Great Recession slowdown in productivity, *European Economic Review*, Elsevier, vol. 88(C), S. 3–20.

Chen, W., Niebel, T. och Sam, M. (2016). Are intangibles more productive in ICT-intensive industries? *Evidence from EU countries, Telecommunications Policy*. Årg 40. Nr 5.

Chetty, R. och Saez, E. S. (2005). Dividend taxes and corporate behavior: evidence from the 2003 dividend tax cut. *Quarterly Journal of Economics.* 120(3). 791–833.

Chetty, R., Looney, A. and Kroft, K. (2009). Salience and taxation: Theory and evidence. *American Economic Review* 99 (4): 1145–77.

Collin, E., Sandström, C. och Wennberg, K. (2021). Utvärderingar av näringspolitik – en intressekonflikt mellan myndigheter, konsultföretag, politik och skattebetalare?. *Ekonomisk debatt*. Nr 4 2021. S. 30–41.

Cooper, H., Nye, B., Charlton, K., Lindsay, J., Greathouse, S. (1996). The Effects of Summer Vacation on Achievement Test Scores: A Narrative and Meta-Analytic Review. *Review of Educational Research*. Årgång 66. Nummer 3. S. 227–268.

Corrado, C., Haskel, J. och Jona-Lasinio, C. (2017). Knowledge Spillovers, ICT and Productivity Growth, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 79, 4.

Corrado, C., Hulten, C. och Sichel, D. (2006). *Intangible capital and economic growth*. NBER Working Paper 11948.

Criscuolo, C., Gal, P., Leidecker, T. och Nicoletti, G. (2021*). The human side of productivity: Uncovering the role of skills and diversity for firm productivity.* OECD Productivity Working Papers, Nr 29. OECD Publishing. Paris.

Dagens Arena (2021). *Reformera det finanspolitiska ramverket*. https://www.dagensarena.se/opinion/lo-reformera-det-finanspolitiska-ramverket/ [2024-03-15].

Dahlström, C., Lundberg, E. och Pronin, K. (2019). *Det statliga kommittéväsendets förändring 1990–2016*. SNS analys nr 59.

Darpö, J. (2023). *Nordic Environmental Permitting Processes*. TemaNord 2023:522.

De Loecker, J. och Eeckhout J. (2021). *Global market power.* PM.

De Mooij, R. A. (2011). *Tax Biases to Debt Finance: Assessing the Problem, Finding Solutions*. IMF Staff Discussion Note, May 2011. International monetary fund. Fiscal affairs department.

De Ridder, M. (2024). Market power and innovation in the intangible economy, *American Economic Review*. 114(1): 199–251.

Deerfield. A. och Elert, N. (2022). *Entrepreneurship Theory and Practice*. IFN Working Paper. Nummer 1426.

Diamond, P. A. (2009). Taxes and pensions. *Southern Economic Journal*, 76(1), 2–15.

Dir. 2021:97. *En uppföljning av de nya skattereglerna för företagssektorn.*

Dir. 2022:28. *Tilläggsdirektiv till utredningen En uppföljning av de nya skattereglerna för företagssektorn.*

Dir. 2022:44. *Förenklade regler för utdelning och kapitalvinst på andelar i fåmansföretag.*

Dir. 2022:74. *Fler vägar till arbetslivet*.

Dir. 2023:10. *Tilläggsdirektiv till Kommittén om förenklad beskattning av ägare till fåmansföretag.*

Dir. 2023:107. *Tilläggsdirektiv till 2021 års utredning om vissa internationella företagsskattefrågor.*

Dir. 2023:109. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om vinst i skolan* (U 2022:08).

Dir. 2023:111. *Utveckla lärar- och förskollärarutbildningarna*.

Dir. 2023:114. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om fler vägar till arbetslivet* (U 2022:03).

Dir. 2023:128. *Tilläggsdirektiv till Kommittén om förenklad beskattning av ägare till fåmansföretag.*

Dir. 2023:153. *En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet*.

Dir. 2023:154. *Varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan*.

Dir. 2023:162. *Översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande.*

Dir. 2023:173. *En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna*.

Dir. 2023:174. *Mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det*.

Dir. 2023:175. *Införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen*.

Dir. 2023:177. *Samordnaren för en nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården.*

Dir. 2023:178. *Stärkt konkurrenskraft för Arlanda flygplats genom ökad kapacitet och förbättrad tillgänglighet till och från flygplatsen.*

Dir. 2023:31. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om fler vägar till arbetslivet* (U 2022:03).

Dir. 2023:61. *En ordnad prövning av havsbaserad vindkraft*.

Dir. 2023:72. *En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare*.

Dir. 2023:78. *Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken*.

Dir. 2023:81. *Skatteregler som gynnar forskning och utveckling – en översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna.*

Dir. 2023:95. *Likvärdiga betyg och meritvärden*.

Dir. 2024:1. *En nationell samordnare för utbyggnad av kärnkraft.*

Dobbins, L. och Jacob, M. (2016). Do corporate tax cuts increase investments? *Accounting and Business Research.* Vol. 46.

Ds 2020:28. *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset.*

Ds 2022:22. *Bättre konsekvensutredningar*.

Ds 2023:28. *Nationell fysisk planering*.

ECB (2021). *Key factors behind productivity trends in EU countries*. Occasional Paper Series. Nummer 268.

Edin, P-O., Hansson, I. och Lodin, S. O. (2005). *Reformerad ägarbeskattning: effektivitet, prevention, legitimitet*. Finansdepartementet.

Edmark, K. och Persson, L. (2022). *Resultat och betygsättning i gymnasiefriskolor*. SNS Analys 88.

Edquist, H. (2010). Kan immateriella investeringar förklara den svenska produktivitetsboomen under 1990-talet? *Ekonomisk debatt*, 2, 2010.

Eklund, J. (2012). *Beräkningsstöd för konsekvensutredningar i samband med regelgivning – När bör konsekvensutredningar genomföras och vad ska de innehålla?*. Tillväxtanalys rapport 2012:03.

Eklund, K. (2020). *Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2020:7.

Eklund, P (2021). Därför bygger Finland elnät dubbelt så snabbt. *Tidningen Energi*. https://www.energi.se/artiklar/2021/december-2021/darfor-bygger-finland-elnat-dubbelt-sa-snabbt/ [2024-01-15].

Ekonomistyrningsverket (2021). *Vilka utmaningar står myndigheterna inför? – problembeskrivningar i budgetunderlag 2022–2024.* PM. ESV dnr Ä 2021-00120-2.

Ekonomistyrningsverket (2023a). *Utfallet för statens budget – del av ESV:s underlag till årsredovisning för staten 2022*.

Ekonomistyrningsverket (2023b). *Utgiftsöversyner – anpassar det offentliga åtagandet till nya behov och prioriteringar.* Rapport 2023:3.

Ekonomistyrningsverket (2024). *Redovisning av uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring*. Rapport 2024:23.

Ekström, G. (2019). *Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43) – En kortversion*. Balanskommissionen.

Elert, N. och Henreksson, M. (2023). *The Profit Motive in the Classroom–Friend or Foe?*. IFN Working Paper. Nr 1468.

Elert, N., Johansson, D., Stenkula, M. och Wykman, N. (2022). *The evolution of owner-entrepreneurs' taxation: Five tax regimes over a 160-year period*. IFN Working paper. Nr 1429.

Eliasson, J. (2016*). Förbättrade metoder för samhällsekonomisk analys av kollektivtrafikinvesteringar*. CTS Working Paper 2016:6.

Eliasson, J. (2023). *Tillbaka till framtiden – en nygammal infrastrukturplanering*, i Nyström J. (ed) (2023). *Vägval – fem tankar om framtidens planeringsmodell för Sveriges infrastruktur*. Svenskt Näringsliv. Pp 20–44.

Eliasson, J. och Lundberg, M. (2012). Do Cost–Benefit Analyses Influence Transport Investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010–21. *Transport Reviews*, vol. 32, s. 29–48.

Eliasson, K. och Westerlund, O. (2023). Housing markets and geographical labour mobility to high productivity regions: The case of Stockholm. *European Urban and Regional Studies.*

Energimarknadsinspektionen (2023a). *Innovationscenter och regulatoriska sandlådor*. Ei R2023:03.

Energimarknadsinspektionen (2023b). *Kortare ledtider för elnätsutbyggnad. Utveckla arbetssätt och parallella processer*. Ei R2023:09.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2017). *Kommunal tillstyrkan av vindkraft - Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2016*. EM 2016-4752.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2021). *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*. ER 2021:2.

Englund, P. (2015). Skattereformen 1991 – hur lyckad blev den?. *Ekonomisk debatt.* Nr 4 2019. S. 18–29.

Englund, P. (2020). *En ny bostadsbeskattning.* Forskningsrapport. SNS.

Erlingsson, G. Ó., Sandberg, K. och Bergh, A. (2023a). *Är reformer smittsamma? En forskningsöversikt om tröghet och förändring i kommunsektorn*. Kommuninvest forskningsberedning.

Erlingsson, G. Ó., Solevid, M., Cederholm Lager, A. och Oscarsson, H. (2023b). *Röstdelning i ett nytt politiskt landskap*, S. 79–93 i Andersson, U., Öhberg, P., Carlander, A., Martinsson, J. och Theorin, N. (red). *Ovisshetens tid.* SOM-rapport nr 82.

EU-kommissionen (2021). *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Better Regulation Guidelines*. Brussels. 3.11.2021. SWD(2021) 305 final.

EU-kommissionen (2023a). *Appendix – Competitiveness check*. Better regulation toolbox 2023. https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/BRT-2023-Appendix-Competitveness%20check.pdf.

EU-kommissionen (2023b). *Long-term competitiveness of the EU: looking beyond 2030. Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions.* Brussels. 16.3.2023 COM(2023)168 final.

Europeiska investeringsbanken (2019). *Skill shortages and skill mismatch in europe: A review of the literature*. EIB Working Paper 2019:05.

Eurostat (2023). *Housing in Europe –2023 interactive edition*. https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2023#housing-cost [2024-03-19].

Eurydice (2022). *The Organisation of school time in Europe. Primary and general secondary education – 2022/2023*. Eurydice Facts and Figures.

Evidens (2023). *Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker*. Rapport framtagen för Byggföretagen, Fastighetsägarna och Sveriges kommuner och regioner.

Falck, S., Mattsson, P. och Westlund, H. (2020*). Productivity effects of knowledge transfers through inter-firm labour mobility*. Tillväxtanalys WP 2020:03.

Farago, A., Hjalmarsson, E. och Kiss, T. (2023). Är skatten på investeringssparkonton för låg?. *Ekonomisk debatt*, Nr 6 2023. S. 5–15.

Farhi, E. och Gourio, F. (2018). Accounting for macro-finance trends: Market power, intangibles, and risk premia. *Brookings Papers on Economic Activity, Brookings*.

Fastighetsägarna (2017). *Yttrande över betänkandet "Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra" (SOU 2017:65).*

Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, Germany (2022). *Regulatory Sandboxes – Enabling Innovation and Advancing Regulation, Current as at: September 2022*. https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/I/info-reallabore.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (2019). *Making space for innovation – the handbook for regulatory sandboxes.*

Ferbe, A. (2024). *Förhindrar parternas kollektivavtal produktivitet i byggsektorn*. Expertrapport till Produktivitetskommissionen.

Ferguson, S. och Forslid, R. (2020). *Flyget och företagen*. SNS Förlag. Stockholm.

Finansdepartementet (2023a). *Beräkningskonventioner 2024.* Rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2023b). *En skattefri grundnivå för sparande på investeringssparkonto och i kapitalförsäkring.* Finansdepartementet. Skatte- och tullavdelningen. Fi2023/03235.

Finansministeriet. Danmark (2018). *Meld en regel: Hundredvis af regelforenklingsforslag skal blive til virkelighed*. https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2018/august/meld-en-regel-hundredvis-af-regelforenklingsforslag-skal-blive-til-virkelighed/#:~:text=Fakta%20om%20%27Meld%20en%20regel,forslag%20vurderes%20uden%20reelt%20indhold.

Finanspolitiska rådet (2018). *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2018*.

Finanspolitiska rådet (2020). *Ett enklare och effektivare skattesystem.* Särskilda studier från Finanspolitiska rådet.

Finanspolitiska rådet (2022). *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2022.*

Finanspolitiska rådet (2023). *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2023*.

Finanspolitiska rådet (2024). *Skrivelse till den parlamentariska kommittén som ser över målet för den offentliga sektorns finansiella sparande.*

Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU38. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Finansutskottets betänkande 2016/17:FiU20.

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU49.

Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU46.

Fingleton, J. (2022). *Economic Regulation and Productivity*. Fingleton Insights. https://fingleton.com/wp-content/uploads/2022/12/Fingleton_RPI_Dec22.pdf [2024-03-26].

Fischer, M., Karlsson, M. och Nilsson, T. (2020). *Långsiktiga effekter av mer undervisningstid*. SNS Analys. Nr 64.

Flood, L., Nordblom, K. och Waldenström, D. (2013). *Dags för enkla skatter!.* Konjunkturrådets rapport 2013. SNS Förlag. Stockholm.

Flyvbjerg, B. (2009). Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built and what we can do about it. *Oxford Review of Economic Policy*. 25(3). S. 344–367.

Fölster, S. (2023) *Att lära av de bästa – en ny planeringsmodell från Oceanien*, i Nyström J. (ed) (2023). *Vägval – fem tankar om framtidens planeringsmodell för Sveriges infrastruktur*. Svenskt Näringsliv. Pp 74–88.

Forsstedt, S. (2018). *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:5.

Frank, M. Z., Singh, R. och Wang, T. Y. (2010), *Personal income taxes and corporate Investment.* AFA 2010 Atlanta Meetings Paper. Atlanta. GA: 5th Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper.

Fredriksson, P., Öckert, B. och Oosterbeek, H. (2012). Long-Term Effects of Class Size. *The Quarterly Journal of Economics*. Årg 128. Nr 1. S. 249–285.

Fredriksson, P. och Öckert, B. (2008). Resources and Student Achievement – Evidence from a Swedish Policy Reform. *The Scandinavian Journal of Economics*. Årg 110. Nr 2. S. 277–296.

Fredriksson, P., Sjögren, A., Vlachos, J. och Öckert, B. (2023). Försämra inte vår kunskap om skolan. *Svenska Dagbladet*, 2023-11-30. www.svd.se/a/rlaOAe/nationalekonomer-forsamra-inte-var-kunskap-om-skolan> [2023-12-19].

Freeman, J., och Rossi, J. (2012) Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*. Årg 125. Nr 5. S. 1131–1211.

Fregert, K. och Jonung, L. (2010). *Makroekonomi: teori, politik och institutioner*. Upplaga 3. Nr 2. S. 188–189. Studentlitteratur.

Fridolfsson, I. (2023). *Hur svensk skola missar elever som inte lär sig läsa – en granskning av bedömningsstöden i svenska*. Näringslivets skolforum.

Gal, P., Nicoletti, G., Renault, T., Sorbe, S. och Timiliotis, C. (2019). *Digitalisation and productivity: In search of the holy grail–Firm-level empirical evidence from EU countries.* OECD Economics Department Working Papers. Nr 1533. OECD Publishing. Paris.

Goldin, I., Koutroumpis, P., Lafond, F. och Winkler, J. (2024). Why is productivity slowing down? *Journal of Economic Literature.* Årg 62. Nr 1.

Gordon, R. J. (2016). *The rise and fall of American growth: The US standard of loving since the civil war*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gordon, R. och Sarada (2018). How should taxes be designed to encourage entrepreneurship?, *Journal of Public Economics*, 166, 1–11.

Gouveia, A.F. och Osterhold, C. (2018). *Fear the walking dead: Zombie firms, spillovers and exit barriers*. OECD Productivity Working Papers. Nr 13.

Graham, J. R., Hanlon, M., Shevlin, T. J. och Shroff, N. (2017). Tax rates and corporate decision making. *Review of Financial Studies* 30 (9): 3128–75.

Granath Hansson, Å. (2015). *Institutionella förutsättningar för bostadsbyggande - En jämförelse mellan Sverige och Tyskland*. Kungliga Tekniska Högskolan.

Griffith, R., Miller, H. och O'Connell, M. (2014). Ownership of Intellectual Property and Corporate Taxation, *Journal of Public Economics*, 112, 12–23.

Gunnes, T., Kirkebøen, L. J. och Rønning, M. (2013). Financial incentives and study duration in higher education. *Labour Economics*. Årg 25. December 2013. S. 1–11.

Gustafsson, J., Sörlin, S. och Vlachos, J. (2016). *Policyidéer för svensk skola*. SNS Förlag. Stockholm.

Gutiérrez, G., och Philippon T. (2017). Investmentless Growth: An Empirical Investigation. *Brookings Papers on Economic Activity*. S. 89–169.

Gyourko, J. and Molloy, R. (2014). *Regulation and housing supply.* National bureau of economic research.

Hægeland, T., Ervik, A., Foss Hansen, H., Hervik, A., Lommerud, K., Ringdal, O., Sahlin, K., Steinveg, B. och Stensaker, B. (2015). *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill. Nytt finansierings-system for universiteter og høyskoler*. Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8 april 2014.

Halapuu, V. (2021). *Effekter av högre behörighetskrav till gymnasie-skolans yrkesprogram*. IFAU. Rapport 2021:21.

Hanappi, T. och Whyman, D. (2023a). *Tax and investment by multinational enterprises – an empirical analysis of tax sensitivities within and across jurisdictions*. OECD Taxation working papers. Nr 64.

Hanappi, T., Millot, V. och Turban, S. (2023b). *How does corporate taxation affect business investment? Evidence from aggregate and firm-level data.* OECD Economics department working papers. Nr 1765.

Hansson, Å. (2022). *Ett skattesystem för Sverige i en global värld*. Forskningsrapport. SNS Förlag. Stockholm.

Hansson, Å. (2023). *Digitaliseringens konsekvenser för skattesystemet*. Entreprenörskapsforum.

Hansson, P., Karpaty, P., Lindvert, M., Lundberg, L., Poldahl, A. och Yun, L. (2007). Svenskt näringsliv i en globaliserad värld. ITPS A2007.4.

Hanushek, E. A. och Woessman, L. (2020). *Education, knowledge capital and economic growth*. i: Bradley, S. och Green, C. (2020). *The Economics of Education. A Comprehensive Overview*. Andra upplagan. Academic Press. Cambridge. S. 171–182.

Hanushek, E. A. och Woessmann, L. (2015). *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*. MIT Press. Cambridge. MA.

Harju, J., Koivisto, A. och Matikka, T. (2022*). Do corporate tax cuts boost small firms?* SNS Research brief 83.

Harrigan, James, Reshef, Ariell och Toubal, Farid (2023). *Techies and firm level productivity*. CEPR Discussion Paper. Nr 18183.

Harris, D. H. (2023). *How Free Market Logic Fails in Schooling – and What It Means for the Role of Government*. EdWorkingPaper. Nr 23-866.

Hart, O., Shleifer, A. och Vishny, R.W. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics*. Årg 112. Nr 4. S. 1127–1161.

Hartman, L. (2010). *Slutsatser.* I: Harman, L (red) *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag. Stockholm.

Haskel, J. och Westlake, S. (2017). *Capitalism without Capital: The Rise of the Intangible Economy*. Princeton University Press.

Haskel, J. och Westlake, S. (2022a). *What Does the Growth of Intangible Capital Mean for Competition Policy*?. ICLE White Paper 2022-03-07.

Haskel, J. och Westlake, S. (2022b*). Restarting the Future: How to Fix the Intangible Economy*. Princeton University Press.

Hauschildt, K., Gwosć, C., Schirmer, H. och Wartenbergh-Cras, F. (2021). *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. EUROSTUDENT VII Synopsis of Indicators 2018–2021*. Wbv Media GmbH & Co. KG. Bielefeld.

Heller Sahlgren, G. (2022a). *Kunskapsskolans återkomst*. Timbro.

Heller Sahlgren, G. (2022b). *Stora skillnader i skolkvalitet. En geografisk kartläggning av förädlingsvärden i matematik*. Svenskt Näringsliv.

Heller Sahlgren, G. (2023a). *Independent-School Competition and Sweden's Performance in TIMSS*. IFN Working Paper. Nr 1472.

Heller Sahlgren, G. (2023b). *En av världens mest likvärdiga grundskolor*. ECEPR.

Heller Sahlgren, G. och Jordahl, H. (2023). Test scores and economic growth: update and extension. *Applied Economics Letters*. DOI: 10.1080/13504851.2023.2168604.

Henrekson, M. (2022a). Ägarbeskattning, kontrollägande och marknadsnotering av svenska företag. *Ekonomisk Debatt*. 50(2). 58–70.

Henrekson, M. (2022b). Skippa ständiga omtentor. *Svenska Dagbladet*. 2022-12-17.

Henrekson, M. och Sanandaji, T. (2014a) *Kapitalskatter och företagande.* i Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. Slutbetänkande av Företagsskattekommittén. Bilaga 4.

Henrekson, M. och Sanandaji, T. (2014b). *Företagandets förutsättningar – en ESO-rapport om den svenska företagsbeskattningen.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2014:3.

Henrekson, M., Johansson, D. och Karlsson, J. (2024). To be or not to be: The entrepreneur in neo-Schumpetarian growth theory. *Entrepreneurship Theory and Practice*. Årg 48. Nr 1.

Henreksson, M. och Jävervall, S. (2016). *Svenska skolresultat rasar – vad vet vi?*. IVA.

Hermansson, C. och Song, H-S. (2024). *Produktiviteten i bygg- och anläggningssektorn. Orsaker, åtgärder och konsekvenser.* Forskningsrapport till Produktivitetskommissionen.

Herndon, T., Ash, M. och Pollin, R. (2013). *Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff*. Working paper 322. Political Economy Research Institute.

Heyman, F., Norbäck, P.-J. och Persson, L. *(2015). The turn-around of the Swedish economy: Lessons from large business sector reforms*. World Bank Research Observer. Årg 34. Nr 2.

Högskoleverket (2003). *Etableringen på arbetsmarknaden*. Högskoleverkets rapportserie. 2003:7.

Holmlund, H. (2020). *Vad kan den nationalekonomiska forskningen lära oss om framgångsfaktorer i skolan?*. IFAU. Rapport 2020:10.

Holmlund, H. och Nybom, M. (2023). *Utbildning och social rörlighet*. IFAU. Rapport 2023:13.

Hsieh, C-T. och Moretti, E. (2019). Housing Constraints and Spatial Misallocation. *American Economic Journal*: *Macroeconomics*. Årg 11. Nr 2. April 2019.

Hultkrantz, L. (2013). *Vet vi om transportinvesteringar är lönsamma?*. Kap. 5 i Brännlund, R., Holst Volden, G., Hultkrantz, L., Karlström, U., Nyström, J., Jansson, J.O. & Vredin, A. *Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:5.

Hultkrantz, L. (2019). *Företagande långt från storstäderna: Vilken betydelse har flyg, bredband och annan infrastruktur?* I Wennberg, K. (ed.). *Entreprenörskap för en levande landsbygd. 15 texter om landsbygdsutveckling och entreprenörskap i Norrland*. S. 61–80. Växjö: Familjen Kamprads stiftelse.

Hultkrantz, L. (2022). *Investeringar i infrastruktur och tillväxt*. Fores. Policypapper april 2022.

Hultkrantz, L. och Svensson, M. (2015). Ekonomiska utvärderingar i svensk offentlig sektor – likheter och skillnader. *Ekonomisk debatt*. Nr 3 2015. S. 40–50.

IFAU (2014). *Examenspremier till vissa lärare*. Remissvar. Dnr: 95/2014.

Imert, N., Bietenbeck, J., Mattisson, L. och Weinhardt, F. (2023). *Autonomous schools, achievement and segregation*. Centre for Economic Performance. Discussion Paper. Nr 1968.

Infra 4.0 (2023). *Framtidens gröna, innovativa och konkurrenskraftiga infrastruktur*.

Initiativet Bygg I Tid, Byggföretagen och Fastighetsägarna (2023). *Nationellt Ledtidsindex. Kommuner med effektiva plan- och bygglovsprocesser.* https://byggforetagen.se/app/uploads/2023/08/Nationellt-Ledtidsindex-2023.pdf [2024-03-19].

Integritetsskyddsmyndigheten (2023). *Regulatorisk sandlåda om dataskydd*. https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/delta-i-var-regulatoriska-sandlada-om-dataskydd/.

Ivarsson Westberg, A. (2019). *En förenklad och effektivare administration? Lärdomar från ett följeforskningsprojekt.* Rapport till Sveriges kommuner och landsting.

Jacob, M. (2020). *Did the Changes in 3:12 Rules Foster Entrepreneurship? – Empirical Evidence and Discussion of Alternatives*. Underlagsrapport till SOU 2020:46. Jämlikhetskommissionen. Se jamlikhetskommissionen.se.

Jagrén, L. och Lööv, T. (2023) *Minskat regelkrångel och ökad skattenytta*. Kommissionen för skattenytta.

Jakobsen, K., Jakobsen, K., Kleven, H. och Zucman, G. (2020). Wealth taxation and wealth accumulation: theory and evidence from Denmark. *Quarterly Journal of Economics*, 135(1), 329–388.

Jakobsen, K., Kleven, H., Kolsrud, J., Landais, C. och Muñoz, M. (2024). *Taxing top wealth: migration responses and their aggregate economic implications.* NBER WP 32153.

Jansson, S. och Linusson, S. (2023). Småpartispärren öppnar för politiskt fiffel. *Dagens Nyheter*. 2023-09-09.

Järliden Bergström, Å. P., Palme, M. och Persson, M. (2010). *Beskattning av privat pensionssparande.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:2.

Jeppson, H. (2024). *Arbetslivskriminalitet – ett hot mot tillväxt?* Expertrapport till Produktivitetskommissionen. AnsvarSäkerhet AB.

Joensen, J. S. och Mattana, E. (2021). *Student Aid Design, Academic Achievement, and Labor Market Behavior: Grants or Loans?*. https://ssrn.com/abstract=3028295 [2023-11-26].

Johansson, Å., Skeie, Ö. B., Sorbe, S. och Menon, C. (2016). *Tax planning by multinational firms: firm-level evidence from a cross-country database*. Economic departments working papers. Nr 1355.

Johansson, D. (2023). Entreprenören i neo-schumpeteriansk tillväxtteori. *Ekonomisk debatt*, Nr 6 2023.

Johansson, G. och Nyström, J. (2022). *Norska Nye Veier – en unik organisationsform för vägbyggande*. InfraSweden2030.

Johansson, M. och Katz, K. (2007). *Underutnyttjad utbildning och lönegapet mellan kvinnor och män*. IFAU. Rapport 2007:11.

Jones, C. (2002). *Introduction to Economic Growth*, 2:a upplagan. W.W. Norton och Company. New York.

Jussila Hammes, J. och Nerhagen, L. (2023a). Ex ante eller ex post – när bör Sverige bedöma EU-lagstiftningens konsekvenser?. *Ekonomisk Debatt*. Nr 6 2023. S. 39–51.

Jussila Hammes, J. och Nerhagen, L. (2023b). *Policy diffusion, environmental federalism and economic efficiency – how culture and institutions influence the implementation of EU legislation in two Nordic countries.* VTI Working Paper 2023:8.

Jussila-Hammes, J. och Nilsson, J-E. (2017). *The allocation of transport infrastructure in Swedish municipalities: Welfare maximisation, political economy or both?*. Mimeo. Dept. of Transport Economics. VTI.

Kalbro, T. och Lind, H. (2017). *Bygg mer för fler! – en ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet.* Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2017:2.

Kastberg, G. (2014). *Valfrihet i vård, skola och omsorg – en uppdatering av kunskapsläget.* Rapport av Kastberg, G. till Sveriges kommuner och landsting.

Kautz, T., Heckman, J. J., Diris, R., ter Weel, B. och Borghans, L. (2015). *Fostering and Measuring Skills: Improving Cognitive and Non-cognitive Skills to Promote Lifetime Success*. OECD Working Paper Series. Nr 110.

Kjöller, H. (2023). I vården använder vi resurser som bratsen vaskar champagne i Båstad, *Dagens Nyheter*, 2023-09-27. https://www.dn.se/ledare/hanne-kjoller-i-varden-anvander-vi-resurser-som-bratsen-vaskar-champagne-i-bastad/.

Kleimann, D., Poitiers, N., Sapir, A., Tagliapietra, S., Véron, N., Veugelers, R. och Zettelmeyer, J. (2023). *How Europe should answer the US Inflation Reduction Act*, Policy Contribution 04/2023. Bruegel.

Kleven, H. J., Landais, C., Saez, E. och Schultz, E. (2014). Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners' Tax Scheme in Denmark. *Quarterly Journal of Economics*. 129 (1): 333–78.

Kleven, H., Landais, C., Muñoz, M. och Stantcheva, S. (2020). Taxation and migration: Evidence och policy implications. *Journal of Economic Perspectives*, Årg 34. Nr 2.

Komet (2019). *Försök för teknologisk innovation.* Komet beskriver. 2019:09.

Komet (2020a). *Försök!*. Komet beskriver. 2020:23.

Konjunkturinstitutet (2013). *Samhällsekonomiska effekter av sänkt bolagsskatt.* Specialstudie Nr 38.

Konjunkturinstitutet (2015). *Produktivitetsutvecklingen i Sverige.*

Konjunkturinstitutet (2018). *Produktivitetsutveckling i offentlig sektor.* Fördjupning till konjunkturläge 2018.

Konjunkturinstitutet (2019a). *BNP per capita – en historisk jämförelse med åren framöver.* Konjunkturläget oktober 2019, Fördjupning.

Konjunkturinstitutet (2019b). *Konjunkturläget oktober 2019*.

Konjunkturinstitutet (2019c). *Lönebildningsrapporten 2019*.

Konjunkturinstitutet (2022). *Lönebildningsrapporten 2022*.

Konjunkturinstitutet (2023). *Miljö, ekonomi och politik 2023. Fördelningseffekter av miljö- och klimatpolitik*.

Konkurrensverket (2015). *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande.* Rapport 2015:5.

Konkurrensverket (2018). *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet. En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov.* Rapport 2018:7.

Konkurrensverket (2021). *Konkurrensen i byggmaterialindustrin – Redovisning av regeringsuppdrag att utreda och kartlägga konkurrensen i svensk byggmaterialindustri*. Rapport 2021:4.

Krüger, N. (2012). *Does infrastructure really cause growth? The time scale dependent causality nexus between infrastructure investments and GDP*. Working papers in Transport Economics. 2012:15. CTS – Centre for Transport Studies, Stockholm

Kungliga Vetenskapsakademien (2004). *Finn Kydland and Edward Prescott's Contribution to Dynamic Macroeconomics: The Time Consistency of Economic Policy and the Driving Forces Behind Business Cycles.* Advanced information on the Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel.

Kungliga Vetenskapsakademien (2016). *Oliver Hart and Bengt Holmström: Contract Theory – Scientifc Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2016*.

Lappi, E. och Pettersson, L. (2022). *Regelbördans betydelse för tillväxt och arbetslöshet.* Svenskt Näringsliv.

Lappi, E., Norbäck, J. och Persson, L. (2024). *Produktivitet och produktivitetsutveckling i Sverige: Internationell jämförelse och reformmöjligheter*. Expertrapport till Produktivitetskommissionen.

le Grand, C., Szulkin, R., Tibajev, A. och Tåhlin, M. (2013). *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*. Underlagsrapport nr 12 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).

Lind, H. (2016). Varför byggs det inte mer? En översikt av tänkbara incitamentsproblem. *Ekonomisk debatt*. Nr 4 2016. Årg 44.

Lind, H. (2017). *Bättre möjligheter för små fastighetsutvecklare – radikala förändringar av regler och praxis är nödvändiga*. Trä- och möbelföretagen. Rapport november 2017.

Lind, H. (2020). Varför är det ständiga produktivitetsproblem i byggsektorn?. *Ekonomisk debatt*. Nr 3 2020. Årg 48.

Lindahl, E. (2007). *Comparing teachers' assessments and national test results – evidence from Sweden*. IFAU. Working Paper 2007:24.

Lindgren, E. (2019). *Strandskydd och riksintressen – och mark till bostäder*. Fores. Stockholm.

Lindqvist, E. (2014). *Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2014:8.

Lööv, T. (2016). *Systematisk utvärdering. Politiskt ansvarstagande för effektivare regler.* Näringslivets Regelnämnd.

Lundahl, C., Hultén, M., Klapp, A. och Mickwitz, L. (2015). *Betygens geografi. Forskning om betyg och summativa bedömningar i Sverige och internationell*. Delrapport från SKOLFORSK-projektet. Vetenskapsrådet.

Lundberg, J. (2017a). Inte självklart att ISK är skattegynnat. *Ekonomisk debatt*. Nr. 8 2017. S. 63–65.

Lundberg, J. (2017b). *Kommunernas momsundantag*. Timbro.

Lundberg, J. (2019a). *Framtidens skatter: En reform för tillväxt och enkelhet*. Timbro.

Lundberg, J. (2019b). Så subventionerar staten höga kommunalskatter. *Ekonomisk Debatt*. Årg 47. Nr 1.

Lundberg, S. (2018). *Non-Cognitive Skills as Human Capital*. Kapitel i Hulten, C. R. och Ramey, V. A. (red.) (2018). *Education, Skills, and Technical Change: Implications for Future US GDP Growth*. University of Chicago Press.

Lundberg, S., Arve, M., Bergman M. A. och Henriksson, L. (2022). *Offentlig upphandling – i gränslandet mellan ekonomi och juridik.* Konjunkturrådets rapport 2022. SNS Förlag.

Lundborg. P. och Skedinger, P. (1998). Capital gains taxation and residence mobility in Sweden. *Journal of Public Economics* 67(3). S. 399–419.

Lundvall, H. (2023). *Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan*. Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023. SOU 2023:86.

McKinsey & Company (2017). *Reinventing construction: a route to higher productivity.* McKinsey Global Institute.

Medelius-Bredhe, L., Viklund, A., Höhler, M., Lindehag, J., Berglund, C. och Brandsma, E. (2021). *Förslag till åtgärder för att säkerställa utbyggnaden av elnätet.* Mail till regeringen. https://www.vattenfalleldistribution.se/globalassets/vattenfall eldistribution/om-elnatet/teknikvalet/forslag-till-atgarder-for-att-sakerstalla-utbyggnaden-av-elnatet.pdf [2023-11-24].

Menon Economics (2023). *Evaluering av omorganisering av vegsektoren ved introduksjonen av et veiselskap*. Menon-publikasjon. Nr 159/2023.

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2021/22:MJU28.

Mokyr, J., Vickers, C. och Ziebarth, N-L. (2015). Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is this time different?. *Journal of Economic Perspectives*. Årg 29. Nr 3. (Summer 2015), S. 31–50.

Molander, P. (1992). *Statsskulden och budgetprocessen*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. DS 1992:126.

Molander, P. (2017). *Dags för omprövning – en ESO rapport om styrning av offentlig verksamhet.* Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1.

Mood, C. och Jonsson, J. O. (2023). *Karriärer och barriärer – en ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:8.

Morikawa, M. (2023). Compliance costs and productivity: an approach from working hours. *Journal of Regulatory Economics*, Springer. Årg 63. Nr 3. S. 117–137.

Mörk, E., Erlingsson, G. Ó. och Persson, L. (2019). *Kommunernas framtid.* Konjunkturrådets rapport 2019. SNS Förlag. Stockholm.

Mouter, N. (2018). A critical assessment of discounting policies for transport cost-benefit analysis in five European practices. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*. 18(4). 389–412.

Mukherjee, A., Singh, M. och Žaldokas, A. (2017). Do corporate taxes hinder innovation? *Journal of Financial Economics*. Årg 124. Nr 1. S. 195–221.

Munkhammar, V. (2024). Tunga instansen ger grönt ljus för underskottsmål. *Dagens Industri*. 2024-03-11.

Myndigheten för digital förvaltning (2019). *Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI.* Delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF. Myndigheten för digital förvaltning.

Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Uppdrag att främja offentlig förvaltnings förmåga att använda artificiell intelligens.* Myndigheten för digital förvaltning.

Näringsdepartementet, Regeringskansliet (2008). *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet*. 2008-06-13.

Naturvårdsverket (2023). *Uppdrag att analysera statistik för miljötillståndsprövningen under 2022. Redovisning av regeringsuppdrag KN2023/03355*. Ärendenummer NV-10889-22.

Nilsson, J-E. och Jäderholm, B. (2021). *Bias – what bias? Understanding cost escalation in seven infrastructure construction projects.* Working paper. VTI.

Nilsson, J-E. (1991). Investment decisions in a public bureaucracy – a case study of Swedish road planning practices, *Journal of Transport Economics and Policy*, Årg 25. S. 163–175.

Nilsson, J-E., Bergman, M., Mandell, S., Nyström, J,. och Pyddoke, R. (2012). Vart tar pengarna vägen? – Om behovet av bättre uppföljning för ökad effektivitet i offentlig sektor, *Ekonomisk debatt,* Årg 40. Nr 1.

Nilsson, J-E., Nyström, J., Ridderstedt, I., Salomonsson, J. och Johansson, O. (2019). *Kontraktet styr – översikt av kvantitativa produktivitetsstudier gällande byggande av transportinfrastruktur*. VTI.

Norbäck, P-J. och Persson, L. (2023) *Hur påverkar regulatoriska sandlådor konkurrensen?*. Uppdragsforskningsrapport 2023:4. Konkurrensverket.

Norbäck, P-J., Persson L. och Vlachos, J. (2009). Cross-border acquisitions and taxes: Efficiency and tax revenues. *Canadian Journal of Economics*, 42(4), 1473–1500.

Nyström, J. (2021) *Drivkrafter för anläggningssektorns företags-investeringar i FoU - en kartläggning av Holland, Finland och Belgien*. Trafikverket.

Nyström, J., Nilsson, J-E. och Lind, H. (2014). *Degrees of freedom in road construction*. CTS Working Paper 2014:20. Centre for Transport Studies. Stockholm.

OECD (2003). *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence.* OECD Economics Department Working Papers.

OECD (2004). *The Economic Impact of ICT: Measurement, Evidence and Implications*. OECD Publishing. Paris.

OECD (2010). *Better Regulation in Europe: Sweden 2010*. Better Regulation in Europe. OECD Publishing. Paris.

OECD (2015). *The Future of Productivity*. OECD Publishing. Paris.

OECD (2017a), *Regulation, institutions and productivity: New macroeconomic evidence from OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers.

OECD (2017b). *Budgeting in Sweden*. OECD Journal on Budgeting. 2016/2.

OECD (2019a). *How does socio-economic status influence entry into tertiary education?*. Education indicators in focus. Nr 69.

OECD (2019b). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing. Paris.

OECD (2020). *Regulatory Impact Assessment.* OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing. Paris.

OECD (2021a). *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*. OECD Publishing. Paris. https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en.

OECD (2021b). *Regulatory Policy Outlook 2021.*

OECD (2021c). *Bridging the gap in the financing of intangibles to support productivity: Background paper*. OECD Publishing. Paris.

OECD (2022a). *Best practices for spending reviews.* OECD journal on budgeting. År 2022. Nr 1.

OECD (2022b). *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*. OECD Publishing. Paris.

OECD (2022c). *OECD Going Digital Toolkit*. Theme3: Productivity.

OECD (2023a). *Taxing Wages 2023: Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD Countries*. OECD Publishing. Paris.

OECD (2023b). *Digital government index.* OECD Public Governance Policy Papers.

OECD (2023c). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. OECD Publishing. Paris.

OECD (2023d). *Housing Sector Country Snapshot: Sweden* https://www.oecd.org/housing/policy-toolkit/country-snapshots/housing-policy-sweden.pdf.

OECD (2023e). *OECD Economic Surveys: Sweden 2023.* OECD Publishing. Paris.

OECD (2023f). *Public governance monitor of Sweden.* OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. Paris.

OECD/APO (2022). *Identifying the main drivers of productivity growth: A literature review.* OECD Publishing. Paris.

Olofsson, J., och Wadensjö, E. (2020). *Vuxenutbildning för arbetsmarknaden*. Underlagsrapport till SOU 2020:30, Utredningen om en moderniserad arbetsrätt.

Olovsson, C. (2008). *Överskottsmålet och finansieringen av den framtida välfärden – rapport till Finansdepartementet*. Institutet för internationell ekonomi. Stockholms universitet.

Persson, L., Edmark, K., Norbäck, P-J. och Prawitz, E. (2024). *Näringslivets produktivitetsutveckling.* Konjunkturrådets rapport 2024. SNS Förlag. Stockholm.

Petutschnig, M. (2017). "Future orientation and taxes: Evidence from big data". *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* 29. (1):14–31.

Petutschnig, M. och Rünger, S. (2022). The Effect of an Allowance for Corporate Equity on Capital Structure: Evidence From Austria. *Public Finance Review*. Årg 50(5). S. 597–642.

Pilat, D. (2023). *The Rise of Pro-Productivity Institutions: A Review of Analysis and Policy Recommendations*. Productivity Insights Paper Nr 015. The Productivity Institute.

Prop. 2017/18:245. *Nya skatteregler för företagssektorn*.

Prop. 1993:94:229. *Strandskydd.*

Prop. 2005/06:40. *Reformerade beskattningsregler för ägare i fåmansföretag*.

Prop. 2005/06:80. *Reformerad hyressättning.*

Prop. 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007.*

Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Regeringens proposition.

Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012.*

Prop. 2013/14:126. *En enklare planprocess.*

Prop. 2020/21:37. *Skattereduktion för förvärvsinkomster och utvidgad tidsgräns för expertskatt.*

Prop. 2021/22:110. *Höjd omsättningsgräns för befrielse från mervärdesskatt*.

Prop. 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.*

Prop. 2021/22:161. *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*.

Prop. 2021/22:168. *En ökad differentiering av strandskyddet.*

Prop. 2021/22:210. *Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft*.

Prop. 2021/22:25. *Utvidgade regler om lättnad i beskattningen av personaloptioner i vissa fall.*

Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024*.

Prop. 2023/24:32. *Tilläggsskatt för företag i stora koncerner.*

Prop.1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*

Prot. 2021/22:131. Onsdagen den 15 juni. *Riksdagens protokoll – § 8 Ett mer likvärdigt skolval.*

Rådet för främjande av kommunala analyser (2022a). *Produktivitet i regioner – En rapport om kostnader och volymer inom hälso- och sjukvården*.

Rådet för främjande av kommunala analyser (2022b). *Effektivitet i kommuner 2022*.

Rajan, R., och Zingales, L. (1998). Financial dependence and growth, *American Economic Review*. 88(3). S. 559–586.

Ramböll (2014). *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar.* Arena idé.

Ramsberg, F. (2016). *När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om "nudging"*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). 2016:7.

Reformkommissionen (2022). *Nye Reformveje 1*.

Reformkommissionen (2023). *Nye Reformveje 2*.

Regelrådet (2022). *Granskningen i siffror*. https://www.regelradet.se/granskningen-i-siffror/.

Regeringens skrivelse 2017/18:207. *Ramverket för finanspolitiken*.

Regeringens skrivelse 2021/22:241. *Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag.*

Regeringens skrivelse 2021/22:3. *En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga.*

Regeringskansliet (2014). *Examenspremier till vissa lärare*. Promemoria. U2014/4064/SF.

Regeringskansliet (2015). *Förslag om utbildningsgaranti i gymnasieskolan*. Remisspromemoria. U2015/03607/GV.

Regeringskansliet (2018). *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*. Lagrådsremiss. U2018/00617/GV.

Regeringskansliet (2023). *En nationell samordnare för fler kvalitativa vårdplatser inom den sociala barn- och ungdomsvården*. Bilaga till beslut vid regeringssammanträde 2023-12-07.

Rehnberg, C. (2019). *Vem vårdar bäst? – En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2019:8.

Reinhart, C. M. och Rogoff, K. S. (2010a). *Growth in a time of debt*. Working paper 15639. National Bureau of Economic Research.

Reinhart, C. M. och Rogoff, K. S. (2010b). *Growth in a time of debt*. American Economic Review. 100(2): 573–578.

Riksgälden (2017). *Remissvar – Finansiering av infrastruktur med privat kapital? (SOU 2017:13)*.

Riksrevisionen (2004). *Förändringar inom kommittéväsendet.* RiR 2004:2.

Riksrevisionen (2007). *Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag*. RiR 2007:12.

Riksrevisionen (2009). *Jobbskatteavdraget*. Rir 2009:20.

Riksrevisionen (2012a). *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* RiR 2012:21.

Riksrevisionen (2012b). *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?* RiR 2012:14.

Riksrevisionen (2013). *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande.* RiR 2013:21.

Riksrevisionen (2014). *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*. RiR 2014:25.

Riksrevisionen (2017a). *Tingsrätters effektivitet och produktion*. RiR 2017:6.

Riksrevisionen (2017b). *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut.* RiR 2017:25.

Riksrevisionen (2017c). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.

Riksrevisionen (2018a). *Trafikverkets stöd till forskning och innovation – beslutsunderlag, avtal och uppföljning.* RiR 2018:16.

Riksrevisionen (2018b). *Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt?* RiR 2018:30.

Riksrevisionen (2018c). *Räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser – är kostnadsmåtten tillförlitliga?* RiR 2018:7.

Riksrevisionen (2019a). *Att tänka efter före – statens planering av höghastighetsjärnväg*. RiR 2019:31.

Riksrevisionen (2019b). *Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat*. RiR 2019:24.

Riksrevisionen (2020a). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*. RiR 2020:22.

Riksrevisionen (2020b). *Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser*. RiR 2020:17.

Riksrevisionen (2020c). *Effektiviteten vid kriminalvårdens anstalter*. RiR 2020:16.

Riksrevisionen (2020d). *Konsumentskydd vid köp av nyproducerade bostadsrätter.* RiR 2020:3.

Riksrevisionen (2020e). *Utgiftstaket – olika roll i olika tider*. RiR 2020:28

Riksrevisionen (2020f). *Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningen?*. RiR 2020:11.

Riksrevisionen (2021a). *Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden*. RiR 2021:9.

Riksrevisionen (2021b). *Riksrevisorns årliga rapport*.

Riksrevisionen (2021c). *Kostnadskontroll i infrastruktur-investeringar*. RIR 2021:22.

Riksrevisionen (2022a). *På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer*. RiR 2022:15.

Riksrevisionen (2022b). *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag.* RiR 2022:2.

Riksrevisionen (2022c). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

Riksrevisionen (2022d). *Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag*. RiR 2022:1.

Riksrevisionen (2023a). *Regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet – både brådskande och viktig.* RiR 2023:8.

Riksrevisionen (2023b). *Digitala tjänster till privatpersoner*. RiR 2023:6.

Rodrik, D. (2005). *Growth strategies*. I Aghion, P. och Durlauf, S. N, (red.). *Handbook of Economic Growth*. Årg 1A. Kap. 14.

Roine, J. (2023). *Därför är ojämlikheten viktig: om rika, fattiga och alla däremellan.* Volante.

Romer, P. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*. Årg 94. Nr 5.

Ronnle, E. (2017). A novel approach to economic evaluation of infrastructure? Examining the benefit analysis in the Swedish high-speed rail project. *Case Studies on Transport Policy*. Årg 5. S. 492–498.

Ruin, P. (2023). Massiv kritik – nu tvingas Skolverket se över sitt kartläggningsmaterial. *Grundskolläraren*. 2023-11-24. www.vilarare.se/grundskollararen/skolverket/massiv-kritik--nu-tvingas-skolverket-se-over-sitt-kartlaggningsmaterial/ [2024-01-17].

SCB (2013). *Den internationella undersökningen av vuxnas färdigheter*. Tema utbildning. Rapport 2013:2.

SCB (2014). *Flest öar finns i Norrbotten.* https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/strandnara-markanvandning/pong/statistiknyhet/kust-strander-och-oar-2013/ [2024-03-13].

SCB (2018a). *Vanligt att arbeta under studierna i Sverige*. Artikel. www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2018/vanligt-att-arbeta-under-studierna-i-sverige/ [2024-02-14].

SCB (2018b). *Volymberäkningar för offentlig produktion*. I: Sveriges ekonomi: statistiskt perspektiv. Nr 3.

SCB (2023a). *Befolkningsstatistik*. Databas. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/ [2024-03-26].

SCB (2023b). *Boende i Sverige.* www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/boende-i-sverige/ [2024-03-19].

SCB (2023c). *Lägsta kostnaden per elev på många år. Kostnader för utbildningsväsendet 2007–2022*. Statistiknyhet från SCB. 2023-11-27.

SCB (2023d). *Genomströmning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2021/22*. Statistiska meddelanden. UF 20 SM 2303.

SCB (2023e). *Kostnader och intäkter för kommuner efter region och verksamhetsområde. År 2011–2022*. Databas. www.statistikdatabasen.scb.se [2024-02-12].

SCB (2023f). *Befolkningsprognos för Sverige.* www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningsprognos-for-sverige/ [2024-03-27].

SCB (2024a). *Sveriges BNP*. www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/samhallets-ekonomi/bnp-i-sverige [2024-02-06].

SCB (2024b). *Trender och Prognoser 2023. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040*.

SCB (2024c). *Historiskt lågt barnafödande och lägsta folkökningen på 22 år*. www.scb.se/pressmeddelande/historiskt-lagt-barnafodande-och-lagsta-folkokningen-pa-22-ar/ [2024-03-19].

SCB (2024d). *Minskad byggtakt under 2023*. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/bygglov-nybyggnad-och-ombyggnad/pong/statistiknyhet/paborjad-nybyggnation-av-bostadslagenheter-2023-preliminara-uppgifter/ [2024-03-26].

SCB (2024e). *Nästan 5,2 miljoner bostäder i landet.* www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/bostadsbestand/pong/statistiknyhet/bostadsbestandet-31-december-2022/ [2024-03-27].

Schmidt, K. (1997). Managerial Incentives and Product Market Competition, *The Review of Economic Studies*. Årg 62 (2). S. 191–213.

Schumpeter, J. A. (1934). *The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. Harvard University Press.

Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper and Brothers.

Scocco, S., Andersson, L-F. och Lindberg, P. (2020). *En granskning av direktiven till utredningen om fri hyressättning i nyproduktion*. Bostad2030.

Selin, H. (2021). *3:12-reglernas roll i skattesystemet. Igår, idag och i framtiden*. Forskningsrapport. SNS Förlag. Stockholm.

Sjællandske Nyheder (2022). *Stor kampagne skal fjerne bøvl og unødigt bureaukrati.* 2022-12-16 https://www.sn.dk/odsherred-kommune/stor-kampagne-skal-fjerne-boevl-og-unoedigt-bureaukrati/.

Sjögren, A. och Vlachos, J. (2022). Dags att välja skola! *Ekonomisk Debatt*. Årg 50. Nr 3.

Skatteverket (2024). *Kvalificerad andel*. Rättslig vägledning 2024. www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.1/331731.html [2024-03-26].

Skolinspektionen (2022). *Delredovisning II av regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*. Diarienummer: 2018:8016.

Skolinspektionen (2023a). *Framställan om ändring i skollagen*. Dnr 2023:8387.

Skolinspektionen (2023b). *Det specialpedagogiska arbetet för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2022:8799.

Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*.

Skolverket (2015), *Bidrag till skolans utveckling – Fokus på: Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014*.

Skolverket (2018). *Engelskspråkig undervisning. En kartläggning och utvärdering av engelskspråkig undervisning i svensk gymnasieskola*. Rapport 465.

Skolverket (2019). *Analyser av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9*. Rapport 475.

Skolverket (2020a). *TIMSS 2019. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Internationella studier 2020:8.

Skolverket (2020b). *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Rapport 2020:7.

Skolverket (2020c). *Analyser av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*. Rapport 2020:3.

Skolverket (2021). *Uppföljning av obligatoriska kartläggningsmaterial i förskoleklass och bedömningsstöd i årskurs 1*. Rapport 2021:8.

Skolverket (2022). *Uppföljning av gymnasieskolan 2022*. Rapport 2022:7.

Skolverket (2023a). *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. Dnr 2022:2932.

Skolverket (2023b). *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2023*. Dnr 2023:1798.

Skolverket (2023c). *PISA 2022. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*. Internationella studier.

Skolverket (2023d). *Särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2022/23*. Beskrivande statistik.

Skolverket (2023e). *PIRLS 2021. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*. Internationella studier.

Skolverket (2023f). *ICCS 2022. Kunskaper, attityder och engagemang i medborgar-, demokrati- och samhällsfrågor hos årskurs 8-elever i ett internationellt perspektiv*. Internationella studier.

Skolverket (2023g). *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2022*. Beskrivande statistik. Dnr 2023:2410.

Skolverket (2024). *Till högskolan från gymnasieskolan. Studenternas prestationer det första studieåret*. Skolverket. Dnr 2023:468.

SKR (2021). *Hur ger statsbidragen bäst effekt? Om de riktade och generella statsbidragen*.

SKR (2022a). *Välfärdens kompetensförsörjning – personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen.*

SKR (2022b). *Välfärdens kompetensförsörjning.* https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/valfardenskompetensforsorjning.68208.html [2024-03-19].

SKR (2023a). *Öppna jämförelser inom detaljplaneområdet 2022.* https://skr.se/skr/tjanster/statistik/oppnajamforelser/planlaggningochtidsatgang.11728.html [2024-03-19].

SKR (2023b). *Ekonomirapporten*. Oktober 2023.

SKR (2024a). *Regionernas köp av verksamhet*. https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/kopavverksamhet/regionernaskopavverksamhet.35891.html [2024-02-06].

SKR (2024b). *Kommunernas köp av verksamhet*. https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/kopavverksamhet/kommunernaskopavverksamhet.35844.html [2024-02-06].

Södersten (2014). *Bolagsbeskattningens incitamentseffekter*. Bilaga 7 i SOU 2014:40. *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet*. Slutbetänkande av Företagsskattekommittén.

Södertörns högskola (2021) *Primärvården tyngd av pappersarbete*. www.forskning.se/2021/06/15/primarvarden-administration/ [2024-03-15].

Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*. Årg 70. Nr 1.

Solow, R. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. T*he Review of Economics and Statistics*. Årg 39. Nr 3.

Sørensen, P. B. (2010). *Swedish tax policy: recent trends and future challenges*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:4.

Sørensen, P. B., Dalgaard, C-J., Gjersing, A., Nikolaisen, H. Raaschou-Nielsen, A. Schröder, P., Rose Skaksen, J., Sloth, B. och Sørensen, A. (2013). *Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?.* Arbejdsnotat 1. Underlagsrapport till den danska produktivitetskommissionen.

SOU 1991:82. *Drivkrafter för produktivitet och välstånd.* Produktivitetsdelegationens betänkande.

SOU 1992:24. *Avreglerad bostadsmarknad.*

SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommissionens förslag*. Betänkande av Ekonomikommissionen.

SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*.

SOU 2004:23. Från verksförordning till myndighetsförordning.

SOU 2006:90. *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt.* Slutbetänkande av Mervärdesskattesatsutredningen.

SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande av Styrutredningen.

SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen.

SOU 2008:14. *Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest?* Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008.

SOU 2009:17. *Kommunal kompetenskatalog En problemorientering*. Grundlagsutredningens rapport XV.

SOU 2009:28. *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt*. Betänkande av Studiesociala kommittén.

SOU 2010:88. *Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*. Bilaga 1–4 till Långtidsutredningen 2011.

SOU 2012:86. *Ökad bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler.* Delbetänkande av Byggkravsutredningen.

SOU 2014:14. *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.* Betänkande av PBL-överklagandeutredningen.

SOU 2014:40. *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet.* Slutbetänkande av Företagsskattekommittén.

SOU 2014:59. *Bostadsförsörjning och riksintressen*. Delbetänkande av Riksintresseutredningen.

SOU 2015:104. *Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande*. Betänkande av Långtidsutredningen.

SOU 2015:105. *Plats för fler som bygger mer.* Betänkande av Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande.

SOU 2015:109. *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering av byggande.* Betänkande av Planprocessutredningen.

SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*. Slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden.

SOU 2015:33. *Uppgiftslämnarservice för företagen.* Betänkande från Uppgiftslämnarutredningen.

SOU 2015:42. *Koll på anläggningen*. Delbetänkande av utredningen om järnvägens organisation.

SOU 2015:43. *Vägar till ett effektivare miljöarbete*. Slutbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.

SOU 2015:59. *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*. Slutbetänkande av Bostadsplaneringskommittén.

SOU 2015:99. *Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser*. Slutbetänkande av Riksintresseutredningen.

SOU 2016:23. *Beskattning av incitamentsprogram.* Betänkande av Utredningen om skatteregler för incitamentsprogram.

SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden!*. Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande.

SOU 2016:75. *Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag.* Betänkande av Utredningen om Översyn av 3:12-reglerna.

SOU 2017:47. *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa*. Kommissionen för jämlik hälsa.

SOU 2017:78. *En sammanhållen budgetprocess*. Betänkande av kommittén om en tydligare budgetprocess.

SOU 2018:29. *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande*. Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019.

SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.* Huvudbetänkande från Tillitsdelegationen.

SOU 2018:79. *Analyser och utvärdering för effektiv styrning.* Betänkande av Analys- och utvärderingsutredningen.

SOU 2019:18. *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*. Betänkande av Utredningen om modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer.

SOU 2019:30. *Moderna tillståndsprocesser för elnät*. Betänkande av Nätkoncessionsutredningen.

SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.

SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Betänkande av Tillitsdelegationen.

SOU 2019:6. *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut).

SOU 2019:65. *Långtidsutredningen 2019. Huvudbetänkande*. Huvudbetänkande av Långtidsutredningen 2019.

SOU 2019:68. *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat.* Slutbetänkande av kommittén för modernare byggregler.

SOU 2019:69. *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Slutbetänkande av Valideringsdelegationen.

SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Betänkande av Utredningen om en mer likvärdig skola.

SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Betänkande av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola.

SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Betänkande av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen.

SOU 2020:43. *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*. Betänkande av Betygsutredningen 2018.

SOU 2020:75. *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet*. Slutbetänkande av Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet.

SOU 2020:78. *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd.* Betänkande av Utredningen om översyn av strandskyddet.

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande av Kommunutredningen.

SOU 2021:1. *Riksintressen i Hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur.* Betänkande av utredningen om ökade förutsättningar för hållbara investeringsprojekt i framtidens hälso- och sjukvård.

SOU 2021:21. *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*. Delbetänkande av Klimaträttsutredningen.

SOU 2021:50. *Fri hyressättning vid nyproduktion*. Betänkande av utredningen om fri hyressättning vid nyproduktion.

SOU 2021:53. *En rättssäker vindkraftsprövning*. Betänkande av Utredningen en rättssäker vindkraftsprövning.

SOU 2021:60. *Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen.* Betänkande av Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag.

SOU 2022:10. *Sverige under pandemin – volym 2.*

SOU 2022:21. *Rätt för klimatet*. Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen.

SOU 2022:33. *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*. Betänkande av Miljöprövningsutredningen.

SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*. Betänkande av Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan.

SOU 2022:59. *Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn*. Delbetänkande av Försöksverksamhetskommittén.

SOU 2022:61. *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*. Betänkande av Utredningen om utökad rätt till fritidshem.

SOU 2022:68. *Förnya taktiken i takt med tekniken – förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning.* Slutbetänkande av Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet).

SOU 2023:18. *Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften*. Slutbetänkande av Utredningen om stärkta incitament för utbyggd vindkraft.

SOU 2023:21. *Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar*. Delbetänkande av Skolinformationsutredningen.

SOU 2023:74. *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk*. Delbetänkande av Fiske- och vattenbruksutredningen.

SOU 2023:85. *Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering.* Huvudbetänkande av Långtidsutredningen 2023.

SOU 2023:94. *Förändring genom försök. Försöksverksamhet i den kommunala sektorn*. Slutbetänkande av Försöksverksamhetskommittén.

SOU 2023:96. *En reform för datadelning*. Betänkande av Utredningen om interoperabilitet vid datadelning.

SOU 2024:11. *Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet*. Betänkande av Regeringsprövningsutredningen.

Spencer, B. (2021). *Hur bör konsumtion beskattas?.* Forskningsrapport. SNS Förlag. Stockholm.

Statskontoret (2009). *Sega gubbar? En uppföljning av Byggkommissionens betänkande ”Skärpning gubbar!”.* Statskontoret 2009:6.

Statskontoret (2014). *Nationella samordnare – statlig styrning i otraditionella former?.*

Statskontoret (2015). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?*.

Statskontoret (2019). *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor – En fördjupad analys av 12 myndigheters delaktighetsarbete*. Rapport 2019:11.

Statskontoret (2020). *En innovativ och samverkande förvaltning – 10 år med det förvaltningspolitiska målet.*

Statskontoret (2021a). *Perspektiv på omprövning.*

Statskontoret (2021b). *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll.* Statskontoret 2021:11.

Statskontoret (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten – En studie av hur statliga myndigheter kan arbeta för att effektivisera sin ärendehandläggning.*

Statskontoret (2023a). *Enklare för företag? Uppföljning av myndigheternas tillämpning av förordning (2018:1264) om inhämtande av uppgifter från företag.* Rapport 2023:10.

Statskontoret (2023b). *Statsförvaltningen i korthet*.

Statskontoret (2023c). *Att styra de självstyrande En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. 2023:7.

Statskontoret (2023d). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*.

Statskontoret (2023e). *Myndighetsanalys av myndigheten för digital förvaltning.* 2023:18.

Statskontoret (2024). *Fakta om statsförvaltningen*. www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen [2024-03-11].

Stenkula, M. och Wykman, N. (2022). *The taxation of closely held firms: The Achilles heel of the dual income tax system reconsidered.* IFN working paper. Nr 1434.

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*. 2 (1), s. 3–21.

Strålsäkerhetsmyndigheten (2023). *Utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft (delredovisning)*. SSM 2022-6007.

Strannegård, L. (2023). Glädjebetygen kan tvinga oss att införa antagningsprov, *Dagens Nyheter*, 2023-05-11.

Svefa AB (2023). *Utredning – Svensk och EU-rättslig lagstiftning som påverkas av ett avskaffande av bygglovsplikt på fastighet bildad för bostadsändamål.* Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen.

Svenska kraftnät (2023). *Remissvar angående rapporten Kortare ledtider för elnätsutbyggnad – Utveckla arbetssätt och parallella processer (KN2023/03008)*. 2023/2453.

Svenskt Näringsliv (2018). *Erfarenheter från Danmarks ramverk för forskning och högre utbildning.* Svenskt Näringslivs skuggutredning till den statliga Styr- och resursutredningen.

Svenskt Näringsliv (2020). *Stärkt position i EU genom ökad delaktighet.*

Svenskt Näringsliv (2021a). *Remissmöte: Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. SOU* 2021:60. www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/4p8h1k_pm-regelforenklingsutredningpdf_1178107.html/PM+Regelf%25C3%25B6renklingsutredning.pdf.

Svenskt näringsliv (2021b). *Förbättra entreprenörsskatten – En rapport om behovet av att förbättra och förenkla 3:12-reglerna.*

Svenskt Näringsliv (2021c). *En miljöprövning för omställning och nya möjligheter. Förslag till regler för en mer effektiv och rättssäker miljöprövning*.

Svenskt näringsliv (2022a). *Skatten på investeringar – En internationell kartläggning av kapitalinkomstskatten.*

Svenskt Näringsliv (2022b). *Håller svensk högre utbildning måttet när det kommer till kvalitet och relevans? En jämförande analys av svensk högre utbildning ur ett kompetensförsörjningsperspektiv*. Juni 2022.

Svenskt Näringsliv (2022c). *Lätta på regelbördan – Så kan lägre regelkostnader för företagen ge ökad tillväxt och lägre arbetslöshet*.

Svenskt näringsliv (2023a). *Hur underhållsskulden på Sveriges vägar och järnvägar påverkar näringslivet*.

Svenskt Näringsliv (2023b). *Reformer för ökad produktivitet och tillväxt*.

Svenskt Näringsliv (2023c). *Utbildning för arbetsmarknaden eller för arbetslöshet? Konsekvenser av den högre utbildningens bristande matchning mot arbetsmarknadens behov*. December 2023.

Sveriges Allmännytta (2023). *Allmännyttan och bostadsbyggandet - Marknadsrapport augusti 2023 – Tema Markens pris.*

Sveriges Ingenjörer (2023). *Minskade resurser till utbildning hotar Sveriges ställning som ledande ingenjörsland*. Juni 2023.

Swedenborg, B. (2021). Reformatorn Assar Lindbeck – Lindbeck-kommissionen och dess uppföljare*. Ekonomisk debatt*. Nr 2 2021. Årg 49. S. 107–116.

Syverson, C. (2011). What determines productivity?. *Journal of Economic Literature.* 49 (2): S. 326–365.

Tenfält, T. (2022). Låga krav i de nationella proven oroar forskare. *Grundskolläraren*. 2022-01-18. https://www.vilarare.se/grundskollararen/nationella-prov/laga-krav-i-nationella-proven-oroar-forskare/ [2024-01-17].

Thoresson, K. (2011). Att beräkna det goda samhället. Samhällsekonomiska analyser och gränslandet expertis-politik inom transportområdet. Linköping Studies in Arts and Science. Nr 538.

Tillväxtanalys (2010). *Regelbördan och ekonomisk utveckling – en forskningsöversikt*. Rapport 2010:07.

Tillväxtanalys (2012). *Regelbörda och växande företag – Sverige i internationell jämförelse*. Rapport 2012:06.

Tillväxtanalys (2014). *Dimensioneringsmekanismer i högre utbildning – Några internationella exempel*. Kortrapport. Dnr 2014/040.

Tillväxtanalys (2014b*). Hur driver IKT produktivitet och tillväxt? Analyser av kvantitativa data.* PM 2014:17.

Tillväxtanalys (2016a). *Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer. Ledtider efter reformerna*. PM 2016:13.

Tillväxtanalys (2016b). *Tillstånd och miljöprövning för att få öppna gruvor – en internationell utblick*. PM 2016:05.

Tillväxtanalys (2018*). The effects of immigration on economic growth – a literature study.* PM 2018:07.

Tillväxtanalys (2019). *Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar*. PM 2019:15.

Tillväxtanalys (2020). *Den tredje generationens innovationspolitik. Kunskapsöversikt och problematisering*. PM 2020:12.

Tillväxtanalys (2020b). *Utländska uppköp – en genväg till högre produktivitet och expansion i mindre företag?*. PM 2020:06.

Tillväxtanalys (2021). *Produktivitetstillväxt och dess drivkrafter*. Rapport 2021:09.

Tillväxtanalys (2022). *En effektutvärdering av forskaravdraget.* WP 2022:01.

Tillväxtanalys (2022). *Produktivitetsspridning och digitaliseringens roll*. Rapport 2022:08.

Tillväxtanalys (2023a). *Snabb innovation – långsam anpassning av regelverket – En fallstudie av drönare och sparkcyklar.* Rapport 2023:16.

Tillväxtanalys (2023b). *Utvärdering av investeraravdraget*. WP 2023:01.

Tillväxtanalys (2024). *Arbetskrafts- och kompetensbrist – En kunskapsöversikt.* Rapport 2024:01.

Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö (2023). *Malmö. En stad, två berättelser*. Slutrapport maj 2023.

Tillväxtverket (2018). *Förenkla för företagen*. Rapport 0248. Nummer 5 i serien om Företagens villkor och verklighet.

Tillväxtverket (2022a). *Förslag och genomförda åtgärder för att konsekvensutredningarnas kvalitet ska höjas.*

Tillväxtverket (2022b). *Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2021*.

Tillväxtverket (2023a). *Företagens villkor och verklighet 2023 – Huvudrapport.*

Tillväxtverket (2023b). *Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2022*.

Tillväxtverket (2023c). *Företagens villkor och verklighet.* https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/statistikochanalys/varaundersokningar/foretagensvillkorochverklighet.3631.html.

Tobin, J. (1969). A General Equilibrium Approach to Monetary Theory. *Journal of Money, Credit and Banking*, Årg 1. Nr 1. S. 15–29.

Trafikverket (2014). *Trafikverkets årsredovisning för 2013*. Trafikverket (2014:053).

Trafikverket (2021). *Samhällsekonomiska analyser av vidmakthållande*. Underlagsrapport till Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033.

Trafikverket (2022). *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*.

Trafikverket (2024). *Luftfart*. Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037.

Trafikverket (2024. *Trafikverkets årsredovisning 2023*. Trafikverket (2024:021).

Trebbi, F. och Zhang, M. B. (2023). *The Cost of Regulatory Compliance in the United States.* NBER Working Paper. Nr 30691.

TT-AFP (2020). Storbritannien kovänder om virusbetyg. *Svenska Dagbladet*. 2020-08-17. www.svd.se/a/GGzQpJ/storbritannien-kovander-om-virusbetyg [2023-12-18].

Tyrefors Hinnerich, B. och Vlachos, J. (2017). The impact of upper-secondary voucher school attendance on student achievement. Swedish evidence using external and internal evaluations, *Labour Economics*, Årg 47. Augusti 2017. S. 1–14.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2024a). *Resultattilskud*. Hemsida. https://ufm.dk/uddannelse/institutioner-og-drift/okonomi/tilskud/aktivitetstilskud/resultattilskud [2024-02-07].

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2024b). *Den ledighedsbaserede dimensionering*. www.ufm.dk/uddannelse/institutioner-og-drift/styring-af-uddannelsesudbud/dimensionering/ledighedsbaseret-dimensionering [2024-02-07].

Uddén Sonnegård, E. (2024). *Anställningsskydd och produktivitet.* Forskningsrapport till Produktivitetskommissionen.

Universitets- och högskolerådet (2019). *Regeringsuppdrag – utreda en modell med högre krav för särskild behörighet*. Dnr 1.1.1-00919-2018.

Universitets- och högskolerådet (2021). *Regeringsuppdrag. Uppdrag att utreda krav på betyg C i undervisningsämnena som särskild behörighet till ämneslärarutbildningen*. Dnr 1.1.1-00653-2020.

Universitetskanslersämbetet (2013). *Social bakgrund och genomströmning i högskolan. En studie av långa och medellånga yrkesexamensprogram*. Rapport 2013:4.

Universitetskanslersämbetet (2017a). *Tidiga avhopp från högskolan. Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen*. Rapport 2017:17.

Universitetskanslersämbetet (2017b). *Lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation*. Statistisk analys. 2017-01-23 / 1.

Universitetskanslersämbetet (2020). *Social snedrekrytering till högskolan i historiskt perspektiv – statistisk uppföljning av medborgare som föddes 1956–1993*. Rapport 2020:18.

Universitetskanslersämbetet (2022). *Universitets och högskolors arbete med att främja och bredda rekryteringen till högre utbildning. Tematisk utvärdering, del 1*. Dnr 411-00545-19.

Universitetskanslersämbetet (2023a). *Högskolan i siffror*. Databas. https://www.uka.se/vara-resultat/statistik/hogskolan-i-siffror [2024-01-26].

Universitetskanslersämbetet (2023b). *Lärarutbildningarna: Studenter och examinerade 2011/12–2021/22*. Dnr 51-00140-23.

Universitetskanslersämbetet (2023c). *Sökbeteende bidrar till den sociala snedrekryteringen till högskolan*. Rapport 2023:24.

Universitetskanslersämbetet (2023d). *Andel examinerade inom normalstudietid 2022/23*. Databas. https://www.uka.se/vara-resultat/statistik/hogskolan-i-siffror [2024-02-12].

Van Ark, B. (2022). *Making public sector productivity practical.* The Productivity Institute. Alliance Manchester Business School. University of Manchester.

Vård- och omsorgsanalys (2022). *Nationell uppföljning av hälso- och sjukvården 2022.* PM 2022:3.

Vårdanalys (2014). *VIP i vården? – om utmaningar i vården av personer med kronisk sjukdom.*

Viden på Tvärs. www.vpt.dk. Dansk webbsida med metodstöd för regelförenkling i offentliga verksamheter.

Vlachos, J. (2018). *Trust based evaluation in a market oriented school system*. Research Papers in Economics. Stockholm University. Department of Economics. Nr 2018:1.

Vogiazides, L. (2023). *Etablering på arbetsmarknaden efter studier i högskolan: Grundnivå och avancerad nivå 2019/20*. UKÄ – Publikationer och Beslut. DOI: https://doi. org/10.53340/uka.31.

Waldenström, D., Bastani, S. och Hansson, Å. (2018). *Kapitalbeskattningens förutsättningar*. Konjunkturrådets rapport 2018. SNS Förlag. Stockholm.

Waxholm, C., Holgersson, S., och Dolmén, L. (2008). *Polisens sätt att genomföra och redovisa LAU-tester – En explorativ studie av polisens trafiksäkerhetsarbete.* Finansierad av skyltfonden. Vägverket.

Westberg, O. (2018). Avskaffa gemensamma valdagen för att stärka svensk demokrati. *Dagens Nyheter*. 2018-09-09.

Westlund, H. och Wilhelmsson, M. (2022). *Valuating the negative externality of wind turbines: traditional hedonic and difference-in-difference approaches*. KTH. Working Paper 2022:6.

Wetterberg, G. (2023). Inför en särskild valdag för vård-skola-omsorg, *Expressen*, 2023-07-07.

Wikinarium/WSP (2023*). Järnvägslyftet – kostnadseffektiva åtgärder med effekt inom 10 år*. Omtag svensk järnväg.

Woolmann, T. och Tabakovic, H. (2018). *Revolving doors and regulatory capture.* VoxEU column. CEPR.

World Economic Forum (2020). *Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries are Performing on the Road to Recovery.*

Xing, J. (2012). Tax structure and growth: How robust is the empirical evidence?, *Economic letters*, Årg 117, S. 379–382.

Yagan, D. (2015). Capital tax reform and the real economy: The effects of the 2003 dividend tax cut. *American Economic Review*. 105(12), 3531–3563.

Kommittédirektiv 2023:58

Högre produktivitetstillväxt

Beslut vid regeringssammanträde den 20 april 2023

Sammanfattning

En kommitté för högre produktivitetstillväxt – en produktivitetskommission – ska analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten och lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet och öka produktiviteten i den offentliga sektorn. Syftet är att uppnå en högre tillväxt och en mer kostnadseffektiv offentlig sektor.

Kommissionen ska bl.a.

- analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten i ett land generellt och identifiera hinder mot och möjligheter till att höja produktivitetstillväxten i Sverige,
- lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet och därigenom höja den ekonomiska tillväxten,
- identifiera hinder mot och möjligheter till att öka produktiviteten i den offentliga sektorn och lämna förslag för att uppnå detta.

Uppdraget ska delredovisas senast den 1 maj 2024 och slutredovisas senast den 1 oktober 2025.

Definitioner av produktivitet

Produktivitet kan beskrivas som effektiviteten i produktionen, och är ett mått på hur mycket värde som skapas i förhållande till insatserna. Det finns olika sätt att mäta produktivitet. Ett vanligt mått är arbetsproduktivitet, som definieras som hur mycket ekonomiskt värde, mätt som bruttonationalprodukt (BNP) eller förädlingsvärde, som skapas per arbetad timme. På lång sikt är det ökningen i arbetsproduktivitet – att varje arbetad timme kan producera fler eller bättre varor och tjänster – som möjliggör tillväxt i BNP per capita och stigande reallöner.

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 välståndet 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 det 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. nollalterna-

tivet). Omfattningen av analyserna ska anpassas efter förslagens karaktär och ska kvantifieras i den utsträckning och i de delar det är möjligt. Kommissionen ska redovisa de alternativa förslag som har övervägts, och om kommissionen väljer att inte gå vidare med ett förslag ska skälen till detta anges. De antaganden som legat till grund för valet av förslag ska redovisas.

Kommissionen ska vidare ta ställning till hur effekterna av de föreslagna åtgärderna på bästa sätt ska kunna utvärderas.

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska de förslag på finansieringar som utredningen lämnar bidra till en helhet som främjar produktivitetstillväxt i näringslivet och högre produktivitet i den offentliga sektorn.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommissionen ska vid utförandet av sitt arbete inhämta synpunkter från forskare, företrädare för näringslivet, arbetsmarknadens parter, kommuner, regioner, berörda statliga myndigheter och relevanta civilsamhällesorganisationer.

Kommissionen ska löpande hålla Regeringskansliet informerat om sitt arbete.

En delredovisning av uppdraget ska lämnas senast den 1 maj 2024. I delredovisningen ska kommissionen presentera förslag som kommissionen bedömer är tillräckligt väl utredda för att kunna tas vidare, och där ingen ytterligare analys från kommissionens sida bedöms vara nödvändig. Kommissionen ska i delredovisningen även redogöra för sitt arbete med uppdraget att analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 oktober 2025.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välstånd. Fi.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]

Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]

Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]

En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]

Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]

Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]

Försvarsdepartementet

Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]

Regeringskansliet

Remiss

2025-10-21
Fi2025/01857

Finansdepartementet
Budgetavdelningen, Strukturenheten

Produktivitetskommissionens betänkanden Goda möjligheter till ökat välstånd (SOU 2024:29) och Fler möjligheter till ökat välstånd (SOU 2025:96)

Remissinstanser

1. Affärsverket svenska kraftnät
2. Almega
3. Arbetsförmedlingen
4. Arbetsgivarverket
5. Bolagsverket
6. Borgholm kommun
7. Boverket
8. Bostadsrätterna
9. Brottsförebyggande rådet
10. Business Sweden
11. Byggföretagen
12. Byggherrarna
13. Båstad kommun
14. Centrala studiestödsnämnden
15. Center för Wellbeing, Welfare and Happiness (vid Handelshögskolan i Stockholm)
16. Diskrimineringsombudsmannen
17. E-hälsomyndigheten

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

18. Ekobrottsmyndigheten
19. Ekonomistyrningsverket
20. Energiföretagen i Sverige
21. Energiföretagens Arbetsgivarföreningen (EFA)
22. Energimarknadsinspektionen
23. Eskilstuna kommun
24. Famna
25. Fastighetsägarna Sverige
26. Finansbolagens Förening
27. Finansinspektionen
28. Finspång kommun
29. Flen kommun
30. Folkhälsomyndigheten
31. Fondbolagens förening
32. Fremia
33. Funktionsrätt Sverige
34. Fysioterapeuterna
35. Företagarna
36. Försäkringskassan
37. Gislaved kommun
38. Gotlands kommun
39. Göteborg kommun
40. Göteborgs universitet
41. Havs- och vattenmyndighet
42. Hyresgästföreningen
43. IFN
44. Innovationsföretagen
45. Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
46. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)

47. Institutet för mänskliga rättigheter
48. IT och telekomföretagen
49. Jordbruksverket
50. Kammarkollegiet
51. Karlstads universitet
52. Katrineholm kommun
53. Klimatpolitiska rådet
54. KLYS - Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd
55. Knivsta kommun
56. Konkurrensverket
57. Konjunkturinstitutet
58. Konstnärsnämnden
59. Kungl. biblioteket
60. Landsorganisationen i Sverige (LO)
61. Lantmäteriet
62. Linköpings universitet
63. Linnéuniversitetet
64. LTH Energi och Miljösystem
65. Lunds universitet
66. Läkemedelsverket
67. Länsstyrelsen Dalarna
68. Länsstyrelsen Jämtland
69. Länsstyrelsen Skåne
70. Länsstyrelsen Stockholm
71. Länsstyrelsen Västerbotten
72. Länsstyrelsen Västernorrland
73. Länsstyrelsen Västra Götaland
74. Malmö kommun
75. Malmö universitet
76. Medlingsinstitutet

77. Migrationsverket
78. Motala kommun
79. Myndigheten för digital förvaltning
80. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)
81. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys)
82. Myndigheten för yrkeshögskolan
83. Naturvårdsverket
84. Norrtälje kommun
85. Nykvarn kommun
86. Nyköping kommun
87. Oxelösund kommun
88. Patent- och registreringsverket
89. Pensionsmyndigheten
90. Polismyndigheten
91. Post- och telestyrelsen
92. Regelrådet
93. Region Blekinge
94. Region Dalarna
95. Region Gävleborg
96. Region Halland
97. Region Jämtland Härjedalen
98. Region Jönköpings län
99. Region Kronoberg
100. Region Kalmar län
101. Region Norrbotten
102. Region Skåne
103. Region Stockholm
104. Region Sörmland
105. Region Uppsala

106. Region Värmland
107. Region Västerbotten
108. Region Västernorrland
109. Region Västmanland
110. Region Örebro län
111. Region Östergötland
112. Riksantikvarieämbetet
113. Riksarkivet
114. Riksbanken
115. Riksgäldskontoret
116. Riksrevisionen
117. RISE Research Institutes of Sweden AB
118. Sametinget
119. Simrishamn kommun
120. Skattebetalarnas Förening
121. Socialstyrelsen
122. Sparbankernas Riksförbund
123. Statens centrum för arkitektur och design
124. Statens energimyndighet
125. Statens institutionsstyrelse
126. Statens konstråd
127. Statens servicecenter
128. Statens skolinspektion
129. Statens skolverk
130. Statistiska centralbyrån (SCB)
131. Statskontoret
132. Stiftelsen Institutet för framtidsstudier
133. Stockholms kommun
134. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS)
135. Svensk Försäkring

136. Svensk sjuksköterskeförening
137. Svensk värdepappersmarknad
138. Svenska Bankföreningen
139. Svenska byggnadsarbetareförbundet
140. Svenska kommunalarbetareförbundet
141. Svenska läkaresällskapet
142. Svenska Naturskyddsföreningen
143. Svenskt näringsliv
144. Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)
145. Sveriges allmännytta
146. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
147. Sveriges Lärare
148. Sveriges läkarförbund
149. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
150. Södertälje kommun
151. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV)
152. TechSverige
153. Teknikföretagen
154. Tillväxtverket
155. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
156. Trafikanalys
157. Trafikverket
158. Transportstyrelsen
159. Tranås kommun
160. Umeå universitet
161. Universitetskanslersämbetet
162. Universitets- och högskolerådet
163. Upphandlingsmyndigheten
164. Upplands Väsby kommun
165. Uppsala kommun

166. Uppsala universitet
167. Vallentuna kommun
168. Vattenfall
169. Verket för innovationssystem (Vinnova)
170. Vetenskapsrådet
171. Vetlanda kommun
172. Villaägarnas Riksförbund
173. Vingåker kommun
174. Vårdförbundet
175. Vårdföretagarna
176. Världsnaturfonden WWF
177. Västra Götalandsregionen
178. Yrkeshögskoleförbundet
179. Älvkarleby kommun
180. Örebro universitet
181. Österåker kommun
182. Östhammar kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 4 februari 2026**. Svaren bör lämnas per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till alice.hallman@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2025/01857 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter enbart på de för remissinstansen relevanta förslagen eller materialet i betänkandena. En sådan

begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Anna Segerstedt
Departementsråd

§ 19

Remiss - Europeiska kommissionens förslag till ett nytt genomföranderamverk

Diarienummer: RJL 2025/3607

Beslut

Regionstyrelsens arbetsutskott föreslår regionstyrelsen

- godkänna föreliggande yttrande till Finansdepartementet som svar på remissen Europeiska kommissionens förslag till ett nytt genomföranderamverk.

Sammanfattning

Region Jönköpings län har av Finansdepartementet getts möjlighet att yttra sig över Europeiska kommissionens förslag till ett nytt genomföranderamverk. Förslaget innebär en utgiftsspårnings- och prestationsram för nästkommande långtidsbudget samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter. Den föreslagna prestationsramen är en enda rättsakt, dvs. en förordning med en enda uppsättning regler om övergripande principer, övervaknings- och rapporteringsbestämmelser.

Enligt förslaget kommer förordningen att börja tillämpas samtidigt som den fleråriga budgetramen för 2028–2034. Förslaget syftar enligt kommissionen bland annat till att säkerställa enhetliga regler för EU:s budgetprinciper, effektivisera och harmonisera övervakningen av utgifter och prestationer, samordna rapportering av prestationsdata och finansieringsinformation för att underlätta tillgången till EU-medel samt bidra till förenkling genom att minska den administrativa bördan för kommissionen, medlemsstater, genomförandepartner och bidragsmottagare.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Förslag till yttrande daterat 2026-01-27
- Remiss - Europeiska kommissionens förslag till ett nytt genomföranderamverk

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Regionledningskontoret

Finansdepartementet

Remiss - Europeiska kommissionens förslag till ett nytt genomföranderamverk Fi2025/01913

Förslag till beslut

Regionstyrelsen

- godkänner föreliggande yttrande till Finansdepartementet som svar på remissen Europeiska kommissionens förslag till ett nytt genomföranderamverk.

Sammanfattning

Region Jönköpings län har av Finansdepartementet getts möjlighet att yttra sig över Europeiska kommissionens förslag till ett nytt genomföranderamverk. Förslaget innebär en utgiftsspårnings- och prestationsram för nästkommande långtidsbudget samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter. Den föreslagna prestationsramen är en enda rättsakt, dvs. en förordning med en enda uppsättning regler om övergripande principer, övervaknings- och rapporteringsbestämmelser.

Enligt förslaget kommer förordningen att börja tillämpas samtidigt som den fleråriga budgetramen för 2028–2034. Förslaget syftar enligt kommissionen bland annat till att säkerställa enhetliga regler för EU:s budgetprinciper, effektivisera och harmonisera övervakningen av utgifter och prestationer, samordna rapportering av prestationsdata och finansieringsinformation för att underlätta tillgången till EU-medel samt bidra till förenkling genom att minska den administrativa bördan för kommissionen, medlemsstater, genomförandepartner och bidragsmottagare.

Ärendebeskrivning

EU-kommissionen har den 16 juli 2025 lämnat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en utgiftsspårnings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter. Den föreslagna prestationsramen är en enda rättsakt, dvs. en förordning med en enda uppsättning regler om övergripande principer, övervaknings- och rapporteringsbestämmelser. Förordning kommer att samla de nuvarande prestationsbestämmelserna som är spridda över mer än 50 program under perioden 2021–2027 på en enda plats och kommer tillämpas från och med den dag då den fleråriga budgetramen för 2028–2034 börjar tillämpas. Förslaget

innebär också en minskning av det totala antalet prestationsindikatorer från nuvarande ca 5 000 till omkring 700.

Kommissionen anger att förslaget syftar till att:

- Säkerställa enhetliga regler för EU:s budgetprinciper, såsom principen om att inte orsaka betydande skada (DNSH) och jämställdhetsprincipen, vilket minskar komplexitet och ökar samstämmighet.
- Effektivisera och harmonisera övervakningen av utgifter och prestationer, vilket förväntas förbättra transparensen och minska kostnaderna.
- Samordna rapportering av prestationsdata och finansieringsinformation för att underlätta tillgången till EU-medel.
- Bidra till förenkling genom att minska den administrativa bördan för kommissionen, medlemsstater, genomförandepartner och bidragsmottagare, bland annat genom proportionella rapporteringskrav och effektiviserad rapportering.

Region Jönköpings län har av Finansdepartementet getts möjlighet att yttra sig över kommissionens förslag.

Sammanfattning av Regionledningskontorets förslag till yttrande:
Regionledningskontoret välkomnar Region Jönköpings läns möjlighet att lämna synpunkter på förslaget och ställer sig positiv till ambitionen att förbättra koordineringen mellan olika fonder samt förslag som kan leda till förenklingar i regelverk och minska den administrativa bördan, inte minst för stödmottagare.

Samtidigt är Regionledningskontoret kritisk till delar i förslaget och ser med oro över att förslaget innebär en alltför centralstyrd prestationsram och en förskjutning av ansvar från regional till nationell nivå för fonder med delad förvaltning. En sådan centralisering riskerar att den regionala nivåns roll i flernivåstyret minskar.

Regionledningskontoret välkomnar EU-kommissionens ambition att harmonisera och förenkla regelverk samt minska den administrativa bördan, särskilt för stödmottagare. Regionledningskontoret ser positivt på initiativ som kan förbättra koordineringen mellan fonder och effektivisera rapportering, under förutsättning att förenklingarna är reella för aktörer på lokal och regional nivå.
Samtidigt understryker Regionledningskontoret riskerna med en alltför centralstyrd prestationsram och en förskjutning av ansvar från regional till nationell nivå för fonder med delad förvaltning. En sådan centralisering riskerar att minska utrymmet för långsiktiga regionala utvecklingsinitiativ och försvaga sammanhållningspolitikens kärnprinciper. Regionledningskontoret föreslår därför att partnerskap tillsätts på nivåer som möjliggör reellt inflytande från regionala aktörer, vilket bör ske på NUTS2-nivå.

Regionledningskontoret framhåller att den föreslagna prestationsbaserade förvaltnings- och utbetalningsmodellen kan skapa administrativ börda och rättslig

osäkerhet om den inte är förenlig med det svenska kostnadsbaserade systemet för medfinansiering.

Regionledningskontoret delar inte uppfattningen att ett genomförande baserat på förutbestämda mål automatiskt leder till bättre samordning och effektivitet. Istället bör hanteringen av EU-medel bygga på hur väl flernivåstyrning och samverkan mellan nationella myndigheter och regioner fungerar.

Det är avgörande att den ekonomiska risken inte förskjuts till projektägare på regional och lokal nivå. Om mindre aktörer förväntas bära risken vid utebliven måluppfyllelse finns en risk att de avstår från att delta, vilket kan minska mångfalden av aktörer och försvaga genomförandet.

En prestationsbaserad modell riskerar dessutom att premiera projekt med säkra och förutsägbara resultat framför mer innovativa och utforskande initiativ, vilket kan hämma nytänkande och långsiktig effekt.

Vidare understryker Regionledningskontoret behovet av flexibla indikatorer och interventionstyper som speglar regional kontext och kan kopplas till regionala utvecklingsstrategier.

Förslaget att ersätta halvtidsutvärderingen med en förenklad genomföranderapport kan medföra effektiviseringar, men riskerar också att försvaga det regionala inflytandet och möjligheten att justera program under genomförandet. Detta stärker behovet av partnerskap på NUTS2-nivå och av mekanismer för kontinuerlig regional återkoppling. Det regionala utvecklingsarbetet skapar effekter på lång sikt. Det som beskrivs i ramverket har tydligt fokus på indikatorer och det är svårt att ser när och var effekter ska mätas. En utebliven halvtidsutvärdering förstärker ytterligare svårigheten att se när i processen effekterna kommer att synliggöras.

När det gäller öronmärkningen till miljö och klimat menar Regionledningskontoret att det är viktigt att den kopplas till olika interventionstyper och inte låses till specifika mål. Erfarenheter från innevarande programperiod visar att alltför snäva öronmärkningar kan skapa inlåsningseffekter och försena utbetalningar. Miljö- och klimatmålen behöver formuleras brett och mätas utifrån interventioner snarare än att man avsätter en specifik procentsats av totalbudget i riktade gröna mål.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Förslag till yttrande daterat 2026-01-27
- Remiss - Europeiska kommissionens förslag till ett nytt genomföranderamverk

Beslutet skickas till

Finansdepartementet

Jane Ydman
Regiondirektör

Karin Hermansson
Regional utvecklingsdirektör

Finansdepartementet

Remiss - Europeiska kommissionens förslag till ett nytt genomföranderamverk

Sammanfattning

Region Jönköpings län har getts möjlighet att yttra sig över EU-kommissionen förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en utgiftsspårnings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter.

Region Jönköpings län välkomnar möjligheten att lämna synpunkter på förslaget och ställer sig positiv till ambitionen att förbättra koordineringen mellan olika fonder samt förslag som kan leda till förenklingar i regelverk och minska den administrativa bördan, inte minst för stödmottagare.

Samtidigt är Region Jönköpings län kritisk till delar i förslaget och ser med oro att förslaget innebär en alltför centralstyrd prestationsram och en förskjutning av ansvar från regional till nationell nivå för fonder med delad förvaltning. En sådan centralisering riskerar att minska utrymmet för långsiktiga regionala utvecklingsinitiativ som bidrar till nationella och europeiska mål.

Synpunkter på förslaget

Region Jönköpings län (RJL) välkomnar möjligheten att lämna synpunkter på EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en utgiftsspårnings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter. RJL ställer sig positiv till ambitionen att förbättra koordineringen mellan olika fonder samt initiativ som kan förenkla regelverk och minska den administrativa bördan, särskilt för stödmottagare. Samtidigt är RJL kritisk till delar av förslaget och ser att det innebär en centralisering och att den regionala nivåns roll i flernivåstyret minskar.

Regionledningskontoret
Box 1024
551 11 Jönköping

Telefon: 010-241 00 00
E-post: regionen@rjl.se
Hemsida: www.rjl.se

Organisationsuppgifter
Bankgiro: 5216-2849
Orgnr: 232100-0057

Övergripande synpunkter - risker med centralisering och behov av regionalt inflytande
Möjligheten att genomföra insatser på regional och lokal nivå med stöd från EU:s strukturfonder har stor betydelse för Jönköpings läns utveckling, särskilt för att bygga gemensamma strukturer, kraftsamla kring utmaningar, utveckla styrkor och skapa interregional samverkan både nationellt och internationellt. RJL understryker vikten av EU:s närhetsprincip – ett effektivt genomförande kräver lokal och regional närvaro, kunskap och erfarenhet. Detta kan inte uppnås om ansvaret koncentreras till nationella myndigheter utan regionala utgångspunkter.

RJL ser med oro på att förslaget innebär en förskjutning av ansvar från regional till nationell nivå för fonder med delad förvaltning. En sådan centralisering riskerar att minska utrymmet för långsiktiga regionala utvecklingsinitiativ som bidrar till nationella och europeiska mål. RJL understryker vikten av att den nationella nivån arbetar enligt partnerskapsprincipen och att partnerskap tillsätts på nivåer som möjliggör reellt inflytande från regionala aktörer. RJL förordar NUTS2-nivå.

Fortsatt möjlighet till subsidiära satsningar på territoriell nivå är avgörande. Insatser ska kunna genomföras på olika geografiska nivåer i linje med subsidiaritetsprincipen, vilket stärker argumentet för ett brett regionalt deltagande i planering och genomförande. Sammanhållningspolitikens huvudmål, att minska regionala och territoriella skillnader, behöver även fortsättningsvis mätas på regional nivå.

Eftersom kommuner och regioner står för merparten av den medfinansiering som krävs för EU:s stödandel är det avgörande att EU-medlen för regionala och lokala insatser inte reduceras. En minskning skulle direkt påverka möjligheten till nationell medfinansiering och riskera att försvaga den uppväxlingseffekt som EU-medlen genererar.

Prestationsbaserad modell – risker och konsekvenser
Förslaget om en prestationsbaserad förvaltnings- och utbetalningsmodell väcker frågor om hur modellen ska utformas på nationell nivå. Risken finns att en prestationsbaserad EU-modell inte blir kompatibel med det svenska systemet för nationell medfinansiering, som i huvudsak är kostnadsbaserat. Att hantera två parallella regelverk med olika logik riskerar att skapa administrativ börda och rättslig osäkerhet.

RJL ser positivt på initiativ för att harmonisera och rationalisera rapporteringen inom fonder med delad förvaltning, under förutsättning att förenklingarna är reella för aktörer på lokal och regional nivå.

Det prestationsbaserade ramverket behöver kunna anpassas efter respektive fonds och programs inriktning.

Förslaget att ersätta halvtidsutvärderingen med en förenklad genomföranderapport kan medföra effektiviseringar, men riskerar också att försvaga det regionala inflytandet och möjligheten att justera program under genomförandet. Detta stärker behovet av partnerskap på NUTS2-nivå och av mekanismer för kontinuerlig regional återkoppling. Det regionala utvecklingsarbetet skapar effekter på lång sikt. Det som beskrivs i ramverket har tydligt fokus på indikatorer och det är svårt att se när och var effekter ska mätas. En utebliven halvtidsutvärdering förstärker ytterligare svårigheten att se när i processen effekterna kommer att synliggöras.

RJL delar inte uppfattningen att ett genomförande baserat på förutbestämda mål automatiskt leder till bättre samordning och effektivitet. Istället bör hanteringen av EU-medel bygga på hur väl flernivåstyrning och samverkan mellan nationella myndigheter och regioner fungerar. Det är avgörande att den ekonomiska risken inte förskjuts till projektägare på regional och lokal nivå. Om mindre aktörer förväntas bära risken vid utebliven måluppfyllelse finns en risk att de avstår från att delta, vilket kan minska mångfalden av aktörer och försvaga genomförandet. En prestationsbaserad modell riskerar dessutom att premiera projekt med säkra och förutsägbara resultat framför mer innovativa och utforskande initiativ, vilket kan hämma nytänkande och långsiktig effekt.

RJL ser gärna att nuvarande N+3 regeln kvarstår med hänsyn till att program med samverkanskaraktär riskerar problem i förhållande till vanliga tidsramar för projektstart och rekvirering.

Indikatorer och interventionstyper – behov av flexibilitet
Avsaknaden av regionalt anpassade indikatorer riskerar att minska antalet initiativ för långsiktig regional utveckling och att sådana insatser prioriteras ned till förmån för bredare nationella målsättningar som inte alltid speglar regionala behov. De föreslagna interventionstyperna och indikatorerna riskerar att missa den regionala kontexten och därmed leda till felriktad styrning. Indikatorerna måste därför utformas med flexibilitet så att prestationer och resultat kan bedömas utifrån en platsbaserad kontext. Tidigare programperioder har visat att kopplingen till regionala utvecklingsstrategier är avgörande för att EU-medlen ska bidra till långsiktig hållbar utveckling. Samtidigt får prestationsramverket inte innebära att indikatorerna blir målen i sig, eftersom detta riskerar att styra genomförandet mot kortsiktiga kvantitativa resultat snarare än långsiktiga effekter och samhällsomvandling. Nya typer av indikatorer ställer dessutom höga krav på tydliga regelverk för mätmetoder och datakvalitet. Förslaget saknar indikatorer som speglar resultat på regional nivå, vilket försvårar möjligheten att visa mervärdet av insatserna lokalt. Effekterna av investeringarna uppstår ofta först på längre sikt och inte alltid i direkt anslutning till projekten, vilket bör beaktas i uppföljningen.

Miljö- och klimatmål
När det gäller öronmärkningen till miljö och klimat är det viktigt att den kopplas till olika interventionstyper och inte låses till specifika mål. Erfarenheter från innevarande programperiod visar att alltför snäva öronmärkningar kan skapa inlåsningseffekter och försena utbetalningar. Miljö- och klimatmålen behöver formuleras brett och mätas utifrån interventioner snarare än att man avsätter en specifik procentsats av totalbudget i riktade gröna mål.

Rachel De Basso
Regionstyrelsens ordförande

From: "Ruth-Aïda Nahum" <ruth-aida.nahum@regeringskansliet.se> on behalf of "Fi BA EU remissvar" <fi.ba.eu.remissvar@regeringskansliet.se>
Sent: 2025-10-31 08:15:05
To: "Region Jönköpings län" <regionen@rjl.se>
Cc: "Bijelic Eriksson Nathalie" <nathalie.bijelic.eriksson@rjl.se>
Subject: VB: Fi2025/01913 Remiss - Europeiska kommissionens förslag till ett nytt genomföranderamverk, begäran om anstånd

Viktig Information: Detta e-postmeddelande kommer från en avsändare utanför Region Jönköpings län. Klicka aldrig på länkar och öppna aldrig bifogade filer om du är osäker på avsändaren eller innehållet.

Om du misstänker att meddelandet är skadligt, vidarebefordra meddelandet till natfiske@rjl.se

Hej,

Finansdepartementet har tagit emot Region Jönköpings läns begäran om förlängd svarstid för remissen avseende Europeiska kommissionens förslag till en ny förordning om inrättande av ett nytt ramverk för uppföljning av budgetutgifter och genomförande, externt diarienummer Fi2025/01913.

Region Jönköpings län beviljas förlängd svarstid till **den 27 januari 2026**.

Mvh,
/Ruth-Aida Nahum

Från: Bijelic Eriksson Nathalie <nathalie.bijelic.eriksson@rjl.se>
Skickat: den 27 oktober 2025 14:50
Till: FI Remissvar <fi.remissvar@regeringskansliet.se>
Ämne: Fi2025/01913 Remiss - Europeiska kommissionens förslag till ett nytt genomföranderamverk, begäran om anstånd

Hej,

Region Jönköpings län har tagit emot ovan rubricerad remiss och önskar inkomma med remissvar. På grund av fastställda sammanträdesdagar för ansvarig instans Regionstyrelsen önskar vi begäran anstånd att inkomma med vårt remissvar **senast den 27 januari 2026.**

Tacksam för återkoppling om anståndet beviljas.

Med Vänliga Hälsningar

Nathalie Bijelic Eriksson
Sektionschef Diarium och nämndadministration
073-0875640
nathalie.bijelic.eriksson@rjl.se

Område Kansli
Regionledningskontoret

Region Jönköpings län
www.rjl.se

Information och e-tjänster för
din hälsa och vård
www.1177.se/Jonkopings-lan



From: "Bijelic Eriksson Nathalie"
Sent: 2025-10-27 14:49:28
To: "'fi.remissvar@regeringskansliet.se'" <fi.remissvar@regeringskansliet.se>
Subject: Fi2025/01913 Remiss - Europeiska kommissionens förslag till ett nytt genomföranderamverk, begäran om anstånd

Hej,

Region Jönköpings län har tagit emot ovan rubricerad remiss och önskar inkomma med remissvar. På grund av fastställda sammanträdesdagar för ansvarig instans Regionstyrelsen önskar vi begäran anstånd att inkomma med vårt remissvar **senast den 27 januari 2026.**

Tacksam för återkoppling om anståndet beviljas.

Med Vänliga Hälsningar

_____
Nathalie Bijelic Eriksson
Sektionschef Diarium och nämndadministration
073-0875640
nathalie.bijelic.eriksson@rjl.se

Område Kansli
Regionledningskontoret
Region Jönköpings län
www.rjl.se

Information och e-tjänster för
din hälsa och vård
www.1177.se/Jonkopings-lan

Region Jönköpings län

EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.7.2025
COM(2025) 545 final

ANNEXES 2 to 5

BILAGOR

till förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om att fastställa en ram för spårning av budgetutgifter och resultat samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter

{SEC(2025) 590 final} - {SWD(2025) 590 final} - {SWD(2025) 591 final}

BILAGA II Förteckning över koder för typ av område

Del 1: KODER FÖR DIMENSIONEN TYP AV OMRÅDE (I)

01	Tätorter
02	Landsbygdsområden
03	Områden som påverkas av omställning av industrin
04	Öar och kustområden
05	Andra typer av målterritorier
06	Glesbefolkade områden
07	Ingen territoriell inriktning

Del 2: KODER FÖR DIMENSIONEN TYP AV OMRÅDE (II)

01	Yttersta randområdena
02	De mindre Egeiska öarna
03	De östra gränsregionerna
04	Nordliga glest befolkade områden

Del 3: KODER FÖR DET TERRITORIELLA INITIATIVET OCH DIMENSIONEN LOKALT SAMARBETE

01	Integrerad territoriell utveckling och stadsutveckling
02	Lokalt ledd utveckling/Leader
03	Andra territoriella verktyg

Del 4: PLATS (Nuts 2)

XX	Kod för region eller område där insatsen är belägen eller genomförs enligt den gemensamma nomenklaturen för statistiska territoriella enheter (Nuts) i bilaga I till förordning (EG) nr 1059/2003.

BILAGA III Specifika mål för klimat- och miljöutgifter

Följande program och instrument förväntas bidra med minst följande procentuella andelar av sin totala finansieringsram för klimat- och miljömål:

(1) Nationella och regionala partnerskapsplaner 43 %

(2) Europeiska konkurrenskraftsfonden 43 %

(3) Ramprogram för forskning och innovation 40 %

(4) Fonden för ett sammanlänkat Europa 70 %

(5) Instrumentet Europa i världen 30 %

BILAGA IV Förteckning över program och verksamheter för jämställdhetsintegrering

(1) Nationella och regionala partnerskapsplaner

(2) Europeiska konkurrenskraftsfonden

(3) Ramprogram för forskning och innovation

(4) Instrumentet Europa i världen

(5) Erasmus – Europeiska solidaritetskåren

(6) Kreativa Europa – Medborgare, jämlikhet, rättigheter och värden

(7) Unionens civilskyddsmekanism

(8) Programmet för rättsliga frågor

(9) Stödprogrammet för den turkcypriotiska befolkningsgruppen

(10) Utomeuropeiska länder och territorier (inkl. Grönland)

BILAGA V Information, kommunikation och synlighet

(1) Användning av unionens emblem och emblemets tekniska kännetecken (*emblemet*) samt finansieringsmeddelandet:

(a) Emblemet och finansieringsmeddelandet ska vara väl synliga i all informations- och kommunikationsverksamhet samt synliggörande verksamhet som rör genomförandet av åtgärder som får stöd från unionen. Detta omfattar i synnerhet kontakter med massmedier, konferenser, seminarier och informationsmaterial såsom broschyrer, foldrar, affischer, banderoller, presentationer och marknadsföringsmaterial, digitala produkter, webbplatser (inklusive visningar på mobila enheter) och traditionella eller sociala medieplattformar. Infrastruktur, fordon, material och utrustning som används eller levereras inom ramen för och åtgärder som medfinansieras av EU måste tydligt identifieras.

(b) Texten *Med stöd av Europeiska unionen* ska alltid skrivas ut i sin helhet och placeras intill emblemet. Den ska översättas till lokala språk. Finansieringsmeddelandet får på kommissionens begäran ersättas med orden *Europeiska unionen*. Detta förenklade meddelande ska skrivas ut i sin helhet och översättas till lokala språk.

(c) För partner som genomför yttre åtgärder ska finansieringsmeddelandet ersättas med meddelandet *I partnerskap med Europeiska unionen* utskrivet i sin helhet och placerat intill emblemet. Det ska översättas till lokala språk.

(d) Det typsnitt som används i samband med emblemet måste vara enkelt och lättläst. Det rekommenderade typsnittet är Arial.

(e) Understrykningar och andra teckeneffekter är inte tillåtna.

(f) Texten får inte på något sätt överlappa emblemet.

(g) Typsnittets färg ska vara EU-flaggans blå färg (Reflex Blue[1]), vit eller svart beroende på bakgrunden.

(h) Teckenstorleken ska stå i proportion till emblemets storlek.

(i) Det är viktigt att tillräcklig kontrast säkerställs mellan emblemet och bakgrunden. Om det är nödvändigt med en färgad bakgrund ska flaggan omges av en vit kant med en bredd som motsvarar 1/25 av rektangelns höjd.

(j) För att emblemet och finansieringsmeddelandet ska vara synliga i sin helhet ska de alltid omges av ett tomt utrymme, ett s.k. skyddsutrymme, utan andra element (text, bilder, teckningar, figurer etc.).

(k) Emblemets grafiska element ska överensstämma med *Det europeiska emblemet – en grafisk guide* i bilaga A1 till Publikationshandboken[2].

(l) Exempel på emblemet inklusive finansieringsmeddelandet:

---

[1] Hänvisning till Pantone, i fyrfärgstryck. C: 100 %, M: 80 %, Y: 0 %, K: 0 %, digital färgprocess. R: 0 %, G: 51 %, B: 153 %, hexadecimal: #003399.

[2] Tillgänglig på https://style-guide.europa.eu/o/opportal-service/isg?resource=pdf-web/ISG_en_4web.pdf.





(m) Exempel på förenklat meddelande om Europeiska unionen





(n) Exempel på partnerskapsmeddelande i samband med yttre åtgärder som finansieras av unionen





(2) Principerna för tredje parters användning av emblemet har fastställts i den administrativa överenskommelsen med Europarådet rörande tredje parters användning av det europeiska emblemet[3].

(3) Kommissionen ska på begäran av unionens institutioner, organ, kontor eller byråer göra kommunikationsmaterial och synliggörande material tillgängligt och säkerställa att det finns ett icke-exklusivt, oåterkalleligt och avgiftsfritt tillstånd att använda sådant material samt att eventuella befintliga rättigheter till materialet ges till unionen, inklusive åtminstone följande rättigheter:

[3] EUT C 271, 8.9.2012, s. 5.

(a) Intern användning, dvs. rätten att reproducera, kopiera och tillhandahålla kommunikationsmaterial och synliggörande material till institutioner och byråer i unionen och medlemsstaternas myndigheter samt deras anställda.

(b) Reproduktion av kommunikationsmaterial och synliggörande material, oavsett metod och form, helt eller delvis.

(c) Förmedling till allmänheten av kommunikationsmaterial och synliggörande material genom alla kommunikationsmedel.

(d) Spridning till allmänheten av kommunikationsmaterial och synliggörande material (eller kopior därav) i alla former.

(e) Lagring och arkivering av kommunikationsmaterial och synliggörande material.

(f) Underlicensiering av rättigheterna till kommunikationsmaterial och synliggörande material till tredje parter.

(4) Kommissionen får tillhandahålla kommunikationsmallar och ytterligare vägledning för att stödja bidragsmottagare, i enlighet med principerna om förenkling och proportionalitet. Partner som genomför EU-finansierade yttre åtgärder inom ramen för Global Gateway ska följa särskilda riktlinjer.

EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.7.2025
COM(2025) 545 final

ANNEX 1

BILAGA

till Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om fastställande av en utgiftsspårnings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter

{SEC(2025) 590 final} - {SWD(2025) 590 final} - {SWD(2025) 591 final}

BILAGA I Interventionsområden och indikatorer

CCM Begränsning av klimatförändringar
CCA Anpassning till klimatförändringar och klimatresiliens
ENV Miljöeffekter SOC Sociala effekter

Politikområde (nivå 1)	Politikområde (nivå 2)	#	Interventionsområde	CCM	CCA	ENV	SOC	Outputindikator	Resultatindikator
Jordbruk och fiske	Jordbruk	1	**Främja generationsskifte bland jordbrukare**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal jordbrukare • Antal samarbetsprojekt. • Antal finansieringsavtal. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Antal nya unga jordbrukare och andra nya aktörer inom jordbruket som fått stöd – fördelat på kön.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	2	**Riktat inkomststöd till jordbrukare**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Hektar. • Antal jordbrukare. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Andel jordbruksareal som omfattas av ansvarsfull miljöförvaltning och miljöskyddsmetoder. • Andel extra inkomststöd per hektar för jordbruksföretag som är mindre än genomsnittet. • Nya unga jordbrukare och andra nya aktörer inom jordbruket som fått stöd. • Övriga bidragsmottagare – per målgrupp (kvinnor, mindre jordbruksföretag, jordbruk i särskilda områden, andra grupper av jordbruksföretag). • Växthusgasutsläpp som undvikits och upptagits, ton koldioxidekvivalent. • Ökning eller skydd av organiskt innehåll i marken.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	3	**Stöd till jordbrukare i sektorer där det finns behov; proteingrödor och blandning av dessa med gräs**	100 %	40 %	40 %	0 %	• Hektar. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Procentuell andel av det extra inkomststödet per hektar för stödberättigade jordbruksföretag – per sektor.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	4	**Stöd till jordbrukare i sektorer där det finns behov; gräs och annat örtartat foder**	100 %	40 %	40 %	0 %	• Hektar. • Antal småbrukare i tredjeländer.	
Jordbruk och fiske	Jordbruk	5	**Stöd till jordbrukare i sektorer där det finns behov; idisslande djur**	0 %	40 %	40 %	0 %	• Antal djurenheter. • Antal småbrukare i tredjeländer.	
Jordbruk och fiske	Jordbruk	6	**Stöd till jordbrukare i sektorer där det finns behov – övriga sektorer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Hektar. • Antal bikupor. • Antal lådor för silkesmaskar. • Antal småbrukare i tredjeländer.	
Jordbruk och fiske	Jordbruk	7	**Stöd till bomullsodlare**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Hektar. • Antal småbrukare i tredjeländer.	

Jordbruk och fiske	Jordbruk	8	**De yttersta randområdena och öarna i Egeiska havet – ersättning för extrakostnader på grund av dålig tillgänglighet och territoriell fragmentering**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal aktörer.	• Ton och värde av jordbruksprodukter som köps in till de yttersta randområdena och Egeiska öarna – per sektor.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	9	**De yttersta randområdena och Egeiska öarna – stöd till lokal jordbruksproduktion**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Hektar. • Antal djurenheter. • Antal bidragsmottagare.	• Andel lokala behov som tillgodoses med vissa lokalt producerade betydande produkter i EU:s yttersta randområden och på de mindre Egeiska öarna.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	10	**Stöd till jordbrukare i bergsområden**	40 %	40 %	100 %	0 %	• Hektar. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Procentuell andel av extra inkomststöd per hektar i områden med naturliga begränsningar.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	11	**Stöd till jordbrukare i områden med naturliga begränsningar**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Hektar. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Procentuell andel av extra inkomststöd per hektar i områden med naturliga begränsningar.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	12	**Stöd till miljö- och klimatpraxis, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	100 %	100 %	100 %	0 %	• Hektar. • Antal djurenheter. • Antal bikupor. • Antal insatser. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Växthusgasutsläpp som undvikits och upptagits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av ammoniakutsläpp. • Ökning eller skydd av organiskt innehåll i marken. • Andel jordbruksareal som fått stöd för ekologiskt jordbruk, per kategori: omställning eller underhåll. • Andel jordbruksareal som fått stöd för att uppnå positiva miljö- och klimateffekter i fråga om: vattenkvalitet, vattenkvantitet, biologisk mångfald, hantering av näringsämnen, minskning av bekämpningsmedel, klimatanpassning. • Andel bikupor som fått stöd. • Andel skogsmark som omfattas av frivilliga åtaganden för skogsmiljö och klimat som fått stöd. • Andel jordbruk som förbättrar digitaliseringen och användningen av digitala verktyg. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.

Jordbruk och fiske	Jordbruk	13	**Stöd till miljö- och klimatomställning, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	100 %	100 %	100 %	0 %	• Antal jordbrukare. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Växthusgasutsläpp som undvikits och upptagits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av ammoniakutsläpp. • Ökning eller skydd av organiskt innehåll i marken. • Andel jordbruksareal som fått stöd för ekologiskt jordbruk, per kategori: Ombyggnad. • Andel jordbruksareal som fått stöd för att uppnå positiva miljö- och klimateffekter i fråga om: vattenkvalitet, vattenkvantitet, biologisk mångfald, hantering av näringsämnen, minskning av bekämpningsmedel, klimatanpassning. • Andel bikupor som fått stöd. • Andel jordbruk som förbättrar digitaliseringen och användningen av digitala verktyg. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Jordbruk och fiske	Jord- och skogsbruk	14	**Stöd för att uppfylla obligatoriska krav**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Hektar.	• Andel jordbruksareal som fått stöd för att uppfylla de obligatoriska kraven. • Andel skogsareal som fått stöd för att uppfylla de obligatoriska kraven.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	15	**Gröna investeringar, inklusive åtgärder för klimatresiliens**	100 %	100 %	40 %	0 %	• Antal insatser. • Antal finansieringsavtal. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Installerad kapacitet för förnybar energi (MW). • Andel jordbruksföretag som får investeringsstöd som bidrar till begränsning av och anpassning till klimatförändringar. • Andel jordbruksföretag som får investeringsstöd med anknytning till naturresurser. • Andel jordbruksföretag som får investeringsstöd med anknytning till natur och biologisk mångfald. • Växthusgasutsläpp som undvikits och upptagits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av ammoniakutsläpp. • Andel jordbruk som förbättrar digitaliseringen och användningen av digitala verktyg. • Antal gröna investeringar som fått stöd i andra landsbygdsföretag än jordbruk och skogsägare. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.

Jordbruk och fiske	Jordbruk	16	**Investeringar i jord- och skogsbruk (utom gröna investeringar eller investeringar för att förbättra djurs hälsa, biosäkerhet och djurskydd)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal insatser. • Antal småbrukare. • Antal finansieringsavtal. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Andel jordbruksföretag som får stöd för att öka de ekonomiska resultaten, bland annat för att förbättra resurseffektiviteten och diversifiera hushållens inkomster. • Totala produktiva investeringar, inklusive infrastruktur, i skogsbrukssektorn. • Antal arbetstillfällen som har bevarats eller skapats. • Andel jordbruk som förbättrar digitaliseringen och användningen av digitala verktyg. • Installerad kapacitet för förnybar energi (MW). • Växthusgasutsläpp som undvikits och upptagits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av ammoniakutsläpp.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	17	**Investeringar och åtaganden för att förbättra djurhälsa, biosäkerhet och djurskydd**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal insatser. • Antal djurenheter. • Antal finansieringsavtal. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Andel djurenheter som berörs av verksamhet som fått stöd för att förbättra djurs hälsa och biosäkerhet per art. • Andel djurenheter som berörs av verksamhet som fått stöd för att förbättra djurs välbefinnande.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	18	**Investeringar i grundläggande tjänster och liten infrastruktur i landsbygdsområden**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal insatser. • Antal finansieringsavtal. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Andel av landsbygdsbefolkningen som får investeringsstöd för grundläggande tjänster och infrastruktur i landsbygdsområden.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	19	**Stöd till inrättandet av producentorganisationer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal producentorganisationer/producentgrupper/branschorganisationer.	
Jordbruk och fiske	Jordbruk	20	**Stöd till jordbrukssektorer som genomförs av producentorganisationer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal verksamhetsprogram. • Antal finansieringsavtal.	• Andel jordbruksföretag i erkända producentorganisationer med verksamhetsprogram per sektor. • Antal personer som fått rådgivning eller utbildning. • Andel jordbruk som förbättrar digitaliseringen och användningen av digitala verktyg. • Installerad kapacitet för förnybar energi (MW).
Jordbruk och fiske	Jordbruk	21	**Stöd till biodling**	0 %	0 %	100 %	0 %	• Antal insatser. • Antal bikupor. • Antal bidragsmottagare. • Antal finansieringsavtal. • Antal småbrukare i tredjeländer.	

Jordbruk och fiske	Jordbruk	22	**Stöd till vinsektorn**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal insatser. • Hektar. • Antal bidragsmottagare. • Hektoliter. • Antal finansieringsavtal. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Andel jordbruksföretag med vingårdar som får stöd till vinsektorn. • Antal personer som fått rådgivning eller utbildning. • Andel jordbruk som förbättrar digitaliseringen och användningen av digitala verktyg. • Installerad kapacitet för förnybar energi (MW).
Jordbruk och fiske	Jordbruk	23	**Unionens och medlemsstaternas deltagande i och främjande av erkända kvalitetssystem**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal bidragsmottagare. • Antal insatser.	• Antal kvalitetssystem för jordbruksbaserade livsmedelsprodukter från EU som fått stöd – per kategori (EU, nationell, frivillig certifiering).
Jordbruk och fiske	Jordbruk	24	**Avbytartjänster inom jordbruket**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal insatser. • Antal tjänster som inrättats. • Antal småbrukare i tredjeländer.	
Jordbruk och fiske	Jordbruk	25	**Konsult i jordbruksfrågor**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal insatser. • Antal tjänster som inrättats. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Antal personer som fått rådgivning eller utbildning. • Antal utbildade jordbruksrådgivare.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	26	**Förbättra tillgången till innovation inom jordbruket**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal förberedande projekt. • Antal genomförda projekt. • Antal småbrukare i tredjeländer.	
Jordbruk och fiske	Jordbruk	27	**Stöd till utdelning av jordbruksprodukter till skolor (EU:s skolprogram)**	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal barn.	• Andel barn som omfattas av EU:s skolprogram (inom målgruppen).
Jordbruk och fiske	Jordbruk	28	**Stöd till riskhanteringsåtgärder, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	0 %	100 %	0 %	0 %	• Antal jordbrukare. • Antal fonder. • Antal berörda bidragsmottagare. • Antal finansieringsavtal. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Andel jordbruksföretag med stöd av krisbetalningar och restaureringsåtgärder. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som gynnas av åtgärder för klimatresiliens.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	29	**Krisstöd till jordbrukare, bland annat för att återställa produktionspotentialen och för undantagsåtgärder på marknaden**	0 %	40 %	0 %	0 %	• Antal jordbrukare. • Antal berörda bidragsmottagare. • Antal insatser. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Andel jordbruksföretag med stöd av krisbetalningar och restaureringsåtgärder. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	30	**Prisstabilisering**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Ton produkter.	• Andel produktion inom ramen för offentlig lagring och understödd privat lagring – per sektor.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	31	**Informationssystemet för jordbruksföretagens hållbarhet**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal korrekt ifyllda företagsredovisningar.	• Undersökningens omfattning. Representativitet för jordbruksföretag i EU, utnyttjad jordbruksareal, produktion (standardresultat) och arbetskraft inom jordbruket.
Jordbruk och fiske	Jordbruk	32	**Digitalisering av jordbruksföretag**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal IKT-lösningar. • Antal insatser.	• Andel jordbruk som förbättrar digitaliseringen och användningen av digitala verktyg.

Jordbruk och fiske	Jordbruk	33	**Alternativ utveckling i tredjeländer för att minska olaglig narkotikaodling**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal småbrukare i tredjeländer.	
Miljö och klimat.	Jord- och skogsbruk	34	**System för skogsjordbruk, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	40 %	100 %	100 %	0 %	• Antal insatser. • Antal småbrukare i tredjeländer.	• Hektar skogsjordbruk. • Växthusgasutsläpp som undvikits och upptagits, ton koldioxidekvivalent. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Jordbruk och fiske	Jord- och skogsbruk	35	**Skogsbruk – inte grönt**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Hektar skogsareal som får stöd.	
Jordbruk och fiske	Jord- och skogsbruk	36	**Skog – miljö- och klimatåtaganden, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	100 %	100 %	100 %	0 %	• Hektar.	• Andel skogsmark som omfattas av åtaganden för skogsmiljö och klimat. • Växthusgasutsläpp som undvikits och upptagits, ton koldioxidekvivalent. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Jordbruk och fiske	Jord- och skogsbruk	37	**Gröna investeringar i skog och skogsbruk, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	40 %	100 %	40 %	0 %	• Antal insatser.	• Hektar skogslandskapselement (utom skogsjordbruk). • Hektar återställd skogsareal. • Växthusgasutsläpp som undvikits och upptagits, ton koldioxidekvivalent. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Jordbruk och fiske	Jord- och skogsbruk	38	**Förebyggande och återställande av skador på skogar, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	100 %	100 %	40 %	0 %	• Antal insatser för investeringsstöd för förebyggande och återställande av skador på skogar, med uppdelning för rapportering.	• Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Jordbruk och fiske	Jord- och skogsbruk	39	**Produktiva investeringar i skog och skogsbruk (inklusive industrier, exklusive gröna investeringar samt förebyggande och återställande av skador)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal insatser.	
Jordbruk och fiske	Jord- och skogsbruk	40	**Etableringsstöd för skogsbrukare**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal insatser.	• Antal nyetablerade skogsbrukare.
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	41	**Rådgivande nämnder**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal rådgivande nämnder.	• Antal mottagna rekommendationer.
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	42	**Kompensation för oförutsedda externa händelser/miljö-, klimat-, folkhälso-/marknadshändelser**	0 %	40 %	40 %	0 %	• Antal insatser.	• Antal arbetstillfällen som kvarstår – fördelat på kön. • Antal företag som underhålls.
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	43	**Kontroll och tillsyn**	0 %	0 %	100 %	0 %	• Antal insatser.	• Antal installerade eller förbättrade styrmedel.

Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	44	**Datainsamling, stöd till marin observation, analys och kunskap**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal insatser.	• Antal tjänsteleverantörer. • EMODnet. Antal unika besökare per månad.
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	45	**Integrerad havspolitik, inbegripet sjöfartsskydd, sjöfartsövervakning och havsregionalt samarbete och havsområdesstrategier**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal insatser.	• Antal projekt inom den blå ekonomin på havsområdesnivå. • Kunskap om haven. Antal medlemmar i koalitionen EU4Ocean. • Observationsgruppen för den blå ekonomin. Antal unika besökare per månad.
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	46	**Världshavsförvaltning**	40 %	40 %	100 %	0 %	• Antal havsdialoger. • Antal finansieringsavtal som rör internationella processer (inom ramen för Unclos). • Antal projekt.	• Täckning av internationella mottagare (antal organisationer). • Täckning av mottagare från länder (antal länder).
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	47	**Investeringar i den blå ekonomin, inklusive smart specialisering**	40 %	40 %	100 %	0 %	• Antal insatser.	• Investeringar som föranletts (euro). • Antal arbetstillfällen som kvarstår eller skapats – fördelat på kön. • Antal företag som skapats. • Antal små och medelstora företag som fått stöd. • Antal S3-partnerskap som skapats.
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	48	**Definitivt upphörande med fiskeverksamhet**	100 %	100 %	100 %	0 %	• Antal insatser.	• Avvecklade fartygs kapacitet (GT och kW). • Antal personer som gynnas. • Antal skrotade fartyg.
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	49	**Vetenskaplig rådgivning, datainsamling och marknadsinformation**	40 %	40 %	100 %	0 %	• Användning av data- och informationsplattformar, forskning om specifika havs- och fiskerifrågor – relaterade frågor (antal användare).	• Antal utlysta dataansökningsomgångar. • Antal fiskbestånd för vilka rådgivning ges. • Antal punkter på dagordningen för STECF:s plenarsammanträden. • Antal bidrag som tilldelats för att förbättra den vetenskapliga rådgivningen om frekvens två gånger per år. • EU-organet för marknadsbevakning av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Antal unika besökare per månad.
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	50	**Stöd till klimatanpassning och klimatresiliens inom sektorerna för fiske, vattenbruk och blå ekonomi**	40 %	100 %	40 %	0 %	• Antal insatser.	• Antal åtgärder som bidrar till klimatanpassning. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.

Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	51	**Stöd för att skapa och upprätthålla attraktiva fiskeri-, vattenbruks- och beredningssektorer**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal insatser.	• Antal personer som utbildats – fördelat på kön. • Antal uppstartsföretag som fått stöd. • Antal beviljade lån/lånegarantier. • Antal arbetstillfällen som kvarstår eller skapats – fördelat på kön. • Antal personer upp till 40 år som är sysselsatta inom sektorn – fördelat på kön. • Antal enheter som ökar den sociala hållbarheten. • Innovationer som utvecklats (antal nya produkter, tjänster, processer, affärsmodeller eller metoder).
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	52	**Stöd till kustsamhällens utveckling och omställning, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal insatser.	• Antal kustområden som fått stöd (ESTAT-definition). • Antal små och medelstora företag som fått stöd i diversifieringsverksamhet. • Antal personer som utbildats/omkvalificerats – fördelat på kön. • Antal lokala och regionala myndigheter som fått stöd (t.ex. i lokala omställningsstrategier). • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	53	**Stöd till energiomställningen inom sjöfart, fiske och vattenbruk**	100 %	40 %	40 %	0 %	• Antal insatser.	• Antal innovationer som utvecklats. • Minskade växthusgasutsläpp. • Investeringar i ny (ren) teknik (euro). • Antal utförda revisioner. • Antal pilotprojekt som fått stöd. • Antal modifieringar. • Antal besättningar/chefer som utbildats i energiomställning.
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	54	**Stöd till hållbart fiske och vattenbruk, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	0 %	40 %	100 %	0 %	• Antal insatser.	• Antal åtgärder som bidrar till god miljöstatus, inbegripet återställande av natur, bevarande, skydd av ekosystem och biologisk mångfald. • Antal åtgärder som bidrar till genomförandet och övervakningen av marina skyddsområden, inklusive Natura 2000. • Antal åtgärder som bidrar till djurs hälsa och välbefinnande. • Antal områden som omfattas. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.

Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	55	**Tillfälligt upphörande med fiskeverksamhet**	100 %	0 %	100 %	0 %	• Antal insatser.	• Antal personer som gynnas. • Antal skrotade fartyg • Antal företag som gynnas.
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	56	**Internationella avtal med fiskeriorganisationer**	40 %	40 %	100 %	0 %	• Antal avtal.	• Antal fiskemöjligheter för EU-fartyg. • Antal bevarandeåtgärder som grundar sig på vetenskaplig rådgivning.
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	57	**Främjande och marknadsföring av hållbart vattenbruk och hållbara fiskeriprodukter, inbegripet cirkulär användning, marknadsstabilitet och transparens**	0 %	0 %	40 %	0 %	• Antal insatser.	• Antal enheter som drar nytta av främjande och informationsverksamhet. • Antal branschorganisationer inom den gemensamma organisationen av marknaden (producentorganisationer, sammanslutningar av producentorganisationer, branschorganisationer). • Andel av den produktion som släpps ut på marknaden av branschorganisationer inom den gemensamma organisationen av marknaden.
Jordbruk och fiske	Fiske, vattenbruk och hav	58	**Partnerskapsavtal om hållbart fiske, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	0 %	0 %	100 %	0 %	• Antal avtal.	• Antal fiskemöjligheter för EU-fartyg. • Antal åtgärder för sektorsstöd inom fiskerisektorn som fått stöd. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Jordbruk och fiske	Livsmedel och foder	59	**Djurhälsa och växtskydd, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	0 %	40 %	40 %	0 %	• Antal veterinära program. • Antal godkända fytosanitära program. • Antal nödåtgärder, varav veterinära/fytosanitära.	• Antal framgångsrikt genomförda nationella program. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Jordbruk och fiske	Livsmedel och foder	60	**Investeringar och åtaganden för att förbättra djurs hälsa och biosäkerheten, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	0 %	40 %	40 %	0 %	• Antal jordbruksföretag/små och medelstora företag som fått stöd – fördelat på kön. • Antal djurenheter/djur som omfattas av åtgärder som fått stöd per art. • Antal småbrukare i tredjeländer som har nåtts med EU-stödda interventioner som syftar till att öka deras hållbara produktion, tillträde till marknader och/eller marksäkerhet – fördelat på kön.	• Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Jordbruk och fiske	Livsmedel och foder	61	**Säker och hållbar livsmedelsproduktion, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	0 %	40 %	40 %	0 %	• Antal yrkesverksamma som utbildats i antimikrobiell resistens. • Antal berörda parter som fått stöd för att minska livsmedelsförluster och livsmedelsslöseri.	• Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.

Jordbruk och fiske	Reformer	62	**Politik och regelverk på jordbruksområdet, fiskeriområdet samt livsmedels- och foderområdet**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Företagsstöd	Affärsutveckling	63	**Stöd till innovation och avancerade stödtjänster för små och medelstora företag – processer, ekosystem och strategisk utveckling (inklusive förvaltnings-, marknadsförings- och designtjänster)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora företag.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Antal företag som fått stöd och som uppnått åtminstone en grundläggande nivå av index för digital intensitet.
Företagsstöd	Affärsutveckling	64	**Ansvarsfullt företagande och företagens hållbarhet, inbegripet åtgärder för klimatresiliens (både i tillverkningsprocessen och i leveranskedjorna)**	0 %	40 %	0 %	0 %	• Antal åtgärder som finansierats för företagens hållbarhet. • Antal åtgärder som finansierats för ansvarsfullt företagande.	• Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Företagsstöd	Affärsutveckling	65	**Företagsutveckling i form av stödtjänster för företag (inbegripet förvaltnings-, marknadsförings- och designtjänster) (utom infrastruktur, digitalisering och tekniska investeringar)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön.
Företagsstöd	Affärsutveckling	66	**Näringslivsinfrastruktur (inklusive industriparker och industriområden)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön.

Företagsstöd	Affärsutveckling	67	**Digitalisering av företag**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Antal privata användare av de europeiska digitala innovationsknutpunkterna – efter företagsstorlek, sektor och teknik. • Antal företag som fått stöd och som har börjat använda AI, dataanalys eller molnbaserad datorteknik. • Antal understödda företag som har börjat använda AI, dataanalys eller molnteknik som utvecklats av europeiska leverantörer. • Antal ekonomiska aktörer som använder företagsplånböckerna.
Företagsstöd	Affärsutveckling	68	**Utvinning och bearbetning av kritiska råvaror**	40 %	0 %	0 %	0 %	• Ton råvaror av avgörande betydelse som utvunnits. • Ton bearbetade kritiska råvaror.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön.
Företagsstöd	Affärsutveckling	69	**Stöd till industrier (textilier, kemikalier, gödningsmedel, cement/kalk/gips, basmetaller) i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	
Företagsstöd	Utfasning av fossila bränslen	70	**Utfasning av fossila bränslen i energiintensiva industrier**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Mobiliserade investeringar (euro). • Minskning av växthusgasutsläpp (ton koldioxidekvivalent). • Minskning av föroreningar (PM2.5 och NO_X) i ton.
Företagsstöd	Utfasning av fossila bränslen	71	**Utfasning av fossila bränslen i andra industrier**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Mobiliserade investeringar (euro). • Minskning av växthusgasutsläpp (ton koldioxidekvivalent). • Minskning av föroreningar (PM2.5 och NO_X) i ton.
Företagsstöd	Bioekonomi	72	**Investeringar i bioekonomi**	40 %	0 %	40 %	0 %	• Antal nya biobaserade produktionsanläggningar eller demonstrationsanläggningar som fått stöd. • Antal bioraffinaderier som fått stöd. • Antal finansierade bioekonomiska projekt.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön.
Företagsstöd	Yttersta randområdena	73	**Särskilda åtgärder för att kompensera extrakostnader på grund av marknadens storlek**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag. • Antal offentliga institutioner som fått stöd för att utveckla tjänster, produkter och processer.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön.

Företagsstöd	Reformer	74	**Politik och regelverk på företagsklimatområdet (inbegripet politik för små och medelstora företag och industripolitik)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Företagsstöd	Reformer	75	**Tillgång till finansiering och tillväxtfinansiering**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Företagsstöd	Reformer	76	**Stödja finansiell stabilitet och främja spar- och investeringsunionen, privat-, bank- och kapitalmarknaderna, företagens redovisnings- och revisionsstandarder**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Företagsstöd	Teknikinvesteringar	77	**Tillverkning – nya framväxande prioriteringar**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag. • Antal snabbväxande företag som fått stöd.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Mobiliserade investeringar (euro). • Ökad kapacitet (produktion per år).
Företagsstöd	Teknikinvesteringar	78	**Tillverkning av batterier/lagring**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Minskning av växthusgasutsläpp (ton koldioxidekvivalent). • Mobiliserade investeringar (euro). • Ökad kapacitet (produktion per år).
Företagsstöd	Teknikinvesteringar	79	**Bioteknik, inklusive läkemedel – tillgänglighet och tillverkning**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag. • Antal läkemedel som godkänts centralt för icke tillgodosedda behov. • Antal godkända nya antibiotika. • Antal godkända kliniska prövningar per fas. • Antal medicintekniska produkter och medicintekniska produkter för in vitro-diagnostik.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Mobiliserade investeringar (euro). • Ökad kapacitet (produktion per år).
Företagsstöd	Teknikinvesteringar	80	**Tillverkning av teknik för cirkulär ekonomi**	100 %	0 %	100 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Mobiliserade investeringar (euro). • Ökad kapacitet (produktion per år).

Företagsstöd	Teknikinvesteringar	81	**Tillverkning av ren teknik**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Mobiliserade investeringar (euro). • Ökad kapacitet (produktion per år).
Företagsstöd	Teknikinvesteringar	82	**Tillverkning av ren teknik för transporter**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Mobiliserade investeringar (euro). • Ökad kapacitet (produktion per år).
Företagsstöd	Teknikinvesteringar	83	**Tillverkning av deep tech och digital teknik (t.ex. halvledare, kvantteknik)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Mobiliserade investeringar (euro). • Ökad kapacitet (produktion per år).
Företagsstöd	Teknikinvesteringar	84	**Tillverkning av elektrolysanläggningar**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag. • Producerad elektrolyskapacitet (MW).	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Mobiliserade investeringar (euro). • Ökad kapacitet (produktion per år).
Företagsstöd	Teknikinvesteringar	85	**Tillverkning av teknik för förnybar energi**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Mobiliserade investeringar (euro). • Ökad kapacitet (produktion per år).
Företagsstöd	Teknikinvesteringar	86	**Tillverkning av annan teknik**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Mobiliserade investeringar (euro). • Ökad kapacitet (produktion per år).
Kultur, turism och media	Kulturella och kreativa sektorer	87	**Kreativa, kulturella och konstnärliga aktiviteter och tjänster**	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal särskilda projekt som fått stöd (t.ex. teaterproduktioner, kulturevenemang) däribland europeiska kulturverk. • Antal konstnärer och kulturarbetare som fått stöd uppdelade efter EU/utanför EU – fördelat på kön. • Organisationer som fått stöd och som deltar i gränsöverskridande konstnärligt och kulturellt samarbete. • Antal gränsöverskridande samarbeten/partnerskap som fått stöd.	• Antal personer som får tillgång till europeiska kulturella och kreativa verk – efter ursprungsland för verken (egna/andra) och fördelat på kön. • Antal personer som får tillgång till kulturella och kreativa verk. • Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd. • Antal konstnärer eller kulturarbetare som har förvärvat nya färdigheter eller ny kompetens.
Kultur, turism och media	Kulturella och kreativa sektorer	88	**Fysisk förnyelse av och säkerhet på offentliga platser**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Nyskapade eller återställda grönområden i stadsområden (m^2).	• Antal användare per år.

Kultur, turism och media	Media	89	**Mediernas frihet och mångfald, mediernas bärkraft och tillgång till nyhetsinnehåll**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal organisationer som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora och stora företag. • Antal fall av hotade medier och journalister som upptäckts och bedömts. • Antal fall där innehåll producerat av professionella journalister fått stöd. • Antal nyhetsföretag som fått stöd. • Antal gränsöverskridande projekt.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Total målgrupp och engagemang i åtgärder som fått stöd. • Antal antagna digitala verktyg. • Andel av den totala produktionen från digitala produkter. • Antal innovativa redaktionella projekt.
Kultur, turism och media	Media	90	**Förbättra upptäckten och motverkandet av desinformation och mediekompetens**	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal initiativ för faktagranskning. • Antal fall av desinformation som formellt rapporterats och bedömts. • Antal åtgärder för digital kompetens och mediekompetens som fått stöd.	• Antal människor som nås av motåtgärder mot desinformation och åtgärder för mediekompetens – fördelat på kön.
Kultur, turism och media	Media	91	**Medier och underhållning Stödja skapande, spridning och tillgång till audiovisuella verk**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag. • Antal audiovisuella verk som fått stöd för skapande och distribution/marknadsföring. • Antal biografer, filmfestivaler och marknader som fått stöd. • Antal audiovisuella verk som fått stöd på mindre använda språk. • Antal samproduktioner som fått stöd.	• Antal arbeten som fått stöd för utveckling och som frigörs inom 4 år efter det att de fått stöd. • Antal videospel som fått stöd för utveckling och som släpps ut. • Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön.
Kultur, turism och media	Reformer	92	**Kultur, turism och mediereformer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	

Kultur, turism och media	Turism	93	**Skydd, utveckling och främjande av kulturarv och turisttjänster (utom infrastruktur)**	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal platser som fått stöd, även på digital väg. • Antal kapacitets- och kompetensutvecklingsaktiviteter till stöd för kulturaktörer och företag inom kultursektorn. • Antal aktiviteter för att främja kulturarvet och rikta in sig på publikengagemang.	• Antal besökare. • Antal personer som nås (inklusive digital publik). • Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i enheter som fått stöd – fördelat på kön. • Antal partnerskap som skapats mellan platserna.
Kultur, turism och media	Turism	94	**Direkt ekonomiskt bidrag**	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal företag inom hotell- och restaurangbranschen som fått stöd, inklusive hotell- och restaurangföretag, researrangörer och resebyråer. • Antal organisationer för turistförvaltning som fått stöd för att investera i offentliga turisttillgångar och turisttjänster eller investera i säljfrämjande verksamhet. • Antal anställda inom turistnäringen och studenter som fått stöd i kompetenshöjning/omskolning.	• Antal besökare. • Antal personer som nås (inklusive digital publik). • Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i enheter som fått stöd – fördelat på kön.
Kultur, turism och media	Turism	95	**Ekonomiskt stöd till turism för hållbar turistverksamhet**	40 %	40 %	40 %	40 %	• Antal organisationer som förvaltar resmål och som fått stöd för att investera i offentliga turisttillgångar och turisttjänster, genomföra åtgärder som syftar till en balanserad och hållbar utveckling eller investera i klimatresiliens och klimatanpassning.	• Antal besökare. • Antal personer som nås (inklusive digital publik). • Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i enheter som fått stöd – fördelat på kön.
Digital teknik och infrastruktur	Konnektivitet	96	**3C-nät (inklusive FTTP, 5G, 6G)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal hushåll som passeras av gigabitnät. • Antal hushåll som är anslutna till gigabitnät. • Antal säkra kantdatornoder som används, mätt som det totala antalet klimatneutrala, säkra kantdatornoder som är integrerade med 5G/6G.	• Antal ytterligare lokaler som är anslutna till gigabitnät – per bostad och företag. • Antal användare av nya och uppgraderade offentliga digitala tjänster, produkter och processer • Antal användare av nya och uppgraderade digitala tjänster, produkter och processer som utvecklats av företag. • Antal företag med hög digital intensitet.
Digital teknik och infrastruktur	Konnektivitet	97	**Digitala stamnät, inbegripet undervattenskabelnät (exklusive satelliter)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Total längd på (nyligen) utplacerade undervattenskablar/barkkablar, i km. • Total längd på uppgraderade undervattenskablar/markkablar, i km. • Total ytterligare kapacitet som skapats, i antal fiberpar. • Total ytterligare kapacitet som skapats, i Tbps. • Antal kabelreparationsfartyg och kabelreparationsmoduler som används.	• Antal strategiska kabelprojekt som fått stöd – per typ (kabelprojekt av europeiskt intresse/övriga). • Antal användare av nya och uppgraderade offentliga digitala tjänster, produkter och processer • Antal användare av nya och uppgraderade digitala tjänster, produkter och processer som utvecklats av företag • Antal företag med hög digital intensitet.

Digital teknik och infrastruktur	Digital kapacitet och avancerad teknik	98	**AI, data och robotteknik – införande och expansion**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal europeiska dataområden som fått stöd. • Antal europeiska digitala nav som fått stöd. • Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Antal användare av nya och uppgraderade digitala tjänster, produkter och processer • Antal företag som fått stöd och som har börjat använda europeisk AI-teknik. • Ökad kapacitet för EU-datacentralernas kapacitet (mätt i MW). • Andel datacentralskapacitet som används av europeiska leverantörer. • Storleken på den arbetskraft som är redo för AI. • Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön.
Digital teknik och infrastruktur	Digital kapacitet och avancerad teknik	99	**Molnbaserade tjänster – utbyggnad**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag. • Antal moln- och kantfaciliteter som fått stöd.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Antal företag som fått stöd och som har börjat använda molnbaserade datortjänster. • Antal nya moln- och kantdatacentraler som skapats.
Digital teknik och infrastruktur	Digital kapacitet och avancerad teknik	100	**Cybersäkerhet – utbyggnad och expansion**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag. • Antal offentliga organisationer som fått stöd.	• Antal enheter som fått stöd och som använder cybersäkerhetsfaciliteter.
Digital teknik och infrastruktur	Digital kapacitet och avancerad teknik	101	**HPC och Quantum – utbyggnad och expansion**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal högpresterande datorer och kvantdatorer som upphandlas. • Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag. • Antal offentliga organisationer som fått stöd.	• Antal användare av HPC-datorer och/eller kvantdatorer som fått stöd. • Ökad HPC- och kvantkapacitet.
Digital teknik och infrastruktur	Digital kapacitet och avancerad teknik	102	**Halvledare, fotonik och kvantchip – Tillverkning och användning**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag.	• Värdet av halvledarproduktionen i Europa. • Antal förproduktionsanläggningar för kvantchip som skapats i Europa.
Digital teknik och infrastruktur	Digital kapacitet och avancerad teknik	103	**Programvaruteknik och Open Internet Stack**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal Open Stack-komponenter som når mognad och katalogiseras.	• Antal användare av Open Stack-komponenter. • Antal europeiska företag som använder programvara med öppen källkod.
Digital teknik och infrastruktur	Digital kapacitet och avancerad teknik	104	**Virtuella världar och webb 4.0 – utbyggnad**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal projekt.	• Antal städer och samhällen som har utvecklat en lokal digital tvilling med tillhörande visualiserings-, modellerings- och prognoskapacitet.
Digital teknik och infrastruktur	Digital kapacitet och avancerad teknik	105	**Tillämpningar och infrastrukturer för digital affärsverksamhet och digitala plånböcker**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal initiativ till stöd för tillämpningar och infrastrukturer för digital affärsverksamhet och digitala plånböcker.	• Antal framtagna användningsfall. • Antal ekonomiska aktörer som fått stöd som använder företagsplånböckerna. • Antal användare av företagsplånböcker och infrastruktur för digital identitet.

Digital teknik och infrastruktur	Digital kapacitet och avancerad teknik	106	**Digitala tvillingplattformar Digitalt fordon, digital människa och digital jord – utbyggnad och storskalig testning**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal projekt på digitala tvillingplattformar.	• Antal användare av de digitala tvillingplattformarna.
Digital teknik och infrastruktur	Digital kapacitet och avancerad teknik	107	**Annan ny teknik – införande och expansion (t.ex. virtuella världar, programvaruteknik och Open Internet Stack)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal initiativ till stöd för ny teknik. • Skapad kapacitet för företagsinkubation. • Företag som fått stöd (däribland mikroföretag, små, medelstora, stora).	• Antal understödda aktörer som föreslår omstörtande digitala tillämpningar och tjänster. • Nya företag som överlever på marknaden.
Digital teknik och infrastruktur	Reformer	108	**Politik och regelverk på det digitala området**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal förberedelser eller utvärderingar av politik som har slutförts. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Digital teknik och infrastruktur	Reformer	109	**Digital konnektivitet, infrastruktur och marknadsfunktion**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Digital teknik och infrastruktur	Reformer	110	**Politik för digitalisering av finanssektorn och digitalisering av betalningar**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Utbildning och kompetens	Utbildning	111	**Förskoleverksamhet och barnomsorg (exklusive infrastruktur)***	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal utbildade lärare – fördelat på kön och ålder. • Antal kursplaner som utarbetats, studieprogram eller kurser som genomförts. • Antal undervisnings- eller inlärningsutrustningar och digitala metoder som tillhandahålls. • Antal organisationer som deltar i samarbetsprojekt. • Antal nya barnomsorgsplatser som skapats eller underhållits.	• Antal barn som omfattas av kursplaner som utarbetats och program som genomförts. • Antal barn som har lärt sig av utbildade lärare. • Antal barn som drar nytta av inköpt utrustning.
Utbildning och kompetens	Utbildning	112	**Grundskoleutbildning (utom infrastruktur)**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal utbildade lärare – fördelat på kön och ålder. • Antal kursplaner som utarbetats, studieprogram eller kurser som genomförts.	• Antal barn som omfattas av kursplaner som utarbetats och program som genomförts. • Antal barn som har lärt sig av utbildade lärare.
Utbildning och kompetens	Utbildning	113	**Högstadie- och gymnasieutbildning (utom infrastruktur)**	0 %	0 %	0 %	100 %		

Utbildning och kompetens	Utbildning	114	**Universitets- och högskoleutbildning (utom infrastruktur)**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal undervisnings- eller inlärningsutrustningar och digitala metoder som tillhandahålls. • Antal organisationer som deltar i samarbetsprojekt. Antal nya barnomsorgsplatser som skapats eller underhållits.	Antal barn som drar nytta av inköpt utrustning.
Utbildning och kompetens	Utbildning	115	**Grundläggande yrkesutbildning (utom infrastruktur)**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön och per kompetenssektor (inklusive naturvetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik). • Antal lärlingsplatser eller arbetsplatsförlagt lärande som fått stöd. • Antal utbildade lärare – fördelat på kön och ålder. • Antal kursplaner som utarbetats, studieprogram eller kurser som genomförts. • Antal undervisnings- eller inlärningsutrustningar och digitala metoder som tillhandahålls.	• Antal studenter som omfattas av kursplaner som utarbetats och program som genomförts. • Antal studenter som har lärt sig av utbildade lärare. • Antal studenter som drar nytta av inköpt utrustning.
Utbildning och kompetens	Utbildning	116	**Förbättra funktionshindrades tillgång till utbildning**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön och ålder.	• Antal deltagare i utbildning – fördelat på kön.
Utbildning och kompetens	Utbildning	117	**Förbättra tillgången till utbildning för marginaliserade grupper, t.ex. romer**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön och ålder.	• Antal deltagare i utbildning – fördelat på kön.
Utbildning och kompetens	Utbildning	118	**Utbildning för flyktingar i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal barn som gynnas – efter utbildningsnivå. Förskolenivå, grundskolenivå, högstadienivå och gymnasienivå.	• Procentuell andel (nationell nivå) av flyktingar som är inskrivna i skolan – efter utbildningsnivå. Förskolenivå, grundskolenivå, högstadienivå och gymnasienivå.
Utbildning och kompetens	Utbildning	119	**Lärarutbildning – ospecificerad utbildningsnivå**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare i utbildning – fördelat på kön	• Antal studenter som gynnas – fördelat på kön.
Utbildning och kompetens	Utbildning	120	**Rörlighet i utbildningssyfte (utbildningssektorer inkl. icke-formell och informell utbildning samt ungdomsfrågor)**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal anställda – fördelat på kön och ålder. • Antal studerande – fördelat på kön, ålder, socioekonomisk bakgrund och kompetenssektorer (inklusive naturvetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik). • Antal deltagare i verksamhet som direkt främjar EU:s värden, främjar solidaritet och civilt engagemang.	• Andel deltagare som anser att de har dragit nytta av sitt deltagande. • Andel deltagare som anser att de har ökat sina nyckelkompetenser. • Andel deltagare som anser att de har en ökad europeisk känsla av tillhörighet.

Utbildning och kompetens	Utbildning	121	**Förskoleverksamhet, skolor och universitet – Utveckling och uppförande av nya byggnader med nollutsläpp eller nära-nollutsläpp**	100 %	40 %	0 %	40 %	• Antal uppförda m² kombinerad och ny kapacitet för utbildningsanläggningar (antal studenter).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Mwh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare per år – fördelat på kön.
Utbildning och kompetens	Utbildning	122	**Förskoleverksamhet, skolor och universitet – Utveckling och uppförande av andra byggnader**	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal uppförda m² kombinerad och ny kapacitet för utbildningsanläggningar (antal studenter).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Mwh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare per år – fördelat på kön.
Utbildning och kompetens	Reformer	123	**Reformer inom förskoleverksamhet och barnomsorg**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Utbildning och kompetens	Reformer	124	**Reformer inom utbildning, ungdomsfrågor och idrott**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Utbildning och kompetens	Reformer	125	**Reformer inom kompetens och vuxenutbildning**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Utbildning och kompetens	Reformer	126	**Politik och regelverk på området utbildning och grundläggande yrkesutbildning**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Utbildning och kompetens	Kompetens	127	**Grundläggande färdigheter (inkl. läs- och skrivkunnighet, matematik, naturvetenskap och medborgarskap, utom digitala och gröna färdigheter)**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå. • Antal organisationer som deltar i gränsöverskridande samarbete, uppdelat efter typ av kompetens. Grundläggande färdigheter och medborgarskapskompetens.	• Antal deltagare som erhåller en kvalifikation eller självrapporterade kompetensförbättringar – fördelat på kön. • Antal organisationer som deltar i gränsöverskridande samarbete, uppdelat efter typ av kompetens.
Utbildning och kompetens	Kompetens	128	**Avancerade digitala färdigheter**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå. • Antal organisationer som är involverade i gränsöverskridande samarbetsprojekt.	• Antal deltagare som erhåller en kvalifikation eller självrapporterade kompetensförbättringar – fördelat på kön. • Antal organisationer som drar nytta av sitt deltagande i gränsöverskridande samarbete.

Utbildning och kompetens	Kompetens	129	**Grundläggande digitala färdigheter**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå. Antal organisationer som är involverade i gränsöverskridande samarbetsprojekt.	• Antal deltagare som erhåller en kvalifikation eller självrapporterade kompetensförbättringar – fördelat på kön. • Antal organisationer som drar nytta av sitt deltagande i gränsöverskridande samarbete. • Antal deltagare som har uppnått åtminstone en grundläggande nivå av digitala färdigheter enligt ESTAT:s definition på grundval av DSI (indexet för digitala färdigheter) – fördelat på kön.
Utbildning och kompetens	Kompetens	130	**Grön kompetens**	100 %	40 %	40 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå. Antal organisationer som deltar i gränsöverskridande samarbetsprojekt.	• Antal deltagare som erhåller en kvalifikation eller själva rapporterar att de uppnått en kompetensförbättring – fördelat på kön. • Antal organisationer som har nytta av sitt deltagande i gränsöverskridande samarbete.
Utbildning och kompetens	Kompetens	131	**Finansiell kompetens**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Utbildning och kompetens	Kompetens	132	**Kompetenshöjning och omskolning för marginaliserade befolkningsgrupper, t.ex. romer**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Utbildning och kompetens	Kompetens	133	**Kompetenshöjning och omskolning för personer med funktionsnedsättning**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Utbildning och kompetens	Kompetens	134	**Vuxenutbildning**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder, utbildningsnivå och kompetenssektorer (inklusive naturvetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik). • Antal nya kursplaner eller nya program som utvecklats/genomförts. • Antal skolutrustningar och digitala metoder. • Antal organisationer som är involverade i gränsöverskridande samarbetsprojekt.	• Antal deltagare som erhåller en kvalifikation eller självrapporterade kompetensförbättringar – fördelat på kön. • Antal organisationer som drar nytta av sitt deltagande i gränsöverskridande samarbete. • Antal barn som omfattas av kursplaner som utarbetats och program som genomförts – fördelat på kön. • Antal vuxenstuderande som drar nytta av inköpt utrustning – fördelat på kön.
Utbildning och kompetens	Idrott	135	**Främjande av idrott och fysisk aktivitet**	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal samarbetspartnerskap inom idrott. • Antal deltagare – fördelat på kön. • Antal deltagare i mobilitet inom idrott – fördelat på kön och ålder. • Antal m² idrottsanläggningar utomhus. • Antal sportinitiativ och sportevenemang.	• Antal deltagare som anser att de har dragit nytta av sitt deltagande. • Antal deltagare som anser att de har ökat sina nyckelkompetenser. • Antal deltagare som anser att de har en ökad känsla av europeisk tillhörighet. • Antal användare per år av nya eller moderniserade idrottsanläggningar utomhus – fördelat på kön.

Utbildning och kompetens	Ungdom	136	**Icke-formell och informell utbildning och lärande (utom infrastruktur)**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, ålder och socioekonomisk bakgrund. • Antal organisationer som deltar i partnerskap för gränsöverskridande samarbete på ungdomsområdet.	• Antal deltagare som anser att de har dragit nytta av sitt deltagande. • Antal deltagare som anser att de har ökat sina nyckelkompetenser. • Antal deltagare som anser att de har en ökad känsla av europeisk tillhörighet.
Utbildning och kompetens	Ungdom	137	**Volontärarbete**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, ålder och socioekonomisk bakgrund. • Antal organisationer som deltar i partnerskap för gränsöverskridande samarbete på ungdomsområdet.	• Antal deltagare som anser att de har dragit nytta av sitt deltagande. • Antal deltagare som anser att de har ökat sina nyckelkompetenser. • Antal deltagare som anser att de har en ökad känsla av europeisk tillhörighet.
Effektiv offentlig förvaltning	Administrativ kapacitet	138	**Förstärkning av kapaciteten för medlemsstaternas och tredjeländers förvaltningar, bidragsmottagare och relevanta partner (utom digitalisering)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal projekt/verksamheter. • Antal institutioner som ingår i projekten. • Antal personer som deltar i projektet.	• Användare av nya och uppgraderade offentliga tjänster, produkter och processer.
Effektiv offentlig förvaltning	Administrativ kapacitet	139	**Tekniskt stöd till medlemsstaterna**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal projekt för tekniskt bistånd i EU:s medlemsstater. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU.	
Effektiv offentlig förvaltning	Administrativ kapacitet	140	**Skydd av euron mot förfalskning**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal falska eurosedlar och euromynt som har upptäckts. • Antal förfalskningsverkstäder som har stängts. • Antal enskilda behöriga myndigheter som har lämnat in ansökningar till programmet Perikles V-programmet.	• Graden av tillfredsställelse för deltagare i de åtgärder som finansieras genom Perikles V-programmet. • Återkoppling från deltagare (nöjdhetsgrad) som redan har deltagit i tidigare Periklesåtgärder om Perikles V-programmets inverkan på deras verksamhet för att skydda euron mot förfalskning.

Effektiv offentlig förvaltning	Samarbete	141	**Tullunionen, beskattning**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal deltagare i gemensamma gränsöverskridande åtgärder. • Antal handlingsplaner, arbetsmetoder, riktlinjer och rekommendationer som utarbetats gemensamt. • Antal arbetsgrupper (pilotprojekt) som utvecklats och genomförts. • Antal organisationer/förvaltningar som samarbetar över gränserna. • Antal projekt för gränsöverskridande innovationsnätverk. • Antal åtgärder som är inriktade på samarbete mellan offentliga förvaltningar. • Antal projekt/verksamheter. • Tillgång till Gemensamma kommunikationsnätet (CCN)/CCN2.	• Procentuell andel tjänstemän som rapporterar att deras organisation har tillämpat gemensamt utarbetade arbetsmetoder, riktlinjer, rekommendationer och handlingsplaner. • Antal gränsöverskridande rättsliga eller administrativa hinder som identifierats. • Antal organisationer/förvaltningar som samarbetar över gränserna. • Antal deltagare i gemensamma åtgärder/projekt över gränserna.
Effektiv offentlig förvaltning	Samarbete	142	**Samarbete och nätverk mellan medlemsstaterna**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal deltagare i gemensamma gränsöverskridande åtgärder. • Antal gemensamt utarbetade strategier och handlingsplaner. • Antal gemensamt utarbetade pilotåtgärder som genomförts inom ramen för projekt. • Antal deltaganden i gemensamma utbildningsprogram. • Antal gemensamma administrativa eller rättsliga avtal som undertecknats. • Antal organisationer/förvaltningar som samarbetar över gränserna. • Antal projekt för gränsöverskridande innovationsnätverk. • Antal projekt som stöder gränsöverskridande samarbete för utveckling av kopplingar mellan urbana områden och landsbygd. • Antal åtgärder som är inriktade på samarbete mellan offentliga förvaltningar.	• Antal gemensamma strategier och handlingsplaner som anammats av organisationer. • Antal kompletteringar av gemensamma utbildningsprogram. • Antal gränsöverskridande rättsliga eller administrativa hinder som minskats eller undanröjts. • Antal personer som omfattas av undertecknade gemensamma administrativa eller rättsliga avtal. • Antal organisationer/förvaltningar som samarbetar över gränserna. • Antal deltagare i gemensamma åtgärder/projekt över gränserna. • Antal lösningar som anammats eller utökats av organisationer.
Effektiv offentlig förvaltning	Digitalisering	143	**Digitalisering av offentlig förvaltning och offentliga tjänster (utom rättsväsende, hälso- och sjukvård, transport, energi och vatten)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal IKT-lösningar som fått stöd. • Antal offentliga institutioner som fått stöd för att digitalisera tjänster, produkter och processer.	• Andel digitala offentliga tjänster som tillhandahålls med hjälp av europeiska leverantörer. • Användare av nya och uppgraderade digitala offentliga tjänster, produkter och processer.
Effektiv offentlig förvaltning	Statistik	144	**Europeisk officiell statistik**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Europeisk statistik som sprids i enlighet med den årliga publiceringskalendern.	• Statistisk täckning. • Användarnöjdhet med Eurostats uppgifter och tjänster.

Effektiv offentlig förvaltning	Statistik	145	**Övrig statistik**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal stödda projekt.	• Statistisk täckning. • Användarnöjdhet med data och tjänster som tillhandahålls av statistikorgan.
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	146	**Politik och regelverk på området offentlig förvaltning**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	147	**Budgetram och finanspolitisk styrning**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	148	**Skyddet av EU:s finansiella intressen**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	149	**Den offentliga förvaltningen**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	150	**Digitalisering av den offentliga förvaltningen och reformer av offentliga tjänster**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	151	**De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	152	**ORGANISATION OCH LEDNING**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	153	**Privata sektorns skuldsättning och insolvensram**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	154	**Offentlig upphandling och koncessioner**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	155	**Den offentliga kvaliteten på utvecklingen och samordningen av politiken**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	156	**Lagstiftningens kvalitet och det politiska beslutsfattandet**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	157	**Regional utveckling och lokala offentliga tjänster**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	158	**Den inre marknaden, konkurrens och statligt stöd**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	159	**Statligt ägda företag**	0 %	0 %	0 %	0 %		

Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	160	**Skattepolitik, skatteförvaltning, skatteundandragande och skatteflykt**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Effektiv offentlig förvaltning	Reformer	161	**Kommunikationspolitik och administrativ förvaltning**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Energi	Förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung	162	**Tillverkning av förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung för användning som bränsle inom luftfartssektorn eller sjöfartssektorn, utom vätgas**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare tillverkningskapacitet (m^3/ton) för flygbränsle. • Ny eller ytterligare tillverkningskapacitet (m^3/ton) för vägbränsle. • Ny eller ytterligare tillverkningskapacitet (m^3/ton) för sjöfartsbränsle. • Ny eller ytterligare tillverkningskapacitet (m^3/ton) för andra bränsletyper.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Producerad volym (m^3/ton).
Energi	Bioenergi	163	**Tillverkning av hållbara biodrivmedel i enlighet med direktiv 2018/2001**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare tillverkningskapacitet (MJ eller ktoe/år) för flygbränsle. • Ny eller ytterligare tillverkningskapacitet (MJ eller ktoe/år) för vägbränsle. • Ny eller ytterligare tillverkningskapacitet (MJ eller ktoe per år) för sjöfartsbränsle. • Ny eller ytterligare tillverkningskapacitet (MJ eller ktoe per år) för andra bränsletyper.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Producerad energi (MJ eller ktoe per år).
Energi	Bioenergi	164	**Framställning av hållbar biogas i enlighet med direktiv 2018/2001**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare biogastillverkningskapacitet (Nm_3/timme).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Producerad energi (Nm^3/timme).
Energi	Bioenergi	165	**Lagring och blandning av flytande hållbar biogas och biometan, flytande biometan, biopropan, biobutan eller liknande syntetiska alternativa bränslen**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lager och arbetsbränslevolym i GWh. • Volym (Nm^3) och typ av lagrad enhet som mn m^3 – per bränsletyp.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Producerad energi (Nm^3).
Energi	Bioenergi	166	**Transport av flytande hållbar biogas och biometan, flytande biometan, biopropan, biobutan eller liknande syntetiska alternativa bränslen**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Rörledningens längd (i km). • Ökad överföringskapacitet i Mt/år.	• Årligt antal användare vid den anlagda infrastrukturen för alternativa bränslen. • Volym (Nm^3) alternativa bränslen som förbrukas vid den byggda infrastrukturen (laddningsstationer).
Energi	Avskiljning och lagring av koldioxid	167	**Uppförande/installation och hantering av koldioxidutsläpp-knutpunkter (t.ex. tankar, kompression, rening, fasbyte, byte av transportsätt)**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare installerad kapacitet (ton).	• Utbyggnad av EU:s koldioxidutsläpp-transportnät (i km). • Behandlade ton koldioxidekvivalent.

Energi	Avskiljning och lagring av koldioxid	168	**Uppförande/installation av anläggningar för avskiljning och efterbehandling av koldioxidutsläpp**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare installerad kapacitet (ton).	• Utbyggnad av EU:s koldioxidutsläpp-transportnät (i km). • Lagrade eller använda koldioxidekvivalentton.
Energi	Avskiljning och lagring av koldioxid	169	**Byggande av koldioxidtransport med mobila och fasta tillgångar (inklusive lastbilar, järnväg, fartyg, nya rörledningar eller rörledningar för nya ändamål)**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Total koldioxidutsläpp-transportkapacitet (ton).	• Utbyggnad av EU:s koldioxidutsläpp-transportnät (i km). • Lagrade eller använda koldioxidekvivalentton.
Energi	Avskiljning och lagring av koldioxid	170	**Underjordisk permanent geologisk lagring av koldioxidutsläpp (nya lager eller lager för nya ändamål)**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Lagringskapacitet för koldioxidutsläpp (ton).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Lagrade koldioxidekvivalentton.
Energi	Avskiljning och lagring av koldioxid	171	**Åtgärder inriktade på klimatresiliens för avskiljning och lagring av koldioxid**	100 %	100 %	0 %	0 %	• Transport- och lagringskapacitet med ökad motståndskraft (ton).	• Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Energi	Elproduktion	172	**Elproduktion med hjälp av teknik för koncentrerad solenergi**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion (MW).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx). • Antal personer i tredjeländer med tillgång till el – genom ny tillgång och förbättrad tillgång.
Energi	Elproduktion	173	**Elproduktion med hjälp av solcellsteknik**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion (MW).	
Energi	Elproduktion	174	**Elproduktion från landbaserad vindkraft**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion (MW).	
Energi	Elproduktion	175	**Elproduktion från havsbaserad vindkraft**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion (MW).	
Energi	Elproduktion	176	**Elproduktion från geotermisk energi**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion från geotermisk energi (MW).	
Energi	Elproduktion	177	**Elproduktion från vattenkraft**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion (MW) från vattenkraft.	
Energi	Elproduktion	178	**Elproduktion från havsenergiteknik**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion (MW) per typ (vågenergi, tidvattenenergi).	
Energi	Elproduktion	179	**Elproduktion från hållbara flytande biobränslen**	40 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion (MW) från hållbara flytande biobränslen.	
Energi	Elproduktion	180	**Elproduktion från biomassa med minskade växthusgasutsläpp till följd av värden som ingår i direktiv 2023/2413 (direktivet om förnybar energi)**	40 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion (MW) från biomassa.	

Energi	Elproduktion	181	**Elproduktion från annan biomassa som uppfyller hållbarhetskriterierna i direktiv 2018/2001**	40 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion (MW) från biomassa. • Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion (MW) från hushållsavfall.	
Energi	Elproduktion	182	**Elproduktion från förnybar vätgas**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion (MW) från förnybar vätgas.	
Energi	Elproduktion	183	**Elproduktion från koldioxidsnål vätgas**	40 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad i elproduktion (MW) från koldioxidsnål vätgas.	
Energi	Elproduktion	184	**Förnybar energi för isolerade nät och fristående system**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion (MW).	
Energi	Elproduktion	185	**Elproduktion med innovativa andra förnybara energikällor enligt definitionen i direktiv 2018/2001**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare energikapacitet installerad vid elproduktion (MW).	
Energi	Elproduktion	186	**Gränsöverskridande projekt för förnybar energi i linje med FSE-förordningen**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare installerad kapacitet för förnybar energi (MW) för elproduktion, uppvärmning och kylning, produktion eller transport av förnybar vätgas. • Ny eller ytterligare installerad lagringskapacitet (MWh).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar (i ton).
Energi	Energiproduktionens motståndskraft	187	**Åtgärder inriktade på energikällornas och kraftproduktionens klimatresiliens**	0 %	100 %	0 %	0 %	• Kraftproduktionskapacitet med förbättrad motståndskraft.	• Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Energi	Energieffektivitet	188	**Stödåtgärder för energieffektivitet, inbegripet rådgivningstjänster, projektutvecklingsstöd, stöd till portföljstrukturering och stöd till användning av energieffektivitetstjänster**	100 %	40 %	0 %	0 %	• Antal byggnader eller byggnadsenheter som omfattas av de finansierade tjänsterna per typ (per bostadshus, andra byggnader än bostäder, offentliga byggnader). • Antal små och medelstora företag eller lokala offentliga myndigheter som de finansierade tjänsterna riktar sig till. • Mwh energibesparingar.	• Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Genomsnittlig prestanda före (primär) kontra genomsnittlig prestanda i kWh/m². • Antal utsatta hushåll som fått stöd.
Energi	Energieffektivitet	189	**Demonstrationsprojekt för energieffektivitet i byggnader, inklusive befintligt bostadsbestånd**	40 %	40 %	0 %	0 %	• Antal m² som renoverats – per typ (bostadshus, andra byggnader än bostäder, offentliga byggnader). • Mwh energibesparingar.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Genomsnittlig prestanda före (primär) kontra genomsnittlig prestanda i kWh/m².

Energi	Energieffektivitet	190	**Installation, underhåll och reparation av instrument och anordningar för mätning, reglering och kontroll av byggnaders energiprestanda (t.ex. smarta mätare)**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal byggnader som fått stöd. • Antal byggnader med sämst prestanda som fått stöd. • Antal installerade smarta mätare.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Mwh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal utsatta hushåll som fått stöd.
Energi	Energieffektivitet	191	**Produktion och/eller lagring av el, värme eller kyla genom gemenskaper för förnybar energi, medborgarenergigemenskaper och medborgarinitiativ, stöd till prosumerism**	100 %	0 %	0 %	40 %	• Antal samhällen/initiativ/hushåll/konsumenter/prosumenter som fått stöd. • Antal etablerade energigemenskaper. • Antal utsatta personer som fått stöd för att få tillgång till energigemenskaper.	• Mwh energibesparingar. • Lansering av projekt för smarta energisystem.
Energi	Energieffektivitet	192	**Energieffektivitet i företag**	40 %	40 %	0 %	0 %	• Mwh energibesparingar. • Antal företag som fått stöd – efter typ (mikroföretag, små, medelstora, stora företag). • Antal anläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i företag som fått stöd – fördelat på kön. • Mobiliserade investeringar (euro). • MWh slutliga energibesparingar.
Energi	Energieffektivitet	193	**Demonstrationsprojekt för energieffektivitet i företag**	40 %	40 %	0 %	0 %	• Antal energieffektivitetslösningar som demonstrerats i företag. • MWh energibesparingar som kan uppnås genom demonstrerade lösningar.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Genomsnittlig prestanda före (primär) kontra genomsnittlig prestanda i kWh/m².
Energi	Energieffektivitet	194	**Återvinning av spillvärme för användning på eller utanför anläggningen (i fjärrvärme- och fjärrkylsystem, industriprocesser eller servicebyggnader)**	40 %	40 %	0 %	0 %	• Ytterligare kapacitet för återvinning av spillvärme – per typ av anläggning (industriprocesser, företag, servicebyggnader etc.) som ska användas på eller utanför anläggningen.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • MWh spillvärme som återvunnits. • MWh primärenergi som sparas genom återvinning av spillvärme.
Energi	Energieffektivitet	195	**Energieffektivitet i offentlig infrastruktur (belysning, transport, kylning på offentliga platser och annan verksamhet som inte rör byggnader)**	40 %	40 %	0 %	0 %	• Antal energieffektivitetsåtgärder i offentlig infrastruktur per typ (belysning, kylning av offentliga platser, transporter och annan verksamhet som inte rör byggnader).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Mwh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi.
Energi	Energieffektivitet	196	**Totalrenovering av byggnader enligt definitionen i direktiv 2024/1275 för ospecificerade bostadshus, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	100 %	40 %	0 %	• Antal m² som renoverats per typ (bostadshus, andra byggnader än bostäder, offentliga byggnader). • Antal renoverade m² i bostadshus som	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar (PM2.5 och NOx).

Energi	Energieffektivitet	197	**Totalrenovering av byggnader enligt definitionen i direktiv 2024/1275 för ospecificerade andra byggnader än bostäder, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	100 %	40 %	0 %	utnyttjas av utsatta hushåll.	• Mwh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare per år – fördelat på kön. • Antal utsatta hushåll som fått stöd. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Energi	Energieffektivitet	198	**Totalrenovering av byggnader enligt definitionen i direktiv 2024/1275 för ospecificerade bostäder, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	100 %	40 %	0 %		
Energi	Energieffektivitet	199	**Medelstor renovering av byggnader för ospecificerade bostäder, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	40 %	40 %	0 %		
Energi	Energieffektivitet	200	**Medelstor renovering av ospecificerade andra byggnader än bostäder, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	40 %	40 %	0 %		
Energi	Energieffektivitet	201	**Medelstor renovering av ospecificerade offentliga byggnader, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	40 %	40 %	0 %		
Energi	Energieffektivitet	202	**Lätt renovering av byggnader för ospecificerade bostäder**	40 %	0 %	0 %	0 %		
Energi	Energieffektivitet	203	**Lätt renovering av andra ospecificerade byggnader än bostäder**	40 %	0 %	0 %	0 %		
Energi	Energieffektivitet	204	**Lätt renovering av ospecificerade offentliga byggnader**	40 %	0 %	0 %	0 %		
Energi	Energieffektivitet	205	**Totalrenovering av byggnader för subventionerade bostäder, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	100 %	40 %	40 %	• Antal renoverade m^2 subventionerade bostäder som renoverats eller lagts till.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar (PM2.5 och NOx). • Mwh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare per år – fördelat på kön. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Energi	Energieffektivitet	206	**Medelstor renovering av byggnader för subventionerade bostäder, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	40 %	40 %	40 %	• Antal renoverade m^2 subventionerade bostäder som renoverats eller lagts till.	
Energi	Energieffektivitet	207	**Lätt renovering av byggnader för subventionerade bostäder**	40 %	0 %	0 %	40 %	• Antal renoverade m^2 subventionerade bostäder som renoverats eller lagts till.	

Energi	Energieffektivitet	208	**Totalrenovering av byggnader för förskoleverksamhet, skolor och universitet, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	100 %	40 %	40 %	• Antal renoverade m² och moderniserad kapacitet för utbildningsanläggningar.	
Energi	Energieffektivitet	209	**Medelstor renovering av byggnader för förskoleverksamhet, skolor och universitet, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	40 %	40 %	40 %	• Antal renoverade m² och moderniserad kapacitet för utbildningsanläggningar.	
Energi	Energieffektivitet	210	**Lätt renovering av byggnader eller förskolor, skolor och universitet**	40 %	0 %	0 %	40 %	• Antal renoverade m² och moderniserad kapacitet för utbildningsanläggningar	
Energi	Energieffektivitet	211	**Totalrenovering av byggnader för studentbostäder, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	100 %	40 %	40 %	• Antal renoverade m² och antal studentbostäder som renoverats eller lagts till.	
Energi	Energieffektivitet	212	**Medelstor renovering av byggnader för studentbostäder, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	40 %	40 %	40 %	• Antal renoverade m² och antal studentbostäder som renoverats eller lagts till.	
Energi	Energieffektivitet	213	**Lätt renovering av byggnader för studentbostäder**	40 %	0 %	0 %	40 %	• Antal renoverade m² och antal studentbostäder som renoverats eller lagts till.	
Energi	Energieffektivitet	214	**Hälso- och sjukvårdsinfrastruktur – totalrenovering av byggnader, inklusive klimatresiliensåtgärder**	100 %	100 %	40 %	40 %	• Antal renoverade m² och kapacitet för moderniserade hälso- och sjukvårdsinrättningar.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Mwh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare per år – fördelat på kön. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Energi	Energieffektivitet	215	**Hälso- och sjukvårdsinfrastruktur – Medelstor renovering av byggnader, inklusive klimatresiliensåtgärder**	100 %	40 %	40 %	40 %	• Antal renoverade m² och kapacitet för moderniserade hälso- och sjukvårdsinrättningar.	
Energi	Energieffektivitet	216	**Infrastruktur för hälso- och sjukvård – Lätt renovering av byggnader**	40 %	0 %	0 %	40 %	• Antal renoverade m² och kapacitet för moderniserade hälso- och sjukvårdsinrättningar.	
Energi	Energieffektivitet	217	**Annan social infrastruktur (inklusive förskolor och vårdcentraler) – Totalrenovering*, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	100 %	100 %	40 %	40 %	• Antal renoverade m² och antalet platser som förbättrats – per typ av förskola, vårdinrättningar och övrigt.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Mwh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare av moderniserade anläggningar per år – per typ. Förskolor, vårdinrättningar, övrigt – fördelat på kön. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.

Energi	Energieffektivitet	218	**Annan social infrastruktur (inklusive förskolor och vård- och omsorgscentrum) – Medelstor renovering*, inbegripet åtgärder för klimatresiliens**	100 %	40 %	40 %	40 %	• Antal renoverade m² och antalet förbättrade platser – per typ. Förskolor, vårdinrättningar, övrigt.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Mwh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare per år av nya eller moderniserade anläggningar – per typ. Förskolor, vårdinrättningar, övrigt. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Energi	Energieffektivitet	219	**Annan social infrastruktur (inklusive förskolor och vårdcentraler) – Lätt renovering***	40 %	0 %	0 %	40 %	• Antal renoverade m² och antalet förbättrade platser – per typ. Förskolor, vårdinrättningar, övrigt.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Mwh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare av moderniserade anläggningar per år – per typ. Förskolor, vårdinrättningar, övrigt – fördelat på kön. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Energi	Energieffektivitet	220	**Totalrenovering av byggnader för att motverka hemlöshet, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	100 %	40 %	40 %	• Antal renoverade m² och antal bostadsplatser som renoverats eller lagts till.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Mwh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare per år – fördelat på kön. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som gynnas av åtgärder för klimatresiliens.
Energi	Energieffektivitet	221	**Medelstor renovering av byggnader för att motverka hemlöshet, inbegripet klimatresiliensåtgärder**	100 %	40 %	40 %	40 %	• Antal renoverade m² och antal bostadsplatser som renoverats eller lagts till.	
Energi	Energieffektivitet	222	**Lätt renovering av byggnader för åtgärder mot hemlöshet**	40 %	0 %	0 %	40 %	• Antal renoverade m² och antal bostadsplatser som renoverats eller lagts till.	
Energi	Värme, kyla och kraftvärme	223	**Kraftvärme från förnybar energi utan kylning**	40 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare produktionskapacitet (MWh). • Ny eller ytterligare kapacitet installerad genom kraftvärme (MW).	
Energi	Värme, kyla och kraftvärme	224	**Kraftvärme för värme eller kyla från förnybar energi**	40 %	40 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare produktionskapacitet (MWh). • Ny eller ytterligare kapacitet installerad genom kraftvärme (MW).	
Energi	Värme, kyla och kraftvärme	225	**Distributionsnät för fjärrvärme (underhåll, modernisering och utbyggnad)**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ledningar för distributionsnät för fjärrvärme som nyligen byggts eller moderniserats (km).	
Energi	Värme, kyla och kraftvärme	226	**Distributionsnät för fjärrkyla (underhåll, modernisering och utbyggnad)**	100 %	100 %	0 %	0 %	• Ledningar för distributionsnät för fjärrkyla som nyligen byggts eller moderniserats (km).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).

Energi	Värme, kyla och kraftvärme	227	**Effektiv produktion av fjärrvärme/fjärrkyla från förnybara källor och distribution (för åtgärder som rör effektiv produktion eller både produktion och distribution i ett enda projekt)**	100 %	40 %	40 %	0 %	• Ny eller ytterligare produktionskapacitet (MWh). • Ledningar för fjärrvärmenät och fjärrkylenät som nyligen byggts eller förbättrats (km).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Energi	Värme, kyla och kraftvärme	228	**Effektiv produktion av fjärrvärme/fjärrkyla och distribution (för åtgärder som rör effektiv produktion eller både produktion och distribution i ett enda projekt)**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Ny eller ytterligare produktionskapacitet (MWh). • Ledningar för fjärrvärmenät och fjärrkylenät som nyligen byggts eller förbättrats (km).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Energi	Värme, kyla och kraftvärme	229	**Högeffektiv kraftvärme för värme/kyla**	40 %	40 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare produktionskapacitet (MWh). • Ny eller ytterligare kapacitet installerad genom kraftvärme (MW). • Antal högeffektiva kraftvärmepannor.	
Energi	Värme, kyla och kraftvärme	230	**Installation och underhåll av uppvärmningssystem baserade på fast biomassa i befintliga byggnader**	40 %	0 %	0 %	0 %	• Antal installerade värmesystem för fast biomassa och/eller lager för fast biomassa. • Antal bostäder som fått stöd.	• Mwh energibesparingar.
Energi	Värme, kyla och kraftvärme	231	**Installation och drift av elektriska värmepumpar**	100 %	40 %	40 %	0 %	• Antal installerade elektriska värmepumpar. • Antal bostäder som fått stöd.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Mwh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).
Energi	Värme, kyla och kraftvärme	232	**Produktion av värme från förnybar energi utan kylning**	100 %	0 %	40 %	0 %	• Ny eller ytterligare produktionskapacitet (MWh). • Ny eller ytterligare kapacitet installerad genom kraftvärme (MW).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar (PM2.5 och NOx).
Energi	Värme, kyla och kraftvärme	233	**Produktion av värme/kyla från förnybar energi**	100 %	40 %	40 %	0 %	• Ny eller ytterligare produktionskapacitet (MWh). • Ny eller ytterligare kapacitet installerad genom kraftvärme (MW).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).
Energi	Vätgas	234	**Produktion av förnybar vätgas och förnybara derivat**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Elektrolyskapacitet (MW) – Vätgasproduktion (ton). • Producerad vätgas (RH2) (ton) per år.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Energi	Vätgas	235	**Produktion av koldioxidsnål vätgas och koldioxidsnåla derivat**	40 %	0 %	0 %	0 %		
Energi	Vätgas	236	**Lagring av vätgas och derivat (inklusive omvandling av naturgastillgångar till särskilda vätgastillgångar)**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lager och arbetsgasvolym i GWh. • Volymen lagrad vätgas i mn m^3.	

Energi	Vätgas	237	**Transport av vätgas och derivat (inklusive omvandling av naturgastillgångar till särskilda vätgastillgångar)**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Rörledningens längd (i km). • Ökad överföringskapacitet för H2 i Mt/år och GWh/dag. • Total transportkapacitet för vätgas i Mt/år och GWh/dag.	
Energi	Nät och lagring	238	**Distribution av elektricitet**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Nya eller ytterligare installerade ledningar (km). • Antal installerade utrustningar. • Ny eller installerad kapacitet (GW).	• Diversifiering av utbudet. • Ökad integrering av förnybara energikällor.
Energi	Nät och lagring	239	**Energiinfrastruktur av gränsöverskridande betydelse i linje med TEN-E-förordningen**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Nya eller ytterligare installerade ledningar (km). • Antal installerade utrustningar. • Ny eller installerad kapacitet (GW).	
Energi	Nät och lagring	240	**Installation av smarta energisystem och smart utrustning på nätverksnivå**	100 %	40 %	0 %	0 %	• Antal installerade smarta mätare. • Antal digitala förvaltningssystem för smarta energisystem.	• Antal ytterligare användare som är anslutna till smarta nät.
Energi	Nät och lagring	241	**Lagring av elektricitet**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Lagringskapacitet (MWh). • Ökad flexibilitetskapacitet (GW). • Installerad kapacitet (GW).	
Energi	Nät och lagring	242	**Lagring av geotermisk energi**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Lagringskapacitet (MWh). • Ökad flexibilitetskapacitet (GW). • Installerad kapacitet (GW).	• Diversifiering av utbudet. • Ökad integrering av förnybara energikällor.
Energi	Nät och lagring	243	**Överföring av elektricitet**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Nya eller ytterligare installerade ledningar (km). • Antal installerade utrustningar. • Ny eller installerad kapacitet (GW).	
Energi	Nät och lagring	244	**Överföring av el som främst är avsedd för förnybar energi**	100 %	0 %	0 %	0 %		
Energi	Nät och lagring	245	**Åtgärder inriktade på klimatresiliens för energinät och lagring**	100 %	100 %	0 %	0 %		• Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Energi	Nät och lagring	246	**Säker avveckling av befintlig infrastruktur för fossila bränslen**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal pilotprojekt som slutförts. • Kapacitet som avvecklats.	
Energi	Kärnenergi	247	**Avveckling av kärntekniska anläggningar och hantering av radioaktivt avfall**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Procentuell andel avvecklade anläggningar. • Volym (kg/l/m³) avfall som avlägsnats. • Giltig avvecklingsplan tillgänglig för varje JRC-anläggning. • Kapacitet som avvecklats.	

Energi	Kärnenergi	248	**Fissionsenergi**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Ny eller ytterligare fissionsenergikapacitet installerad i GW.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx). Antal personer i tredjeländer med tillgång till el – genom ny tillgång och förbättrad tillgång.
Energi	Kärnenergi	249	**Kärnsäkerhetsverksamhet**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal verksamheter.	
Energi	Kärnenergi	250	**Kärnämneskontroll**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Övergripande kontrollmål på 99,9 % av alla typer av civilt kärnämne som omfattas av Euratoms kärnämneskontroll.	• Garantier för att civilt kärnämne inte avleds inom ramen för Euratoms kärnämneskontroll.
Energi	Energifinansiering	251	**Andra investeringar i energisektorn med koppling till den gröna omställningen**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal projekt – per typ av verksamhet.	
Energi	Reformer	252	**Energieffektivitet**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Energi	Reformer	253	**Politik och regelverk Energi**	40 %	0 %	0 %	0 %		
Energi	Reformer	254	**Förnybar energi**	100 %	0 %	0 %	0 %		
Energi	Reformer	255	**Energiinfrastruktur och energinät**	100 %	0 %	0 %	0 %		
Energi	Reformer	256	**Flexibilitet i icke-fossil energi/lagringsorienterade reformer**	100 %	0 %	0 %	0 %		

Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	257	**Tjänster inom den cirkulära ekonomin (t.ex. reparation, renovering och återtillverkning Reservdelsförsäljning Förberedelse för återanvändning av uttjänta produkter och produktkomponenter Försäljning av begagnade varor Produkter som tjänst och andra cirkulära användnings- och resultatorienterade tjänstemodeller Marknadsplats för handel med begagnade varor för återanvändning)**	100 %	0 %	100 %	40 %	• Antal produkter som fått stöd av dessa tjänster.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	258	**Kommersiell, industriell avfallshantering Åtgärder som i hög grad leder till förebyggande av avfall, separat insamling, sortering, förberedelse för återanvändning, materialåtervinning, utom biologiskt avfall**	100 %	0 %	100 %	0 %	• Antal sorteringsanläggningar. • Antal återvunna m^3. • Andel återvunnet material som uppnåtts.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	259	**Sanering och demontering av uttjänta produkter**	40 %	0 %	100 %	0 %	• Antal produkter som sanerats och nedmonterats.	• Ton återvunnet material.
Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	260	**Återvinning av kritiska råvaror**	40 %	0 %	100 %	0 %	• Ton återvunna kritiska råvaror.	
Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	261	**Hantering av hushållsavfall Åtgärder som i hög grad leder till förebyggande av avfall, separat insamling, sortering, förberedelse för återanvändning, materialåtervinning (utom biologiskt avfall)**	100 %	0 %	100 %	0 %	• Ton avfall som förebyggs, samlas in separat, förbereds för återanvändning eller materialåtervinns. • Antal sorteringsanläggningar.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	262	**Investeringar i metoder för cirkulär ekonomi (t.ex. återvunnet innehåll, industriell symbios, produktdesign, återanvändning, återtillverkning)**	100 %	0 %	100 %	0 %	• Ton behandlat avfall.	

Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	263	**Uppsamling och användning av deponigas**	40 %	0 %	100 %	0 %	• Avskild gas (ton)	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	264	**Främjande av användning av återvunnet material som råvara i överensstämmelse med effektivitetskriterierna**	40 %	0 %	100 %	0 %	• Ton återvunnet material som återanvänds.	
Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	265	**Återvinning av biologiskt avfall genom anaerob nedbrytning eller kompostering av separat uppsamlat biologiskt avfall**	40 %	40 %	100 %	0 %	• Ton behandlat biologiskt avfall.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Kompostproduktion (ton/år).
Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	266	**Återställande av industriområden och förorenad mark för andra ändamål än restaurering av natur**	0 %	0 %	100 %	0 %	• Antal km^2 av återställda områden.	
Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	267	**Separat insamling, sortering, förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning av icke-farligt avfall (utom biomassa)**	40 %	40 %	100 %	0 %	• Antal åtgärder som fått stöd. • Ton ytterligare kapacitet för avfallsåtervinning.	• Ton återvunnet material.
Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	268	**Sanering av rättsligt ej överensstämmande deponier och övergivna eller olagliga soptippar i tredjeländer**	0 %	0 %	100 %	0 %	• Volym kapacitet för bortskaffande av avfall.	
Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	269	**Anläggningar för avfallsenergi för behandling av farligt avfall som inte kan återvinnas**	0 %	0 %	100 %	0 %	• Kapacitet för avfallsbehandling.	
Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	270	**Anläggningar för mekanisk biologisk behandling (MBT) – inom jordbrukssektorn**	0 %	0 %	100 %	0 %	• Kapacitet för avfallsbehandling.	
Miljö och klimat	Cirkulär ekonomi	271	**Behandling av farligt avfall**	0 %	0 %	100 %	0 %	• Ton behandlat farligt avfall.	
Miljö och klimat	Klimatanpassning	272	**Grå anpassningsåtgärder**	0 %	100 %	0 %	0 %	• Antal anpassningsåtgärder som fått stöd.	• Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Miljö och klimat	Klimatanpassning	273	**Försäkring mot ogynnsamma klimathändelser**	0 %	100 %	0 %	0 %	• Antal personer som försäkrats – fördelat på kön.	• Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Miljö och klimat	Klimatanpassning	274	**Åtgärder för blandad grå och naturbaserad motståndskraft**	0 %	100 %	40 %	0 %	• Antal anpassningsåtgärder som fått stöd.	• Antal personer som omfattas av anpassningsåtgärden – fördelat på kön. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Miljö och klimat	Klimatanpassning	275	**Naturbaserade åtgärder för klimatresiliens**	0 %	100 %	100 %	0 %	• Antal anpassningsåtgärder som fått stöd.	• Antal personer som omfattas av anpassningsåtgärden – fördelat på kön. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.

Miljö och klimat	Klimatanpassning	276	**Förebyggande åtgärder för att minska risken för skogsbränder**	40 %	100 %	100 %	0 %	• Hektar skog som skyddas med förebyggande åtgärder.	• Antal personer som omfattas av anpassningsåtgärden – fördelat på kön. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Miljö och klimat	Klimatanpassning	277	**Förebyggande åtgärder för att minska risken för torka**	0 %	100 %	40 %	0 %	• Antal personer som omfattas av förebyggande åtgärder – fördelat på kön.	• Antal personer som omfattas av anpassningsåtgärden – fördelat på kön. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Miljö och klimat	Klimatanpassning	278	**Förebyggande åtgärder för att minska risken för översvämning**	0 %	100 %	40 %	0 %	• Antal personer som omfattas av förebyggande åtgärder – fördelat på kön.	• Antal personer som omfattas av anpassningsåtgärden – fördelat på kön. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Miljö och klimat	Klimatdigitalisering	279	**Digital teknik och digitala tjänster för klimatåtgärder – anpassning**	0 %	100 %	0 %	0 %	• Antal finansierade projekt.	• Antal personer som omfattas av anpassningsåtgärden – fördelat på kön.
Miljö och klimat	Klimatdigitalisering	280	**Digital teknik och digitala tjänster för klimatåtgärder – begränsning**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal finansierade projekt.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Miljö och klimat	Naturskydd och naturrestaurering	281	**Övergripande naturskydds- och restaureringsåtgärder (inklusive övervakning, rapportering, åtgärdande av kunskapsluckor, kapacitetsuppbyggnad, information och utbildning etc.)**	0 %	100 %	100 %	0 %	• Antal personer som nås.	
Miljö och klimat	Naturskydd och naturrestaurering	282	**Andra åtgärder som inte rör specifika ekosystem (inklusive förebyggande, begränsning eller kompensation av skador orsakade av skyddade arter)**	0 %	40 %	100 %	0 %	• Antal åtgärder som genomförts för skyddade arter.	
Miljö och klimat	Naturskydd och naturrestaurering	283	**Skydd och återställande av den marina ekosystem**	40 %	40 %	100 %	0 %	• Hektar skyddade eller återställda områden. • Antal naturbaserade lösningar som förbättrats eller etablerats.	
Miljö och klimat	Naturskydd och naturrestaurering	284	**Skydd och återställande av land-, kust- och sötvattensekosystem**	100 %	100 %	100 %	0 %		• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Miljö och klimat	Naturskydd och naturrestaurering	285	**Skydd och återställande av urbana ekosystem, inbegripet åtgärder för klimatresiliens i stadsplanering**	100 %	100 %	100 %	0 %		• Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Miljö och klimat	Naturskydd och naturrestaurering	286	**Skydd och återställande av våtmarker och torvmarker, inbegripet återvätning av dikade torvmarker**	100 %	100 %	100 %	0 %		• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.

Miljö och klimat	Naturskydd och naturrestaurering	287	**Återställande av industriområden och förorenad mark för återställning av natur**	0 %	100 %	100 %	0 %	• Hektar återställda områden.	
Miljö och klimat	Skogsbruk	288	**Hållbar nybeskogning och återbeskogning**	100 %	100 %	40 %	0 %	• Hektar nya beskogade och återbeskogade områden.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Miljö och klimat	Föroreningar	289	**Åtgärder för att förbättra övervakningen och modelleringen av luftkvaliteten**	0 %	0 %	100 %	0 %	• Minskning av föroreningar i ton (annan växthusgas än koldioxid) (PM2.5 och NO_X). • Minskning av föroreningar i ton (annan växthusgas än koldioxid) (PM2.5 och NO) [i enlighet med direktiv (EU) 2024/2284].	
Miljö och klimat	Föroreningar	290	**Åtgärder för att minska luftföroreningar**	40 %	0 %	100 %	0 %	• Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).	
Miljö och klimat	Föroreningar	291	**Bullerreducerande åtgärder vid källan och bullerreducerande åtgärder**	0 %	0 %	100 %	0 %	• Antal km bullerbarriärer som inrättats tillsammans med den uppmätta bullerföroreningsnivån. • Antal kilometer som tystare järnvägar eller spårvägar i kombination med antalet tysta gods- eller personvagnar (järnvägar, spårvagnar) i landet ökade. • Km vägar med låg bullernivå. • Antal installerade tysta fasader.	
Miljö och klimat	Föroreningar	292	**Åtgärder för att minska industriutsläppen, inbegripet investeringar i renare produktionsteknik och utsläppsbegränsande åtgärder**	40 %	0 %	100 %	0 %	• Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Miljö och klimat	Föroreningar	293	**Sanering av vattenföroreningar (t.ex. näringsämnen, bekämpningsmedel, läkemedel, PFAS, plast, kemikalier)**	0 %	0 %	100 %	0 %	• Minskning av föroreningar i ton/år (näringsämnen, bekämpningsmedel, läkemedel, plast, PFAS och kemikalier).	
Miljö och klimat	Reformer	294	**Klimatanpassning och klimatresiliens**	0 %	100 %	40 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft.	

Miljö och klimat	Reformer	295	**Politik och regelverk på miljöområdet samt resursförvaltning, inbegripet en hållbar finansmarknad**	40 %	40 %	100 %	0 %	• Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar • Antal slutförda samråd med berörda parter • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Miljö och klimat	Vatten	296	**Begränsning av belastningar på den marina miljön**	40 %	40 %	100 %	0 %	• Antal insatser.	• I vilken utsträckning tröskelvärden för god miljöstatus uppnås.
Miljö och klimat	Vatten	297	**Uppförande, förnyelse eller utbyggnad av system för uppsamling och/eller rening av avloppsvatten, underhåll och förbättring av tillgången till sanitet**	0 %	0 %	100 %	0 %	• Antal ledningsnät och/eller reningsverk som förbättrats. • Antal personer med tillgång till förbättrad sanitet	• Personekvivalenter (pe) för förbättrad insamling och/eller rening av avloppsvatten
Miljö och klimat	Vatten	298	**Digitaliseringsåtgärder inom vatten- och avloppsvattensektorerna (t.ex. mätning)**	40 %	0 %	40 %	0 %	• Antal anläggningar som fått stöd för att genomföra digitaliseringsåtgärder. • Antal invånare som är utrustade med en smart vattenmätare.	
Miljö och klimat	Vatten	299	**Energieffektivitetsåtgärder inom vatten- och avloppsvattensektorn (t.ex. försörjning, förvaltning, avloppsvatten)**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal anläggningar som fått stöd.	• Energibesparing på MWh
Miljö och klimat	Vatten	300	**Naturbaserade lösningar för att öka markens vattenhållande förmåga Uppsamling av regnvatten som inte inbegriper uttag av grundvatten Avlägsnande av barriärer för det fria flödet för floder Vattenrening**	40 %	100 %	100 %	0 %	• Avrinning och inflöde av avloppsvatten (m^3/år) till reningsverken. • Vattenuttag (m^3/år)	

Miljö och klimat	Vatten	301	**Tillhandahållande av dricksvattenförsörjning (infrastruktur för uttag, rening, lagring och distribution), inbegripet åtgärder för att uppfylla kvalitetskraven, åtgärder för förbättrad effektivitet (t.ex. minskning av vattenläckagenivån), förnyelse, upprätthållande och förbättring av tillgången till vatten**	0 %	40 %	100 %	0 %	• Grad (m^3/dag) av ytterligare vattenförsörjningskapacitet.	• Antal invånare som tar emot vattenförsörjning – fördelat på kön. • Antal hushåll som tar emot vattenförsörjning.
Miljö och klimat	Vatten	302	**Vatteneffektivitet, besparingar och återanvändning**	40 %	100 %	100 %	0 %	• Antal personer som omfattas av åtgärderna.	
Miljö och klimat	Vatten	303	**Planering, övervakning och kontroll av vattenförvaltning (inkl. digitalisering)**	0 %	100 %	100 %	0 %	• Antal personer som omfattas av åtgärderna.	
Bostäder och infrastruktur	Byggande	304	**Utveckling och uppförande av nya bostadshus med nollutsläpp eller nära-nollutsläpp**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal byggda m^2.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Mwh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m^2 primärenergi (före-efter). • Antal användare per år – fördelat på kön. • Andel som är relevant för subventionerade bostäder.
Bostäder och infrastruktur	Byggande	305	**Utveckling och uppförande av nya bostadshus med nollutsläpp eller nära-nollutsläpp**	40 %	40 %	40 %	0 %		
Bostäder och infrastruktur	Byggande	306	**Utveckling och uppförande av nya offentliga byggnader med nollutsläpp eller nära-nollutsläpp**	40 %	40 %	40 %	0 %		
Bostäder och infrastruktur	Rivning av hus och byggnader	307	**Rivning av byggnader och övriga anläggningar**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal byggnader eller konstruktioner som rivits.	

Bostäder och infrastruktur	Reformer	308	**Politik och regelverk**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Bostäder och infrastruktur	Subventionerade bostäder till överkomliga priser	309	**Utveckling och uppförande av nya bostadshus med nollutsläpp eller nära-nollutsläpp för subventionerade och bostäder till överkomliga priser**	40 %	40 %	40 %	40 %	• Antal byggda m² och antal subventionerade och bostadsenheter till överkomliga priser som renoverats eller lagts till.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • MWh energibesparingar • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare per år – fördelat på kön. • Procentuell andel som är relevant för subventionerade bostäder.
Bostäder och infrastruktur	Subventionerade bostäder och bostäder till överkomlig kostnad	310	**Renovering och tillhandahållande (inbegripet energiåtgärder som icke-kärnverksamhet) av bostadshus för subventionerade bostäder och bostäder till överkomlig kostnad**	40 %	40 %	0 %	40 %	• Antal renoverade m² och antalet subventionerade bostadsenheter och bostadsenheter till överkomlig kostnad som renoverats eller lagts till.	
Bostäder och infrastruktur	Subventionerade bostäder och bostäder till överkomlig kostnad	311	**Ombyggnad av (inbegripet energiåtgärder som icke-kärnverksamhet) andra byggnader än bostäder och industribyggnader till bostadshus för subventionerade bostäder och bostäder till överkomlig kostnad**	40 %	40 %	0 %	40 %	• Antal renoverade/anpassade/tillagda m² och antal subventionerade bostäder och bostäder till överkomlig kostnad som renoverats eller lagts till.	
Bostäder och infrastruktur	Subventionerade bostäder och bostäder till överkomlig kostnad	312	**Utveckling och uppförande av nya byggnader för studentbostäder med nollutsläpp eller nära-nollutsläpp**	40 %	40 %	40 %	100 %	• Antal uppförda m² och antal studentbostäder som renoverats eller lagts till.	

Bostäder och infrastruktur	Subventionerade bostäder till överkomliga priser	313	**Renovering och tillhandahållande (inbegripet energiåtgärder som icke-kärnverksamhet) av byggnader för studentbostäder**	40 %	40 %	0 %	100 %	• Antal renoverade/tillagda m² och antal studentbostäder som renoverats eller lagts till.	
Bostäder och infrastruktur	Subventionerade bostäder till överkomliga priser	314	**Utveckling och uppförande av nya byggnader för åtgärder mot hemlöshet med nollutsläpp eller nära-nollutsläpp**	40 %	40 %	40 %	100 %	• Anta byggda m² och antal bostadsplatser som har lagts till.	• Årliga växthusgasutsläpp som undviks i ton koldioxidekvivalent. • MWh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare per år – fördelat på kön. • Procentuell andel som är relevant för subventionerade bostäder. • Minskning av föroreningar (PM2.5 och NO_X) i ton.
Bostäder och infrastruktur	Subventionerade bostäder till överkomliga priser	315	**Renovering och tillhandahållande (inbegripet energiåtgärder som icke-kärnverksamhet) av byggnader för åtgärder mot hemlöshet**	40 %	40 %	0 %	100 %	• Antal renoverade/tillagda m² och antal bostadsplatser som renoverats eller lagts till.	
Bostäder och infrastruktur	Subventionerade bostäder till överkomliga priser	316	**Utveckling och uppförande av nya byggnader som inte är för bostadsändamål relaterade till bostäder till överkomlig kostnad med nollutsläpp eller nära-nollutsläpp**	40 %	40 %	40 %	40 %	• Antal byggda m² och antal bostadsplatser som renoverats eller lagts till.	
Bostäder och infrastruktur	Subventionerade bostäder till överkomliga priser	317	**Renovering och tillhandahållande (inbegripet energiåtgärder som icke-kärnverksamhet) av byggnader för subventionerade bostäder och bostäder till överkomliga priser**	40 %	40 %	0 %	40 %	• Antal byggda m² och antal bostadsplatser som renoverats eller lagts till.	
Makroekonomiskt bistånd och handel	Finanssektorn	318	**Stöd till monetära institutioner i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal projekt	
Makroekonomiskt bistånd och handel	Makroekonomiskt stöd	319	**Makroekonomiskt stöd**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal länder som fått stöd.	• Antal personer som omfattas.

Makroekonomiskt bistånd och handel	Reformer	320	**Politik och regelverk på handelsområdet**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Makroekonomiskt bistånd och handel	Handel	321	**Stöd till handel i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal processer med anknytning till partnerlandets praxis i fråga om handel, investeringar och företag eller för att främja den yttre dimensionen av EU:s interna politik eller EU:s intressen, som har påverkats.	
Migration och gräns	Gränsförvaltning och visering	322	**Stöd till ett väl fungerande Schengenområde**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal genomförda Schengenrekommendationer.	• Andelen behandlade rekommendationer från Schengenutvärderingen av det totala antalet.

Migration och gräns	Gränsförvaltning och visering	323	**Stöd till europeisk integrerad gränsförvaltning**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal utrustningsartiklar som köpts in för gränspassage och övervakning – per typ (automatiska gränskontrollsystem, inklusive luftfartyg, drönare, sjötransport, landtransport). • Antal anläggningar som utvecklats, per typ (för screening och gränsförfaranden, för gränsövergångsställen). • Antal samarbetsprojekt med tredjeländer. • Antal artiklar i medlemsstaternas utrustning som registrerats i Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns reserv för teknisk utrustning, per typ (större utrustning/annan). • Antal anställda som utbildats för att utföra övervakning för de oberoende övervakningsorgan som föreskrivs i screeningförordningen. • Antal storskaliga it-system som fått stöd – per typ av stöd (utvecklade, underhållna, uppgraderade). • Antal anställda som utbildats/omkvalificerats – fördelat på kön. • Antal uppgraderade administrativa enheter.	• Antal större utrustningar som ställts till Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns förfogande för insatser jämfört med vad byrån begärde från de berörda medlemsstaterna. • Andel rekommendationer som åtgärdats av det totala antalet rekommendationer – per område (gränser, Schengens informationssystem, in- och utresesystemet och EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias)). • Andelen åtgärdade rekommendationer av de totala rekommendationerna inom ramen för Frontex sårbarhetsbedömning • Antal aktiviteter som utförs av oberoende övervakare.
Migration och gräns	Gränsförvaltning och visering	324	**Stöd för den gemensamma viseringspolitiken**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal projekt som stöder digitalisering av handläggningen av viseringsansökningar. • Antal anställda som är utplacerade vid konsulat i tredjeländer – efter mål (för handläggning av viseringar/annat) och fördelat på kön. • Antal nya eller uppgraderade konsulat utanför Schengenområdet – per typ av uppgradering (uppgraderad för att förbättra kundvänligheten för viseringssökande/andra). • Antal anställda som utbildats/omkvalificerats – fördelat på kön. • Antal uppgraderade administrativa enheter.	• Antal uppföljda rekommendationer från Schengenutvärderingar i fråga om den gemensamma viseringspolitiken. • Antal inledda/förbättrade former av samarbete mellan medlemsstater avseende handläggning av viseringsansökningar. • Andel deltagare som tre månader efter utbildningsverksamheten rapporterat att de utnyttjar de färdigheter och kompetenser som de förvärvat under utbildningen.

Migration och gräns	Migration – EU	325	**Stärka och utveckla alla aspekter av det gemensamma europeiska asylsystemet, inbegripet dess externa dimension (med undantag för bostadsinfrastruktur)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal juridiska rådgivare som utbildats och rekryterats. • Antal företrädare för ensamkommande barn. • Antal deltagare som fått stöd – per typ av bistånd (juridisk rådgivning, rättsligt bistånd, annat), sårbarhetsstatus (sårbar/annat) och kön. • Antal storskaliga it-system som fått stöd per typ av stöd (utvecklade, underhållna, uppgraderade). • Antal anställda som rekryterats. • Antal anställda som utbildats/omkvalificerats – fördelat på kön.	• Antal personer som inkvarteras i EU-finansierade mottagningscentrum – enligt följande: ensamkommande barn, familjer, totalt – och fördelat på kön. • Antal sökande per juridiskt ombud. • Andel ensamkommande barn per företrädare. • Antal invandrarkvinnor som fått stödtjänster i samband med könsrelaterat våld, sexuellt utnyttjande eller kränkningar av arbetstagares rättigheter. • Andel deltagare i utbildningar som tre månader efter utbildningsverksamheten rapporterat att de utnyttjar de färdigheter och kompetenser som de förvärvat under utbildningen.
Migration och gräns	Migration – EU	326	**Mottagningsinfrastruktur – utveckling och byggande**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal platser i mottagningsinfrastruktur i enlighet med EU:s regelverk – per plats för ensamkommande barn, familjer, totalt – och fördelat på kön.	• Antal personer som inkvarteras i EU-finansierade mottagningscentrum – enligt följande: ensamkommande barn, familjer, totalt – och fördelat på kön.
Migration och gräns	Migration – EU	327	**Mottagningsinfrastruktur – renovering och uppgradering**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal personer som inkvarteras i EU-finansierade mottagningscentrum – enligt följande: ensamkommande barn, familjer, totalt – och fördelat på kön.	• Användare av moderniserade mottagningsanläggningar per år – fördelat på kön.

Migration och gräns	Migration – EU	328	**Förstärkning och utveckling av laglig migration till medlemsstaterna och tidig integration av migranter i enlighet med deras ekonomiska och sociala behov**	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal deltagare i åtgärder före avresan med EU-finansiering – fördelat på kön. • Antal informationskampanjer för att öka medvetenheten om lagliga migrationsvägar till unionen. • Antal deltagare som får information eller hjälp med laglig migration, inbegripet familjeåterförening. • Antal deltagare som omfattas av rörlighetsprogram från tredjeländer – fördelat på kön. • Antal personer som vidarebosatts – fördelat på kön. • Antal personer som beviljats inresa av humanitära skäl – fördelat på kön. • Antal anställda som utbildats/omkvalificerats – fördelat på kön. • Antal lokala och regionala myndigheter som fått stöd för att genomföra integrationsåtgärder. • Antal deltagare som fått stöd för integrationsändamål – per typ av stöd (språkkurs, kurs i samhällsorientering). • Antal deltagare som fått personlig yrkesvägledning.	• Andel deltagare som har ansökt om att få sina kvalifikationer eller kompetenser som förvärvats i ett tredjeland erkända eller bedömda. • Andel deltagare som ansökt om status som varaktigt bosatt. • Andel deltagare i utbildningar som tre månader efter utbildningsverksamheten rapporterat att de utnyttjar de färdigheter och kompetenser som de förvärvat under utbildningen.
Migration och gräns	Migration – EU	329	**Bidra till kampen mot irreguljär migration, stärka ett ändamålsenligt, säkert och värdigt återvändande och återtagande samt främja och bidra till en faktisk inledande återintegrering i ursprungsländer (enbart intern EU-politik)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal återvändande personer som fått återintegreringsstöd - fördelat på kön. • Antal inrättade platser i förvarsenheter. • Antal moderniserade eller renoverade platser i förvarsenheter. • Antal anställda som utbildats/omkvalificerats – fördelat på kön.	• Antal återvändande med EU-stöd – efter återvändandestatus (frivilligt återvändande/som avlägsnats) och fördelat på kön. • Andel deltagare i utbildningar som tre månader efter utbildningsverksamheten rapporterat att de utnyttjar de färdigheter och kompetenser som de förvärvat under utbildningen. • Andelen behandlade rekommendationer från Schengenutvärderingen av det totala antalet.

Migration och gräns	Migration – EU	330	**Ökad solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna, särskilt för medlemsstater som är utsatta för migrationstryck**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal personer som ansökt om och personer som beviljats internationellt skydd och som överförts från en medlemsstat till en annan – fördelat på kön. • Belopp i EUR som överförs från en medlemsstat till en annan och likvärdighet i alternativa solidaritetsåtgärder inom ramen för solidaritetsmekanismen. • Antal sökande för vilka en ansvarskompensation gjordes inom ramen för solidaritetsmekanismen. • Antal genomförda Dublinöverföringar.	• EU-finansierade Dublinöverföringar av det totala antalet Dublinöverföringar som genomförts.
Migration och gräns	Migration i tredjeländer – Yttre åtgärder	331	**Stöd för grundläggande behov för flyktingar i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal migranter, flyktingar och internflyktingar från värdsamhällen i tredjeländer som skyddas eller får EU-stöd – fördelat på kön. • Antal invandrarkvinnor som fått stödtjänster i samband med könsrelaterat våld, sexuellt utnyttjande eller kränkningar av arbetstagares rättigheter.	
Migration och gräns	Migration i tredjeländer – Yttre åtgärder	332	**Underlättande av ordnad, säker, reguljär och ansvarsfull migration och rörlighet utanför EU (endast för och i partnerländer utanför EU) (utom bostadsinfrastruktur)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal migranter, flyktingar och internflyktingar eller personer från värdsamhällen som skyddas eller bistås med unionsstöd – fördelat på kön. • Antal invandrarkvinnor som fått stödtjänster i samband med könsrelaterat våld, sexuellt utnyttjande eller kränkningar av arbetstagares rättigheter. • Antal migrationstjänstemän, beslutsfattare och tjänsteleverantörer som utbildats i genusmedvetna migrationsstrategier. • Antal nya eller renoverade platser i bostäder.	• Antal personer som fått tillgång till boende – fördelat på kön.

Migration och gräns	Reformer	333	**Politik och regelverk på migrations- och gränsförvaltningsområdet**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Stöd till flera sektorer	Finansieringsinstrument och budgetgarantier på EU-nivå	334	**Stöd via finansieringsinstrument och budgetgarantier****	0 %	0 %	0 %	0 %	• Volymen av EU:s bidrag (budgetgaranti, finansieringsinstrumentsåtaganden eller kreditriskskydd) uppdelat per land och region • Antal insatser. • Lånebelopp och andra finansieringskällor/investeringar som beviljats till relevant målgrupp.	• Mobiliserat investeringsbelopp. • Belopp för privat finansiering som mobiliserats. Ytterligare kapital frigörs genom inrättandet av riskminskningsmekanismer och andra förtroendeverktyg för att locka investerare. • Hävstångseffekt. Förhållandet mellan återbetalningspliktig finansiering och EU-bidrag (från internationella finansinstitut eller andra finansiärer). • Multiplikatoreffekt. Förhållandet mellan den totala investeringen och EU:s bidrag (från internationella finansinstitut, offentliga och privata investerare) (dvs. blandfinansieringsbidrag eller täckning av budgetgarantier). • Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag. • Antal finansiella aktörer som fått stöd – per typ av aktör (banker, mikrofinansinstitut, fonder, affärsänglar etc.). • Antal offentliga aktörer som fått stöd – per typ av aktör (dvs. lokal/central förvaltning, offentligt företag etc.). • Antal arbetstillfällen som har bevarats eller skapats.

Stöd till flera sektorer	Integrerade territoriella verktyg	335	**Lokalt ledd utveckling/Leader och andra integrerade territoriella verktyg**	0 %	40 %	0 %	0 %	• Antal förberedande projekt. • Antal genomförda projekt. • Antal genomförda strategier. • Antal finansieringsavtal. • Antal samarbetsprojekt. • Antal lokala aktionsgrupper som fått stöd.	• Antal människor som omfattas av projekt inom ramen för strategier för integrerad territoriell utveckling. • Andel av landsbygdsbefolkningen som omfattas av Leader-strategierna. • Antal arbetstillfällen som har bevarats eller skapats. • Antal företag som skapats. • Antal personer som utbildats. • Antal besökare som lockats.
Stöd till flera sektorer	Stöd till flera sektorer i tredjeländer	336	**Faciliteter för tekniskt samarbete och likvärdigt stöd till tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU.	
Stöd till flera sektorer	Stöd till flera sektorer i tredjeländer	337	**Bidrag till förvaltningsfonder**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Belopp som mobiliserats och utnyttjats (euro).	
Stöd till flera sektorer	Stöd till flera sektorer i tredjeländer	338	**Andra multisektorer i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal projekt	
Forskning och innovation	Grundforskning	339	**Spetsforskning, forskarutbildning och forskningsinfrastruktur****	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal sakkunniggranskade forskningsresultat (publikationer, konferensmöten etc.). • Antal forskare som fått stöd – fördelat på kön, karriärnivå och ursprungsland. • Andel forskningsresultat (alla typer) som finns tillgängliga i öppen åtkomst. • Antal företag som fått stöd per typ (små och medelstora företag, uppstartsföretag, expanderande företag). • Antal ansökningar om immateriella rättigheter (inklusive patent, varumärken etc.) • Antal anställda i rättsliga enheter som fått stöd genom EU-finansiering. • Offentliga och privata saminvesteringar i EU-finansierade projekt (euro). • Andel projekt med slutanvändar- och medborgardeltagande. • Antal projekt och EU-bidrag till projekt som integrerar jämställdhetsdimensionen (euro).	• Omnämnanden av expertgranskade forskningsresultat. • Andel forskare med ökad individuell inverkan på sitt område fördelat på kön. • Omnämnanden av forskningsresultat (alla typer) som finns tillgängliga i öppen åtkomst. • Antal beviljade immateriella rättigheter. • Antal hänvisningar till patent. • Antal patentfamiljer (innovationer). • Offentliga och privata investeringar som mobiliserats efter deltagande, inbegripet investeringar i små och medelstora företag och uppstartsföretag (euro).
Forskning och innovation	Kapitaltillgångar	340	**Investeringar i fasta tillgångar, inklusive forskningsinfrastruktur, som är direkt kopplade till forskning och innovation**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Kapitaltillgångar	341	**Investeringar i immateriella tillgångar som är direkt kopplade till forskning och innovation**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Kapitaltillgångar	342	**Investeringar i materiella anläggningstillgångar som är direkt kopplade till forskning och innovation**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Samarbete	343	**Tekniköverföring och samarbete mellan företag, forskningscentrum och sektorn för högre utbildning**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Digital innovation	344	**Artificiell intelligens, data och robotteknik**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Digital innovation	345	**Chip och halvledare, inbegripet fotonik**	0 %	0 %	0 %	0 %		

Forskning och innovation	Digital innovation	346	**Moln – kantdatorer**	40 %	40 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Digital innovation	347	**Cybersäkerhet**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Digital innovation	348	**HPC- och kvantteknik**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Digital innovation	349	**3C-nät Fasta och mobila nät med hög kapacitet (inklusive 6G)**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Digital innovation	350	**Programvaruteknik och Open Internet Stack**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Digital innovation	351	**Virtuella världar och webb 4.0**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Digital innovation	352	**Nya digitala tvillingar (digital fordonsarkitektur och AI-lösningar, digital jordmodellering och klimatförändringar, digital människa)**	40 %	40 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Digital innovation	353	**Ny framväxande digital teknik**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Energi	354	**Energilagringsteknik (t.ex. batterier, värmelagring)**	100 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Energi	355	**Energieffektivitet**	100 %	40 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Energi	356	**Koldioxidsnål vätgas och koldioxidsnåla derivat, förnybara drivmedel av icke-biologiskt ursprung och hållbara biodrivmedel**	100 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Energi	357	**Förnybar energi**	100 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Energi	358	**Avskiljning och lagring av koldioxid**	100 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Energi	359	**Infrastruktur för icke-fossil energi (t.ex. nät)**	100 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Jordbruk	360	**Konkurrenskraftigt, hållbart och motståndskraftigt jordbruk, skogsbruk och konkurrenskraftiga landsbygdsområden**	40 %	40 %	40 %	0 %		
Forskning och innovation	Kön	361	**Finansiering av genusforskning och intersektionell forskning***	0 %	0 %	0 %	40 %		
Forskning och innovation	Grön	362	**Cirkulär ekonomi och resurshantering**	100 %	0 %	100 %	0 %		

Forskning och innovation	Grön	363	**Klimatanpassning och klimatresiliens**	40 %	100 %	40 %	0 %		
Forskning och innovation	Grön	364	**Utsläppssnåla och utsläppsfria transporter (fordon, järnvägar, luftfart och fartyg eller vattenvägstransporter)**	100 %	0 %	40 %	0 %		
Forskning och innovation	Grön	365	**Naturskydd**	40 %	40 %	100 %	0 %		
Forskning och innovation	Grön	366	**Återställande av naturen**	40 %	40 %	100 %	0 %		
Forskning och innovation	Grön	367	**Hav och vatten, inklusive den blå ekonomin**	40 %	40 %	100 %	0 %		
Forskning och innovation	Grön	368	**Förebyggande och begränsning av miljöföroreningar**	40 %	0 %	100 %	0 %		
Forskning och innovation	Grön	369	**Nettonollteknik**	100 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Grön	370	**Klimatvetenskap**	100 %	100 %	40 %	0 %		
Forskning och innovation	Hälsa	371	**Forskning på hälsoområdet**	0 %	0 %	0 %	40 %		
Forskning och innovation	Sektorsövergripande	372	**Främjande av internationell forskning och internationellt samarbete**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Sektorsövergripande	373	**Spridning av forskningsexcellens och förstärkning av det europeiska området för forskningsverksamhet**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Industri	374	**Biovetenskap och bioteknik (inklusive biobaserade material)**	40 %	40 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Industri	375	**Åtgärder till stöd för disruptiv innovation i uppstartsföretag och expanderande företag (icke-tematiska)****	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Industri	376	**Råvaror, kemikalier och avancerade material**	0 %	0 %	0 %	0 %		

Forskning och innovation	Innovation	377	**Forsknings- och innovationsprocesser, tekniköverföring och samarbete mellan företag, med fokus på miljö (inbegripet begränsning av industriföroreningar, cirkulär ekonomi och biologisk mångfald)**	40 %	0 %	40 %	0 %		
Forskning och innovation	Innovation	378	**Forsknings- och innovationsprocesser, tekniköverföring och samarbete mellan företag med inriktning på klimatmål**	100 %	40 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Gemensamma forskningscentrumet	379	**Vetenskap för EU:s politik**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Kärnenergi	380	**Fission**	40 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Kärnenergi	381	**Sammanslagning**	100 %	0 %	0 %	0 %		
Forskning och innovation	Reformer	382	**Politik och regelverk**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal slutförda strategi- eller ramantaganden. • Offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Forskning och innovation	Resiliens, försvar, rymden	383	**Försvarsrelaterad forskning och utveckling**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal små och medelstora företag som fått stöd. • Andel små och medelstora företag som fått stöd.	• Värdet av forskning och utveckling inom den europeiska försvarssektorn som genomförs i samarbete och med stöd från EU.

Forskning och innovation	Resiliens, försvar, rymden	384	**Rymdforskning**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal små och medelstora företag som fått stöd från EU:s rymdforskning och rymdutveckling.	• Antal ansökningar om immateriella rättigheter från små och medelstora företag som fått stöd av rymdforskning.
Forskning och innovation	Resiliens, försvar, rymden	385	**Stöd till säkerhet, gränser och civil beredskap**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal expertgranskade forskningsresultat (publikationer, konferensmöten etc.). • Antal forskare som fått stöd – fördelat på kön, karriärnivå och ursprungsland. • Andel forskningsresultat (alla typer) som finns tillgängliga i öppen åtkomst. • Antal företag som fått stöd per typ (små och medelstora företag, uppstartsföretag, expanderande företag). • Antal ansökningar om immateriella rättigheter (inklusive patent, varumärken etc.). • Antal anställda i rättsliga enheter som fått stöd genom EU-finansiering. • Offentliga och privata saminvesteringar i EU-finansierade projekt (euro). • Andel projekt med slutanvändar- och medborgardeltagande. • Antal projekt och EU-bidrag till projekt som integrerar jämställdhetsdimensionen (EUR).	• Omnämnanden av expertgranskade forskningsresultat. • Andel forskare med ökad individuell inverkan på sitt område, fördelat på kön. • Omnämnanden av forskningsresultat (alla typer) som finns tillgängliga i öppen åtkomst. • Antal beviljade immateriella rättigheter. • Antal hänvisningar till patent. • Antal patentfamiljer (innovationer). • Offentliga och privata investeringar som mobiliserats efter deltagande, inbegripet investeringar i små och medelstora företag och uppstartsföretag (EUR). • Värdet av forskning och utveckling inom den europeiska försvarssektorn som genomförs i samarbete och med stöd från EU.
Forskning och innovation	Samhällsvetenskap	386	**Samhällsvetenskap, civilsamhället, demokrati och kultur**	0 %	0 %	0 %	40 %		
Fred, konflikter och humanitärt bistånd	Konflikter, fred och säkerhet	387	**Sjöövervakning och sjöfartsskydd**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Procentuell andel territorialvatten och exklusiva ekonomiska zoner som står under regelbunden övervakning.	• Förhållandet mellan framgångsrika förbudsåtgärder (t.ex. beslag, gripanden) och det totala antalet rapporterade eller uppskattade olagliga verksamheter.
Fred, konflikter och humanitärt bistånd	Konflikter, fred och säkerhet	388	**Civilt fredsbyggande, konfliktförebyggande och konfliktlösning samt försoningsåtgärder**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal personer som direkt gynnas av EU-stödda interventioner som specifikt har till syfte att stödja civila fredsbyggande eller konfliktförebyggande åtgärder efter konflikter. • Antal statliga institutioner och icke-statliga aktörer som fått stöd av EU när det gäller säkerhet, gränsförvaltning, motverkande av våldsam extremism, konfliktförebyggande, skydd av civilbefolkningen och mänskliga rättigheter.	
Fred, konflikter och humanitärt bistånd	Konflikter, fred och säkerhet	389	**Deltagande i internationella fredsbevarande insatser**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal fredsbevarande insatser.	
Fred, konflikter och humanitärt bistånd	Konflikter, fred och säkerhet	390	**Stöd till hantering av säkerhetssystem i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal statliga institutioner och icke-statliga aktörer när det gäller säkerhet, gränsförvaltning, motverkande av våldsam extremism, konfliktförebyggande, skydd av civilbefolkningen och mänskliga rättigheter.	

Fred, konflikter och humanitärt bistånd	Konflikter, fred och säkerhet	391	**Barnsoldater (förebyggande och demobilisering)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal barn som gynnas.	
Fred, konflikter och humanitärt bistånd	Konflikter, fred och säkerhet	392	**Åtgärder som syftar till att stärka och stödja demokratiska processer i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal länder som fått stöd av EU för att genomföra val och/eller förbättra sin valprocess. • Antal valprocesser och demokratiska cykler som fått stöd, observeras och följs med hjälp av valobservatörsuppdrag. • Antal gräsrotsorganisationer i det civila samhället som fått (eller har nåtts genom) EU-stöd. • Antal statliga politiska strategier som utarbetats eller reviderats med deltagande av civilsamhällesorganisationer genom EU-stöd. • Antal offer för kränkningar av mänskliga rättigheter som direkt drar fördel av EU-finansierat stöd.	
Fred, konflikter och humanitärt bistånd	Konflikter, fred och säkerhet	393	**Kampen mot organiserad brottslighet och terrorism i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal projekt.	
Fred, konflikter och humanitärt bistånd	Konflikter, fred och säkerhet	394	**Narkotikakontroll i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal projekt.	
Fred, konflikter och humanitärt bistånd	Humanitärt bistånd	395	**Humanitära biståndsinsatser**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal humanitära biståndsprojekt – per projekt som integrerar köns- och åldershänsyn och andra projekt.	
Fred, konflikter och humanitärt bistånd	Humanitärt bistånd	396	**Omedelbar återuppbyggnad och återuppbyggnad efter katastrofer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal skyddade boenden – genom återställande och uppförande.	
Fred, konflikter och humanitärt bistånd	Humanitärt bistånd	397	**Materiellt bistånd och tjänster samt livsmedelsbistånd i nödsituationer (inklusive stödtjänster)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Ton materiellt katastrofbistånd som transporteras genom ReliefEU-insatser.	
Resiliens, försvarsindustri och rymden	EU:s Inre säkerhet	398	**Att utbytet av information förbättras och underlättas mellan och inom de behöriga myndigheterna och de berörda unionsorganen och unionsbyråerna samt, i förekommande fall, med tredjeländer och internationella organisationer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal expertmöten/arbetsseminarier/studiebesök • Antal IKT-system för informationsutbyte som fått stöd per typ av stöd (utvecklade, underhållna, uppgraderade).	• Andel IKT-system för informationsutbyte som fungerar fullt ut. • Andel av EU:s IKT-system för informationsutbyte som gjorts driftskompatibla i medlemsstaterna. • Antal administrativa enheter inom brottsbekämpning som har uppgraderat sina mekanismer för informationsutbyte med andra medlemsstater och unionsorgan.

Resiliens, försvarsindustri och rymden	EU:s inre säkerhet	399	**Att medlemsstaternas förmåga att förebygga och bekämpa brottslighet, terrorism och radikalisering samt hantera säkerhetsrelaterade incidenter, risker och kriser stärks, inbegripet genom ökat samarbete mellan offentliga myndigheter, berörda unionsorgan eller unionsbyråer, civilsamhället och privata partner i olika medlemsstater**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal deltagare i utbildningsverksamhet (inklusive utbytesprogram och studiebesök). • Antal inköpta utrustningsartiklar – per typ (transportmedel, säkerhetsdetaljer, andra). • Antal genomförda projekt och initiativ – per typ (för att förebygga brottslighet, utveckla ny/moderniserad kapacitet för relevanta myndigheter, stödja brottsoffer).	• Antal kritiska infrastrukturer och offentliga platser som är skyddade mot säkerhetsrelaterade risker. • Andel deltagare som tre månader efter utbildningsverksamheten rapporterat att de utnyttjar de färdigheter och kompetenser som de förvärvat under den utbildningsverksamheten. • Antal effektivt fungerande kontaktpunkter för skjutvapen i medlemsstaterna. • Antal effektivt fungerande kontor för återvinning av tillgångar och förvaltning av tillgångar som är etablerade i medlemsstaterna.
Resiliens, försvarsindustri och rymden	EU:s Inre säkerhet	400	**Att det gränsöverskridande samarbetet förbättras och intensifieras, inbegripet gemensamma insatser, mellan behöriga myndigheter när det gäller terrorism och grov och organiserad brottslighet med en gränsöverskridande dimension**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal gränsöverskridande insatser – per typ (gemensamma utredningsgrupper eller operativa åtgärder inom ramen för EU:s policycykel/Empact). • Antal expertmöten och gemensamma övningar. • Antal utrustningsartiklar som köpts in för gränsöverskridande verksamhet – per typ (transportmedel som köpts för gränsöverskridande verksamhet, övriga). • Antal gränsöverskridande kapacitetsuppbyggnadsprojekt.	• Undersökningar som inletts i samband med Empacts verksamhet. • Gripanden i Empact-insatser. • Tillgångar som beslagtagits i Empacts verksamhet till ett uppskattat värde i euro. • Antal administrativa enheter med befintliga mekanismer/förfaranden/verktyg/vägledning för samarbete med andra medlemsstater eller unionsorgan. • Antal anställda som deltar i gränsöverskridande insatser. • Andelen rekommendationer från Schengenutvärderingen som åtgärdats av det totala antalet.
Resiliens, försvarsindustri och rymden	EU:s inre säkerhet	401	**Genomförande och verkställande av EU:s sanktionssystem och ökning av EU:s motståndskraft mot effekterna av tredjeländers olagliga extraterritoriella tillämpning av ensidiga sanktioner och andra åtgärder**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal verkställighetsutredningar och påföljder på medlemsstatsnivå för överträdelser av sanktioner. • Antal överträdelseförfaranden som inletts för felaktig tillämpning av sanktioner. • Det totala värdet av tillgångar som frysts eller beslagtagits enligt EU:s sanktionssystem. • Antal lagstiftningsåtgärder som vidtagits eller uppdaterats. • Antal alternativa finansiella kanaler eller betalningskanaler som tagits i drift. • Antal stödärenden som handläggs för EU-företag som drabbats av sanktioner från tredjeländer. • Antal rättsliga överklaganden som inletts mot extraterritoriella sanktioner.	• Minskning av de finansiella och ekonomiska resurser som finns tillgängliga för personer eller enheter som är föremål för sanktioner. • Graden av internationella partners anpassning till EU:s sanktionsåtgärder.

Resiliens, försvarsindustri och rymden	Riskförebyggande åtgärder och riskhantering	402	**Civilskydd, risk- och katastrofhantering samt hälsosäkerhet**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal skydds- och katastrofhanteringssystem som fått stöd (t.ex. system för tidig varning, system för varning till allmänheten och anmälningssystem). • Antal kritiska föremål som köpts in. • Antal kapacitetsuppbyggnadsprojekt. • Antal EU-medlemsstater som har utarbetat eller uppdaterat en nationell beredskapsplan efter rekommendationer från bedömningarna av beredskap vid hot mot folkhälsan.	• Antal tillgängliga resurser för utplacering – per nivå (lands- eller EU-nivå, inklusive rescEU:s operativa kapacitet och insatskapacitet som registrerats i den europeiska civilskyddspoolen). • Ytterligare befolkning som omfattas av skyddsåtgärder. • Beredskapen och insatskapaciteten för alla faror ökar i EU:s medlemsstater.
Resiliens, försvarsindustri och rymden	Riskförebyggande åtgärder och riskhantering	403	**Civilskydds- och katastrofhanteringssystem för att stödja anpassning till klimatförändringar och klimatresiliens, förebyggande och hantering av klimatrelaterade risker (t.ex. system för katastrofövervakning, katastrofberedskap, varning och insatser)**	0 %	100 %	0 %	0 %	• Antal skydds- och katastrofhanteringssystem som fått stöd (t.ex. system för tidig varning, system för varning till allmänheten och anmälningssystem). • Antal kritiska föremål som köpts in. • Antal kapacitetsuppbyggnadsprojekt.	• Antal tillgängliga resurser för utplacering – per nivå (lands- eller EU-nivå, inklusive rescEU:s operativa kapacitet och insatskapacitet som registrerats i den europeiska civilskyddspoolen). • Ytterligare befolkning som omfattas av skyddsåtgärder. • Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Resiliens, försvarsindustri och rymden	Försvar	404	**Försvarsindustriell expansion och resiliens**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal europeiska företag som gynnas av ökad produktionskapacitet – mikroföretag, små och medelstora företag och stora företag.	• Ökning av EU:s försvarskapacitet – per typ av försvarsprodukter.
Resiliens, försvarsindustri och rymden	Försvar	405	**Gemensam försvarsupphandling**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal gemensamma försvarsupphandlingar.	• Värdet på den europeiska försvarsutrustning som upphandlas gemensamt.
Resiliens, försvarsindustri och rymden	Försvar	406	**Militär rörlighet**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Infrastruktur som är anpassad till kraven på militär rörlighet (i km) – per typ (väg, järnväg, flyg, sjöfart, inre vattenvägar). • Antal inköpta militära transporttillgångar. • Antal eftermodifieringar med militär utrustning och överbyggnader.	• Värdet av den utrustning för militär rörlighet som upphandlas.
Resiliens, försvarsindustri och rymden	Försvar	407	**Militär infrastruktur (utom militär rörlighet)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Kapacitet för nya eller moderniserade anläggningar – per typ (utbildningsgrunder, bostäder med dubbla användningsområden, akutsjukvårdsanläggningar, militär lagring, övrigt) (i m^2).	• Antal användare av nya eller moderniserade anläggningar per år.
Resiliens, försvarsindustri och rymden	Försvar	408	**Stöd till strategiska partner och deras försvarsindustriella ekosystem**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal försvarsföretag som deltar från strategiska partner – per land (inklusive Ukraina).	• Genomsnittlig tillväxt för deltagande försvarsföretag.
Resiliens, försvarsindustri och rymden	Reformer	409	**Politik och regelverk på säkerhets- och försvarsområdet**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller	

Resiliens, försvarsindustri och rymden	Reformer	410	**Politik och regelverk på beredskapsområdet**	0 %	0 %	0 %	0 %	utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Resiliens, försvarsindustri och rymden	Rymden	411	**Jordobservation – Copernicus**	100 %	100 %	40 %	0 %	• Tillgång till Copernicusdata och Copernicusinformation (%).	• Mängden data från Copernicus Sentinel och Copernicustjänsten som är tillgänglig för nedladdning (TB).
Resiliens, försvarsindustri och rymden	Rymden	412	**Position, navigering och tidsbestämning – Galileo och Egnos**	40 %	0 %	0 %	0 %	• Den öppna Galileotjänsten (%). • Egnos tillgänglighet för säkra landningar av luftfartyg.	• Antal Galileo-aktiverade anordningar. • Antal Egnos-aktiverade anordningar.
Resiliens, försvarsindustri och rymden	Rymden	413	**Ett rymdbaserat EU-system för säker konnektivitet**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Procentuell andel tjänster som används i samband med tjänsteportföljen. • Antal kvantkopplingar. • Antal optiska markstationer som används.	• Antal resursleverantörer för statliga satellitkommunikationsmedel (Govsatcom). • Antal europeiska satelliter som används för gigabitkonnektivitet. • Antal km säkra kvantnätanslutningar.
Resiliens, försvarsindustri och rymden	Rymden	414	**Rymdlägesbild**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Tillgång till rymdövervaknings- och spårningstjänster (i %).	• Antal användare. • Antal skyddade rymdfarkoster.
Resiliens, försvarsindustri och rymden	Rymden	415	**Tillgång till rymden**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal planerade lanseringar på grundval av en aggregering av efterfrågan på EU-nivå.	• Antal lanseringar för Europeiska unionens behov – per lanseringsområde. Från unionens territorium, från territoriet för de medlemmar i Europeiska frihandelssammanslutningen som är medlemmar i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller från andra territorier.
Resiliens, försvarsindustri och rymden	Rymden	416	**Kommersialisering av rymden och rymdekonomi**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal företag som fått stöd genom Cassini-företagsaccelerator. • Antal företag som fått stöd.	• Antal företag som fått stöd genom Cassini-företagsaccelerator. • Genomsnittlig tillväxt för de företag som fått stöd.

Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Demokrati och rättigheter	417	**Konsumenträttigheter och konsumentskydd**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal konsumentärenden som hanteras av de europeiska konsumentcentrumen. • Antal yrkesverksamma inom konsumentsektorn som nåtts genom utbildning och kapacitetsuppbyggnad.	• Procentuell andel näringsidkare som omfattas av samordnade tillsynsåtgärder som har uppnått efterlevnad av konsumentlagstiftningen.
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Demokrati och rättigheter	418	**Organisationer och rörelser för kvinnors rättigheter samt statliga institutioner***	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal organisationer som fått stöd.	
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Demokrati och rättigheter	419	**Avskaffande av våld mot kvinnor och flickor och andra riskutsatta grupper och åtgärder för att stödja offer för och överlevare av könsrelaterat våld***	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal civilsamhällesorganisationer som nåtts genom stöd- och kapacitetsutbyggnadsverksamheter. • Antal åtgärder för att stödja tjänster för offer för könsrelaterat våld (t.ex. antal skyddade platser, kriscentrum för våldtäkt och rådgivningscentrum).	• Antal personer som nåtts genom verksamheter – fördelat på kön.
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Demokrati och rättigheter	420	**Yttrandefrihet och främjande av tillgång till offentlig information**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal organisationer som nåtts genom stöd- och kapacitetsuppbyggnadsverksamheter – per typ av organisation (civilsamhällesorganisation och övriga organisationer). • Antal stödda projekt.	• Antal personer som nåtts genom verksamheter – fördelat på kön.
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Demokrati och rättigheter	421	**Främja medborgarnas engagemang och delaktighet**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal organisationer som fått del av stöd- och kapacitetsuppbyggnadsverksamheter (fördelat på civilsamhällesorganisationer och övriga organisationer). • Antal gränsöverskridande nätverk och initiativ som är inriktade på europeiskt minne och arv som en följd av programinterventioner.	• Antal personer som nåtts genom verksamheter – fördelat på kön. • Medborgarnas uppfattning om demokratisk delaktighet *Min röst räknas* – fördelat på kön
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Demokrati och rättigheter	422	**Stöd till grundläggande rättigheter, rättsstatsprincipen, jämlikhet, åtgärder mot diskriminering, digitala rättigheter och dataskydd**	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal civilsamhällesorganisationer och övriga organisationer som nåtts av stöd- och kapacitetsutbyggnadsverksamheter. • Antal stödda projekt.	• Antal personer som nåtts genom verksamheter – fördelat på kön och personer med funktionsnedsättning. • Medvetenhet om de grundläggande rättigheterna och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. • Överträdelser av rättsstatens principer. • Människors och organisationers medvetenhet om den allmänna dataskyddsförordningen.
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Demokrati och rättigheter	423	**Stödja människorättsförsvarare och visselblåsare**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal människorättsförsvarare och visselblåsare som fått stöd.	• Antal personer som nåtts genom verksamheter – fördelat på kön.
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Demokrati och rättigheter	424	**Stöd till civilsamhällesorganisationer**	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal civilsamhällesorganisationer som fått stöd.	

Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Demokrati och rättigheter	425	**Stöd till lagstiftande församlingar och politiska partier i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal projekt.	
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Demokrati och rättigheter	426	**Stöd till valprocesser i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal valprocesser och demokratiska cykler som fått stöd, observeras och följs med hjälp av valobservatörsuppdrag.	
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Kön	427	**Stöd till inkluderande jämställdhetspolitik***	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal åtgärder.	
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Rättsliga frågor	428	**Kapacitetsuppbyggnad hos aktörer inom rättsväsendet, rättslig utbildning, transparens och ansvarsutkrävande**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal bidrag. • Antal organisationer som nåtts (fördelat på civilsamhällesorganisationer och övriga organisationer).	• Antal utbildade rättstillämpare – fördelat på kön.
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Rättsliga frågor	429	**Digitalisering av rättssystemet**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal IKT-system på EU-nivå som inrättats/anpassats/underhållits.	• Antal IKT-system som gjorts driftskompatibla i medlemsstaterna tack vare EU:s informationssystem. • Tillgång till digitala lösningar för att inleda och följa förfaranden. • Användare av nya och uppgraderade offentliga digitala tjänster, produkter och processer.
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Rättsliga frågor	430	**Rättslig egenmakt för människor och tillgång till rättslig prövning**	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal personer som direkt gynnas av rättshjälpsinterventioner.	
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Rättsliga frågor	431	**Stöd till effektiva rättsliga förfaranden, skydd av brottsoffer, processuella rättigheter och rättsligt samarbete**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal civilsamhällesorganisationer som nåtts genom stöd- och kapacitetsuppbyggnadsverksamheter (fördelat på civilsamhällesorganisationer och övriga organisationer). • Antal projekt för att bistå och stödja brottsoffer i EU. • Antal projekt för att öka medvetenheten om processuella rättigheter för personer som misstänks eller är tilltalade för brott i EU.	• Antal brottsoffer som fått stöd inom ramen för verksamhet som samfinansieras av programmet (eventuellt – fördelat på kön och funktionsnedsättning). • Antal meddelanden som utbyts via Ecris träffar på e-juridikportalen/e-juridiksidorna för att tillgodose behovet av information om gränsöverskridande civilrättsliga och straffrättsliga ärenden.
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Reformer	432	**Åtkomst till offentlig information**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till	
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Reformer	433	**Bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Reformer	434	**Kampen mot korruption**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Reformer	435	**Rättssystemet**	0 %	0 %	0 %	0 %		

Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Reformer	436	**Politik och regelverk**	0 %	0 %	0 %	0 %	stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Rättigheter, jämlikhet och rättvisa	Reformer	437	**Lagstiftningens kvalitet**	0 %	0 %	0 %	0 %		
Socialt	Sysselsättning och arbetsmarknad	438	**Förbättra tillgången till sysselsättning**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå.	• Antal deltagare – efter status efter deltagande (erhållande av en kvalifikation, arbetssökande, utbildning, sysselsättning) och kön.
Socialt	Sysselsättning och arbetsmarknad	439	**Modernisering och förstärkning av arbetsmarknadens institutioner**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal utbildade anställda eller tjänster som fått stöd. • Antal utbildade rättstillämpare – fördelat på kön. • Antal verktyg för kompetensprognoser.	
Socialt	Sysselsättning och arbetsmarknad	440	**Främja kvinnors arbetskraftsdeltagande och främja jämställdhet på arbetsmarknaden***	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå.	• Antal deltagare – efter status efter deltagande (erhållande av en kvalifikation, arbetssökande, utbildning, sysselsättning) och kön.
Socialt	Sysselsättning och arbetsmarknad	441	**Ökat tredjelandsmedborgares arbetskraftsdeltagande**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå.	• Antal deltagare – efter status efter deltagande (erhållande av en kvalifikation, arbetssökande, utbildning, sysselsättning) och kön.
Socialt	Sysselsättning och arbetsmarknad	442	**Stöd för socioekonomiskt stöd för flyktingar i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal deltagare – fördelat på kön.	• Antal deltagare i sysselsättning – fördelat på kön. • Antal arbetstillstånd som utfärdats för flyktingar.
Socialt	Sysselsättning och arbetsmarknad	443	**Särskilt stöd till ungdomssysselsättning**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå.	• Antal deltagare – efter status efter deltagande (erhållande av en kvalifikation, arbetssökande, utbildning, sysselsättning) och kön.
Socialt	Sysselsättning och arbetsmarknad	444	**Förbättra tillgången till utbildning för marginaliserade grupper, t.ex. romer**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Socialt	Sysselsättning och arbetsmarknad	445	**Förbättra funktionshindrades tillgång till utbildning**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Socialt	Sysselsättning och arbetsmarknad	446	**Anpassning till förändringar för arbetstagare, företag och entreprenörer**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag. • Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå.	• Antal deltagare – efter status efter deltagande (erhållande av en kvalifikation, arbetssökande, utbildning, sysselsättning) och kön.

Socialt	Sysselsättning och arbetsmarknad	447	**Egenföretagande och nyetablering av företag**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå.	• Antal företag som etablerats. • Antal deltagare som nyligen varit egenföretagare fördelat på kön.
Socialt	Sysselsättning och arbetsmarknad	448	**Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal utbildade anställda inom yrkesinspektionen – fördelat på kön och ålder. • Antal arbetstagare/chefer som utbildats i hälsa och säkerhet på arbetsplatsen – fördelat på kön och ålder. • Antal företag som fått stöd för att införa och genomföra arbetsmiljöåtgärder.	• Antal anställda som gynnas av ytterligare eller förbättrade hälso- och säkerhetsförhållanden i sin arbetsmiljö.
Socialt	Sysselsättning och arbetsmarknad	449	**Stöd till arbetsmarknadens parter**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal arbetsmarknadsparter som fått stöd – av fackföreningar och arbetsgivarorganisationer.	
Socialt	Livsmedelsstöd och materiellt stöd	450	**Motverka materiell fattigdom genom livsmedelsbistånd och/eller grundläggande materiellt bistånd till dem som har det sämst ställt, inbegripet kompletterande åtgärder.**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal slutmottagare – fördelat på kön, ålder och typ av stöd (livsmedel, materiellt stöd, kuponger/kort).	
Socialt	Livsmedelsstöd och materiellt stöd	451	**Program för tryggad livsmedelsförsörjning för hushållen**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal genomförda program eller åtgärder.	• Antal personer som gynnas – fördelat på kön och ålder.
Socialt	Livsmedelsstöd och materiellt stöd	452	**Tjänster för att bekämpa undernäring (bedövning, slöseri, brist på mikronäringsämnen, fetma)**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal kvinnor i fertil ålder, tonårsflickor och barn under 5 år som nåtts av näringstjänster.	
Socialt	Hälsa	453	**Hälso- och sjukvårdssystemens prestanda (exklusive infrastruktur och digitalisering)**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal nya eller förbättrade tjänster som genomförts och som ger tillgång till grundläggande hälso- och sjukvårdstjänster till ett överkomligt pris. • Antal inköpta utrustningar eller rörliga tillgångar. • Antal utbildade anställda inom sjukvården – fördelat på kön och ålder.	• Antal användare av nya eller moderniserade hälso- och sjukvårdstjänster per år.
Socialt	Hälsa	454	**Digitalisering inom hälso- och sjukvård**	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal offentliga institutioner som fått stöd för att digitalisera tjänster, produkter och processer. • Antal CE-märkta elektroniska patientjournalsystem som är registrerade i EU-databasen. • Antal tjänster som har byggts ut för infrastrukturen MinHälsa@EU.	• Antal fysiska personer som har tillgång till de olika uppgiftskategorierna i sina elektroniska patientjournaler. • Antal användare av nya och uppgraderade offentliga digitala tjänster, produkter och processer.

Socialt	Hälsa	455	**Hälsofrämjande och förebyggande av sjukdomar, med undantag för klimatförändringarnas hälsoeffekter**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal hälsokampanjer som genomförts – genom kampanjer som omfattar läkarundersökning eller behandling (screeningprogram, vaccinering ...) och informations- och marknadsföringskampanjer.	• Vaccinationstäckning för barn (t.ex. mässling). • Vaccinationstäckning för vuxna (t.ex. säsongsinfluensa, humant papillomvirus) – fördelat på kön. • Screeningtäckning för program för screening av bröstcancer, livmoderhalscancer samt tjock- och ändtarmscancer – fördelat på kön. • Population som omfattas av cancerregister som rapporterar information om livmoderhals-, bröst-, tjock- och ändtarmscancer och barncancer vid diagnos – fördelat på kön. • Antal 1-åringar som är helt immuniserade med EU-stöd.
Socialt	Hälsa	456	**Åtgärder inriktade på hälso- och sjukvårdstjänsternas klimatresiliens**	0 %	100 %	0 %	0 %	• Antal integrerade system för tidig varning för klimatkänsliga hälsorisker (såsom värmeböljor, luftkvalitetsvarningar eller vektorburna sjukdomar) som är etablerade och i drift.	• Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Socialt	Hälsa	457	**Förebyggande av klimatrelaterade hälsoeffekter**	0 %	100 %	0 %	100 %	• Antal hälsokampanjer som genomförts – genom kampanjer som omfattar medicinskt förebyggande (screeningprogram, vaccinering etc.) samt informations- och marknadsföringskampanjer.	• Värdet av tillgångar och/eller befolkning som omfattas av åtgärder för klimatresiliens.
Socialt	Hälsa	458	**Grundläggande sanitet i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal personer med tillgång till förbättrad dricksvattenkälla och/eller sanitetsanläggning.	
Socialt	Hälsa	459	**Rena matlagningsapparater som tillverkas i tredjeländer**	100 %	0 %	40 %	0 %	• Antal apparater som producerats.	• Antal hushåll som använder rena matlagningsapparater.
Socialt	Hälsa	460	**Reproduktiv hälsa i tredjeländer***	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal kvinnor som omfattas av kostnadsfria eller subventionerade tjänster för sexuell och reproduktiv hälsa, inklusive preventivmedel. • Antal kvinnor i fertil ålder, tonårsflickor och barn under 5 år som nåtts av näringsrelaterade interventioner.	
Socialt	Hälsa	461	**Hälso- och sjukvård för migranter i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal migranter som får hälso- och sjukvård i tredjeländer – fördelat på kön.	• Antal migranter som rapporterar att de har god hälsostatus. • Procentuell andel migranter som diagnostiserats med kroniska sjukdomar som följs upp av vårdinrättningar.

Socialt	Hälsa	462	**Hälso- och sjukvårdsinfrastruktur – Utveckling och uppförande av nya bostadshus med nollutsläpp eller nära-nollutsläpp**	100 %	40 %	0 %	40 %	• Antal byggda m² och kapacitet för nya hälso- och sjukvårdsinrättningar.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • MWh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare per år – fördelat på kön. • Minskning av föroreningar (PM2.5 och NO_X) i ton.
Socialt	Hälsa	463	**Infrastruktur för hälso- och sjukvård – Utveckling och uppförande av andra typer av byggnader**	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal byggda m² och kapacitet för nya hälso- och sjukvårdsinrättningar.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • MWh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare per år – fördelat på kön. • Minskning av föroreningar (PM2.5 och NO_X) i ton.
Socialt	Reformer	464	**Aktiv arbetsmarknadspolitik**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Socialt	Reformer	465	**Arbetsmarknadens funktion**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Socialt	Reformer	466	**Jämställdhet, icke-diskriminering, lika möjligheter och representation***	0 %	0 %	0 %	100 %		
Socialt	Reformer	467	**Hälso- och sjukvård**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Socialt	Reformer	468	**Bostäder**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Socialt	Reformer	469	**Långvarig vård och omsorg**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Socialt	Reformer	470	**Pensionssystem, aktivt åldrande**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Socialt	Reformer	471	**Fattigdom, social inkludering och socialt skydd**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Socialt	Reformer	472	**Löner och lönesättning**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Socialt	Reformer	473	**Politik och regelverk på det sociala området**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Socialt	Reformer	474	**Politik för tryggad livsmedelsförsörjning och administrativ förvaltning**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Socialt	Reformer	475	**Försäkringar, tjänstepensioner och individuella pensioner**	0 %	0 %	0 %	100 %		
Socialt	Social inkludering	476	**Ungdomars sociala delaktighet**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå.	• Antal deltagare – efter status efter deltagande (erhållande av en kvalifikation, arbetssökande, utbildning, sysselsättning) och kön.

Socialt	Social inkludering	477	**Social integration, inklusive tillgång till tjänster av hög kvalitet för tredjelandsmedborgare**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder, utbildningsnivå och typ av stöd (språkkurs, medborgarorienteringskurs, personlig yrkesvägledning, annat). • Antal lokala och regionala myndigheter som fått stöd för att genomföra integrationsåtgärder.	• Antal deltagare – efter status efter deltagande (erhållande av en kvalifikation, arbetssökande, utbildning, sysselsättning) och kön. • Antal deltagare som tre månader efter utbildningsverksamheten rapporterat att de utnyttjar de färdigheter och kompetenser som de förvärvat under utbildningen.
Socialt	Social inkludering	478	**Åtgärder för social inkludering och tillgång till tjänster av hög kvalitet för personer med funktionsnedsättning**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå.	• Antal deltagare – efter status efter deltagande (erhållande av en kvalifikation, arbetssökande, utbildning, sysselsättning) och kön.
Socialt	Social inkludering	479	**Åtgärder för att ta itu med barnfattigdom**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal barn som fått stöd – fördelat på kön.	
Socialt	Social inkludering	480	**Åtgärder för social inkludering, inbegripet tillgång till tjänster av god kvalitet för marginaliserade grupper, t.ex. romer**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå.	• Antal deltagare – efter status efter deltagande (erhållande av en kvalifikation, arbetssökande, utbildning, sysselsättning) och kön.
Socialt	Social inkludering	481	**Långvarig vård och omsorg, inklusive tillhandahållande av familje- och samhällsbaserade vård- och omsorgstjänster (utom infrastruktur)***	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal nya eller förbättrade tjänster som genomförts.	• Antal personer som gynnas – fördelat på kön.
Socialt	Social inkludering	482	**Åtgärder för social integration, inbegripet tillgång till tjänster för personer som riskerar fattigdom eller social utestängning**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå.	• Antal deltagare – efter status efter deltagande (erhållande av en kvalifikation, arbetssökande, utbildning, sysselsättning) och kön.
Socialt	Social inkludering	483	**Åtgärder för att åtgärda hemlöshet**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal deltagare – fördelat på kön.	
Socialt	Social inkludering	484	**Stöd till den sociala ekonomin och till sociala företag**	0 %	0 %	0 %	100 %	• Antal företag som fått stöd – mikroföretag, små och medelstora, stora företag. • Antal deltagare – fördelat på kön, arbetsmarknadsstatus, ålder och utbildningsnivå.	• Antal arbetstillfällen som bibehålls eller skapas i enheter som fått stöd – fördelat på kön. • Ökad sysselsättning inom understödda sociala företag.
Socialt	Social inkludering	485	**Stöd till informella/halvformella finansiella intermediärer i tredjeländer**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal finansiella intermediärer som fått stöd.	

Socialt	Social inkludering	486	**Annan social infrastruktur (inklusive förskola och barnomsorg) – Utveckling och uppförande av nya nollutsläppsbyggnader eller nära-nollutsläppsbyggnader***	100 %	40 %	40 %	40 %	• Antal byggda m² och ökad kapacitet (antal platser) – per typ. Förskolor, vårdinrättningar, övrigt.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • MWh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare av nya anläggningar per år – per typ. Förskolor, vårdinrättningar, annat – fördelat på kön. • Minskning av föroreningar (PM2.5 och NO_X) i ton.
Socialt	Social inkludering	487	**Annan social infrastruktur (inklusive förskola och barnomsorg) – Utveckling och uppförande av andra typer av byggnader***	0 %	0 %	0 %	40 %	• Antal byggda m² och ökad kapacitet (antal platser) – per typ. Förskolor, vårdinrättningar, övrigt.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • MWh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter). • Antal användare av nya anläggningar per år – per typ. Förskolor, vårdinrättningar, annat – fördelat på kön. • Minskning av föroreningar (PM2.5 och NO_X) i ton.
Socialt	Social inkludering	488	**Direkt inkomststöd till hushåll för att åtgärda mottagarnas särskilda sårbarheter med avseende på effekterna av ETS2**	40 %	0 %	0 %	100 %	• Antal hushåll som fått stöd.	• Minskning av antalet utsatta hushåll och utsatta transportanvändare. • Minskning av antalet hushåll i energifattigdom och hushåll i transportfattigdom.
Transport	Lufttransport	489	**Marktjänster med nollutsläpp inom lufttransport**	40 %	0 %	40 %	0 %	• Antal fordon med noll direkta koldioxidutsläpp (i form av avgaser).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Transport	Lufttransport	490	**Marktjänstverksamhet inom lufttransporter - andra verksamheter**	0 %	40 %	0 %	0 %	• Antal fordon.	
Transport	Lufttransport	491	**Flygplatsterminalkapacitet**	0 %	40 %	0 %	0 %	• Ytterligare flygplatsterminalkapacitet (antal passagerare). • Ytterligare flygplatsterminalkapacitet (last i ton).	
Transport	Lufttransport	492	**Flygplatsterminalkapacitet – låg och utsläppsfri**	100 %	40 %	40 %	0 %	• Ytterligare flygplatsterminalkapacitet (antal passagerare). • Ytterligare flygplatsterminalkapacitet (last i ton).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • MWh energibesparingar. • Genomsnittlig kWh/m² primärenergi (före-efter).
Transport	Lufttransport	493	**Annan flygplatsinfrastruktur (t.ex. start- och landningsbanor, CNS-utrustning)**	0 %	40 %	0 %	0 %	• Ytterligare flygplatskapacitet att hantera flygningar (antal passagerare). • Antal ytterligare luftfartygsrörelser som kan hanteras. • Antal flygningar som omfattas av moderniserad CNS-kapacitet.	

Transport	Lufttransport	494	**Annan flygplatsinfrastruktur som främst bidrar till anpassning till klimatförändringar (t.ex. strandvallar, flodvallar och stormskyddsbarriärer)**	0 %	100 %	0 %	0 %	• Antal byggda klimatanpassningsstrukturer och deras yta (m²).	• Andel flygplatser utrustade med anpassningsegenskaper. • Total yta (m²) av den skyddade flygplatsinfrastrukturen.
Transport	Lufttransport	495	**Flygledningstjänst och U-space-luftrumsplanering**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal flygningar med förbättrade flygvägar. • Antal uppgraderade och aktiverade flygledningstjänster. • Antal angivna U-space-luftrum.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Öka andelen av de mest effektiva flygvägarna. • Minskning av genomsnittliga flygförseningar i minuter.
Transport	Lufttransport	496	**Övervakning av flygsäkerhet**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Easas årliga rapporter för övervakning av säkerhet, inklusive standardiseringsstatistik.	• Ökning av säkerhetsprestanda.
Transport	Lufttransport	497	**Förbättring och uppgradering av befintliga luftfartyg för säkerhet eller flygledningstjänst**	40 %	0 %	40 %	0 %	• Antal och typ av uppgraderade fordon (passagerare/gods/annat). • Antal luftfartyg med uppgraderad säkerhets- eller flygtrafikförmåga.	• Antal passagerare/gods som transporteras med hjälp av uppgraderade luftfartyg.
Transport	Lufttransport	498	**Förbättring och uppgradering av befintliga luftfartyg för hållbarhet**	40 %	0 %	0 %	0 %	• Antal och typ av uppgraderade fordon (passagerare/gods/annat). • Antal luftfartyg som använder bränslen med långsam förbränning. • Antal luftfartyg med uppgraderad hållbarhetskapacitet.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx). • Antal passagerare/gods som transporteras med fordon som använder långsam förbränning/energieffektivt bränsle. • Antal passagerare/gods som transporteras med hjälp av uppgraderade luftfartyg.
Transport	Lufttransport	499	**Infrastruktur som möjliggör utsläppssnåla eller utsläppsfria transporter för flygplats-/vertikaltrafik**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Tankstationernas antal, bränsletyp och leverans (– från TEN-T/inte TEN-T).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx). • Antal passagerare/gods som transporteras med luftfartyg med låga eller inga utsläpp.
Transport	Lufttransport	500	**Tillverkning, inköp eller leasing av andra luftfartyg**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal och typ av nya fordon (passagerare/gods/annat). • Antal säten eller godsvolymer som kommer in på marknaden.	
Transport	Lufttransport	501	**Tillverkning, inköp eller leasing av den senaste generationens luftfartyg (bäst i klassen) för utbyte av mindre bränsleeffektiva luftfartyg**	40 %	0 %	40 %	0 %	• Antal och typ av nya fordon (passagerare/gods/annat). • Antal säten eller godsvolymer som kommer in på marknaden.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.

Transport	Lufttransport	502	**Tillverkning, inköp eller leasing av utsläppsfria luftfartyg och hybridflygplan**	100 %	0 %	40 %	0 %	• Antal och typ av nya fordon (passagerare/gods/annat). • Antal säten eller godsvolymer som kommer in på marknaden.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Transport	Lufttransport	503	**Tillverkning, inköp eller leasing av luftfartyg för krissituationer (t.ex. sök- och räddningsinsatser, medicinska nödsituationer, luftburen brandbekämpning)**	0 %	100 %	0 %	0 %	• Antal och typ av nya luftfartyg (typ av primär användning). • Ytterligare kapacitet tillgänglig för användning på EU-nivå.	• Ytterligare befolkning som omfattas av skyddsåtgärder och/eller område som omfattas. • Skador eller dödsfall som har förhindrats tack vare interventioner.
Transport	Cykeltrafik	504	**Infrastruktur för cykeltrafik**	100 %	40 %	0 %	0 %	• Längd på nya eller uppgraderade cykelbanor (i km, från TEN-T/inte TEN-T). • Ytterligare kapacitet för nya eller uppgraderade cykelparkeringsplatser (– från TEN-T/inte TEN-T).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Antal användare av särskild cykelinfrastruktur per år. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx). • Minskning av antalet dödsfall och allvarliga skador för oskyddade trafikanter.
Transport	Cykeltrafik	505	**Inköp eller drift av anordningar för personlig mobilitet, cykellogistik (cyklar/elcyklar)**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal cyklar.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Transport	Digitalisering av transporter	506	**Digitalisering av transporter**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal slutförda projekt per transporttyp (flyg, inre vattenvägar, sjöfart, järnväg, väg, städer, multimodala transporter, övrigt). • Antal städer med nya eller moderniserade digitaliserade urbana transportsystem. • Längd på vägar, järnvägar och/eller luftrumsyta med nya eller moderniserade trafikstyrningssystem (i km, från TEN-T/inte TEN-T).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Användare av ny eller moderniserad kollektivtrafik. • Årligt antal elektroniskt utförda kontroller av godstransportinformation.
Transport	Transport på inre vattenvägar	507	**Gods- och passagerartransporter på inre vattenvägar – nya utsläppsfria eller utsläppssnåla fartyg, fartyg för särskilda ändamål, inklusive fartyg för hamn- och tjänsteverksamhet (t.ex. till havs, muddring)**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal fartyg per typ.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Årligt antal passagerare eller godstonnage som använder infrastrukturen.

Transport	Transport på inre vattenvägar	508	**Gods- och passagerartransporter på inre vattenvägar – modifiering av utsläppsfria eller utsläppssnåla fartyg, fartyg för särskilda ändamål, inbegripet fartyg för hamn- och tjänsteverksamhet (t.ex. till offshore-verksamhet, muddring) till utsläppsfria eller utsläppssnåla fartyg**	100 %	0 %	0 %	0 %	• Antal fartyg per typ.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Årligt antal passagerare eller godstonnage som använder infrastrukturen. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).
Transport	Transport på inre vattenvägar	509	**Nya och eftermonterade fartyg som är anpassade till låga vattennivåer på inre vattenvägar**	0 %	100 %	0 %	0 %	• Antal fartyg per typ.	• Årligt antal passagerare som använder infrastrukturen.
Transport	Transport på inre vattenvägar	510	**Infrastruktur som möjliggör utsläppssnåla eller utsläppsfria transporter för inre vattenvägar**	100 %	40 %	0 %	0 %	• Tankstationernas antal, bränsletyp och leverans (– från TEN-T/inte TEN-T). • Utgående (kgH2/dag eller MWh/dag) och bränsletyp för tankstationer (– från TEN-T/inte TEN-T). • Antal och leverans (MWh) från landströmsförsörjningsstationer (OPS) (– från TEN-T/inte TEN-T).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Transport	Transport på inre vattenvägar	511	**Inlandshamnar**	40 %	40 %	0 %	0 %	• Antal hamnar (– från TEN-T/inte TEN-T).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Årligt antal passagerare eller godstonnage som använder infrastrukturen.
Transport	Transport på inre vattenvägar	512	**Inre vattenvägar**	40 %	40 %	0 %	0 %	• km (– från TEN-T/inte TEN-T). • Antal slutförda projekt för att förbättra farbarheten (t.ex. slussar, broar, kajer).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Årligt antal passagerare eller godstonnage som använder infrastrukturen.
Transport	Multimodal	513	**ITS-system och IKT-system**	40 %	0 %	0 %	0 %	• Antal slutförda projekt per transporttyp (flyg, inre vattenvägar, sjöfart, järnväg, väg, städer, multimodala transporter, övrigt). • Antal städer med nya eller moderniserade digitaliserade urbana transportsystem. • Längd för vägar med nya eller moderniserade trafikledningssystem (– från TEN-T/inte TEN-T).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Antal användare av ny eller moderniserad kollektivtrafik per år. • Befolkning som nåtts av nya eller moderniserade digitaliserade stadstransportsystem.
Transport	Multimodal	514	**Multimodala transporter**	40 %	0 %	40 %	0 %	• Antal nya eller moderniserade intermodala/multimodala förbindelser, inklusive knutpunkter och terminaler. • Antal slutförda intermodala/multimodala projekt.	• Årligt antal passagerare eller godstonnage som använder infrastrukturen. • Årligt antal passagerare eller godstonnage som använder de nya intermodala/multimodala tjänsterna. • Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.

Transport	Järnvägstransport	515	**Det europeiska trafikstyrningssystemet för tåg (ERTMS) i fordonet**	100 %	0 %	40 %	0 %	• Antal fordon.	• Årligt antal passagerare eller godstonnage som använder infrastrukturen. • Tidsbesparingar till följd av förbättrade järnvägsinfrastrukturer (i timmar).
Transport	Järnvägstransport	516	**Det europeiska trafikstyrningssystemet för tåg (ERTMS) på marken**	100 %	0 %	40 %	0 %	• Antal km (motsvarande dubbelspår) (– från TEN-T/inte TEN-T).	
Transport	Järnvägstransport	517	**Telematiktillämpningar som stöder järnvägskapacitet, tågförberedelser samt trafik- och krishantering**	100 %	40 %	40 %	0 %	• Antal infrastrukturförvaltare som uppfyller EU:s tekniska specifikationer. • Antal stationsförvaltare som uppfyller EU:s tekniska specifikationer. • Antal terminaloperatörer som uppfyller EU:s tekniska specifikationer.	• Andel järnvägstrafik (mätt i tågkilometer) som betjänas av godkända telematikapplikationer. • Utveckling av person- och godstrafiken på järnväg (mätt i tågkilometer) • Utvecklingen av förseningar (andelen tåg som överskrider förseningströskeln på 5 min (passagerare) och 30 min (gods)).
Transport	Järnvägstransport	518	**Rullande järnvägsmateriel (annat)**	40 %	0 %	40 %	0 %	• Antal lok/tåg.	• Årligt antal passagerare eller godstonnage som använder infrastrukturen. • Tidsbesparingar till följd av förbättrade järnvägsinfrastrukturer (i timmar).
Transport	Järnvägstransport	519	**Produktion av mobila järnvägstillgångar (utsläppsfri)**	100 %	0 %	40 %	0 %	• Antal lok/tåg.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Årligt antal passagerare eller godstonnage som använder infrastrukturen. • Tidsbesparingar till följd av förbättrade järnvägsinfrastrukturer (i timmar). • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).
Transport	Järnvägstransport	520	**Förvärv (inköp och leasing) av mobila järnvägstillgångar (utsläppsfritt)**	100 %	0 %	40 %	0 %	• Antal lok/tåg.	
Transport	Järnvägstransport	521	**Nybyggda eller uppgraderade järnvägar**	100 %	40 %	40 %	0 %	• Km ny eller uppgraderad elektrifierad järnväg (– från TEN-T/inte TEN-T). • Km ny eller uppgraderad oelektrifierad järnväg (– från TEN-T/inte TEN-T).	
Transport	Järnvägstransport	522	**Modifiering av mobila tillgångar i samband med systemomfattande införande av ny teknik (t.ex. tysta bromsar, digital automatisk koppling)**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal modifierade fordon.	• Årligt godstonnage som använder järnvägs infrastrukturen. • Tidsbesparingar till följd av användning av digital automatisk koppling (i timmar) • Årliga växthusgasutsläpp som undviks i ton koldioxidekvivalent
Transport	Järnvägstransport	523	**Järnvägsstationens eller terminalens kapacitet**	100 %	40 %	40 %	0 %	• Ytterligare järnvägsstations-/terminalkapacitet (passagerare) (– från TEN-T/inte TEN-T). • Ytterligare järnvägsstationskapacitet (gods) (– från TEN-T/inte TEN-T). • Antal järnvägsterminaler som byggts.	• Årligt antal passagerare som använder infrastrukturen. • Tidsbesparingar till följd av förbättrade järnvägsinfrastrukturer (i timmar). • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).

Transport	Reformer	524	**Politik och regelverk Transport**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal lagar som antagits eller trätt i kraft. • Antal slutförda politiska förberedelser eller utvärderingar. • Antal slutförda samråd med berörda parter. • Antal gällande genomförandeförordningar eller riktlinjer. • Antal strategier och ramverk för vilka antagningsförfarandet slutförts. • Antal offentliga tjänster eller processer som utvecklats. • Antal Taiex-evenemang som anordnats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal projekt för partnersamverkan som organiserats till stöd för offentliga förvaltningar i länder utanför EU. • Antal relevanta offentliga strategier som utarbetats/reviderats och/eller håller på att genomföras i tredjeländer.	
Transport	Vägtransport	525	**Infrastruktur som möjliggör utsläppssnål eller utsläppsfri vägtransport och kollektivtrafik (utom tankstationer)**	100 %	40 %	40 %	0 %	• Antal infrastrukturer per typ.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Antal användare av nyligen byggda, ombyggda, uppgraderade eller moderniserade vägar per år. • Tidsbesparingar till följd av förbättrade väginfrastrukturer.
Transport	Vägtransport	526	**Laddnings- och tankningsinfrastruktur som möjliggör utsläppssnål eller utsläppsfri transport för bussar/lastbilar/bussar/personbilar/skåpbilar**	100 %	40 %	40 %	0 %	• Antal tank- och laddstationer (– från TEN-T/inte TEN-T) per bränsletyp. • Resultat (kgH2/dag eller MWh/dag) för tankstationer/laddstationer (– från TEN-T/inte TEN-T) per bränsletyp.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Bränslemängd som distribueras via tank-/laddstationerna.
Transport	Vägtransport	527	**Utsläppssnål eller utsläppsfri stads- och förortstrafik, persontransport på väg (tunga/lätta fordon och motorcyklar)**	100 %	0 %	40 %	0 %	• Antal fordon per bränsletyp.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Antal användare av ny eller moderniserad kollektivtrafik per år. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).
Transport	Vägtransport	528	**Utsläppssnåla vägfordon för personer**	40 %	0 %	40 %	0 %	• Antal fordon per bränsletyp. • Antal fordon per fordonstyp (bil, skåpbil, buss, lastbil, långfärdsbuss).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).
Transport	Vägtransport	529	**Nybyggda eller uppgraderade vägar**	0 %	40 %	40 %	0 %	• Antal km (– från TEN-T/inte TEN-T).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av antalet dödsoffer och allvarliga skador i trafiken.

Transport	Vägtransport	530	**Inköp av icke utsläppsfria eller utsläppssnåla vägfordon för transport**	0 %	0 %	40 %	0 %	• Antal fordon per typ.	
Transport	Vägtransport	531	**Ombyggda eller moderniserade motorvägar och vägar**	0 %	40 %	0 %	0 %	• Antal km (– från TEN-T/inte TEN-T).	• Antal användare av nyligen byggda, ombyggda, uppgraderade eller moderniserade vägar per år. • Tidsbesparingar till följd av förbättrad väginfrastruktur. • Minskning av antalet dödsoffer och allvarliga skador i trafiken.
Transport	Vägtransport	532	**Trygg och säker parkeringsinfrastruktur**	0 %	40 %	0 %	0 %	• Antal nya eller uppgraderade parkeringsplatser (– från TEN-T/inte TEN-T).	
Transport	Vägtransport	533	**Utsläppsfria vägfordon för personer**	100 %	0 %	100 %	0 %	• Antal fordon per bränsletyp. • Antal fordon per fordonstyp (bil, skåpbil, buss, lastbil, långfärdsbuss).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).
Transport	Vägtransport	534	**Modifiering av vägfordon för att förbättra trafiksäkerheten eller minska utsläppen av luftföroreningar**	40 %	0 %	100 %	0 %		• Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx). • Minskning av antalet dödsoffer och allvarliga skador i trafiken.
Transport	Sjötransport	535	**Infrastruktur och utrustning som möjliggör utsläppssnåla eller utsläppsfria transporter för användare inom sjöfart**	100 %	40 %	100 %	0 %	• Tankstationernas antal, bränsletyp och leverans (– från TEN-T/inte TEN-T). • Resultat (kgH2/dag) och bränsletyp för tankstationer (– från TEN-T/inte TEN-T). • Antal och leverans (MWh) från landströmsförsörjningsstationer (OPS) (– från TEN-T/inte TEN-T).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Transport	Sjötransport	536	**Gods- och/eller passagerartransport till sjöss – nya utsläppssnåla eller utsläppsfria fartyg, inklusive fartyg för hamn- och tjänsteverksamhet (t.ex. offshore-verksamhet, muddring, isbrytning) samt tillhörande utrustning**	100 %	40 %	100 %	0 %	• Antal fartyg per typ.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).
Transport	Sjötransport	537	**Gods- och/eller passagerartransport till sjöss – modifierade utsläppssnåla eller utsläppsfria fartyg, inklusive fartyg för hamn- och tjänsteverksamhet (t.ex. offshore-verksamhet, muddring, isbrytning) samt tillhörande utrustning**	100 %	40 %	100 %	0 %	• Antal fartyg per typ.	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).

Transport	Sjötransport	538	**Beredskapsfartyg (t.ex. husrannsakan och räddning, sjukvård, kustbevakning)**	0 %	0 %	0 %	0 %	• Antal och typ av ny fartygstyp. • Antal stödda projekt.	• Ytterligare befolkning som omfattas av skyddsåtgärder (t.ex. område som omfattas). • Minskning av skador eller dödsfall tack vare interventioner.
Transport	Sjötransport	539	**Kusthamnar**	40 %	40 %	0 %	0 %	• Antal hamnar (– från TEN-T/inte TEN-T).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent.
Transport	Sjötransport	540	**Infrastruktur och utrustning för utsläppsfri drift i inlandshamnar och kusthamnar**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal hamnar (– från TEN-T/inte TEN-T). • Antal och leverans från tankstationer (– från TEN-T/inte TEN-T) per bränsletyp. • Leverans (kgH2/dag) från tankstationer (– från TEN-T/inte TEN-T). • Antal och leverans (MWh) från landströmsförsörjningsstationer (OPS) (– från TEN-T/ej TEN-T).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Antal installerade nollutsläppsinfrastrukturers kapacitet (antal, MW). • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).
Transport	Stadstransport	541	**Rullande materiel för rena stadstransporter**	100 %	0 %	100 %	0 %	• Antal spårvagnar. • Antal bussar. • Kapacitet för miljövänlig rullande materiel för kollektivtrafik (antal passagerare).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Antal användare av ny eller moderniserad kollektivtrafik per år. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).
Transport	Stadstransport	542	**Nybyggd eller uppgraderad infrastruktur för stadstransporter med nollutsläpp eller låga utsläpp (tunnelbana/spårvagn/snabbspårväg/flyg)**	100 %	40 %	40 %	0 %	• Antal km (– från TEN-T/inte TEN-T). • Antal tunnelbanetåg/spårvagnar/snabbspårvägar (– från TEN-T/inte TEN-T). • Antal stationer/hållplatser/vertikalflygplatser (– från TEN-T/inte TEN-T).	• Årliga växthusgasutsläpp som undvikits, ton koldioxidekvivalent. • Antal användare av ny eller moderniserad kollektivtrafik per år. • Minskning av föroreningar i ton (PM2.5 och NOx).
Transport	Stadstransport	543	**Stadsplanering för transporter**	40 %	40 %	40 %	0 %	• Antal strategier för integrerad territoriell utveckling som får stöd. • Antal integrerade projekt för territoriell utveckling.	• Antal människor som omfattas av projekt inom ramen för strategier för integrerad territoriell utveckling.

* Interventionsområde med jämställdhet som huvudmål (*jämställdhetspoäng 2*).

** I lämpliga fall kan ett mer specifikt interventionsområde tilldelas om ytterligare information blir tillgänglig i samband med genomförandet av verksamheten.

EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.7.2025
COM(2025) 545 final

2025/0545 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om fastställande av en utgiftsspårnings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter

{SEC(2025) 590 final} - {SWD(2025) 590 final} - {SWD(2025) 591 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

För skapa transparens och möjliggöra ansvarsutkrävande, samt för att säkerställa att varje euro används ändamålsenligt och effektivt, är det mycket viktigt att tydlig och tillförlitlig information om hur unionens budget (*budgeten*) används och vad den uppnår blir tillgänglig utan onödigt dröjsmål. Det ger EU-medborgarna bättre valuta för pengarna, eftersom budgetens verkliga värde ligger i dess konkreta effekter ute på fältet. Dessa uppgifter är även viktiga för beslutsfattandet för att stärka kopplingen mellan budgeten och EU:s politiska prioriteringar.

Prestationsramen för 2021–2027 har moderniserats, men det finns fortfarande utrymme för förbättringar. Det nuvarande systemet bygger på en mosaik av programspecifika bestämmelser som ibland är komplicerade och inkonsekventa. Detta leder till en tung administrativ börda för medlemsstater, genomförandepartner och bidragsmottagare och gör det svårt att få en mer heltäckande översikt över budgetens prestation.

Till att börja med är reglerna för tillämpning av vissa övergripande principer, t.ex. principen om att ”inte orsaka betydande skada” (DNSH-principen) och jämställdhetsprincipen, heterogena. Genom förordning (EU, Euratom) 2024/2509 (*budgetförordningen*) infördes dessutom krav som måste beaktas vid utformningen av den nya prestationsramen. Den kräver att alla program och verksamheter genomförs så att de uppnår sina fastställda mål, när så är möjligt och lämpligt i enlighet med relevanta sektorsspecifika regler, utan att orsaka betydande skada för uppnåendet av miljömål (DNSH-principen), med respekt för arbets- och anställningsvillkor och med beaktande av jämställdhetsprincipen, och i linje med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet.

Vissa nyckelprioriteringar är tvärgående och gäller samtliga politikområden. De bör därför integreras i budgeten. Det betyder att dessa politiska prioriteringar måste införlivas i alla skeden av den politiska cykeln för de relevanta programmen, inklusive programplanering och genomförande. Denna förordning tar även upp behovet av att stödja vissa övergripande politikområden.

Det finns flera sätt att spåra budgetutgifter, med över 5 000 heterogena och icke-aggregerbara indikatorer som kan användas för att övervaka budgetens prestation eftersom olika program omfattas av olika system. Denna fragmentering skapar betydande administrativa bördor för alla berörda parter och gör det svårt för kommissionen att sammanställa uppgifter och ge en heltäckande översikt över hur medlen fördelas och hur dessa medel fungerar på EU-budgetnivå, vilket begränsar i vilken utsträckning prestationsinformation kan vägleda genomförandet av EU:s budget och den roll den spelar i beslutsprocessen.

I budgetförordningen fastställs även ett antal krav avseende utformningen av och behovet av aggregering av prestationsindikatorer för EU:s budgetprogram och krav på transparens vid offentliggörandet av uppgifter om bidragsmottagare och insatser som stöds av EU-budgeten.

Man skulle slutligen kunna skapa större transparens genom att på en enda webbplats samla uppgifter om budgetens genomförande och prestation samt information om finansieringsmöjligheter inom ramen för budgeten (t.ex. tillgängliga ansökningsomgångar för potentiella bidragsmottagare), information som i dag är utspridd på flera onlineportaler. Att ge

potentiella bidragsmottagare enklare tillgång till dessa finansieringsmöjligheter, som omfattar alla förvaltningsmetoder, kommer att bidra till att maximera budgeteffekten och det stöd den ger, särskilt för EU:s konkurrenskraft.

Den fleråriga budgetramen efter 2027 erbjuder en viktig möjlighet att ta itu med dessa utmaningar. Denna förordning syftar till att inrätta en enda förstärkt ram för spårning av budgetutgifter och prestationer från och med den fleråriga budgetramen efter 2027 på ett sätt som är enklare, mer konsekvent och mindre betungande än vad som för närvarande är fallet. Detta kommer att bidra till en prestationsbaserad strategi, maximera kapaciteten att uppnå resultat i fråga om politiska prioriteringar och effektivt bedöma budgetens prestation och samtidigt leda till ökad transparens och ansvarsutkrävande, säkerställa överensstämmelse med kraven i budgetförordningen och sänka de administrativa kostnaderna för medlemsstaterna, genomförandepartnerna och bidragsmottagarna.

De viktigaste målen med förslaget kan sammanfattas på följande sätt:

– Enhetliga bestämmelser för stöd till övergripande principer i EU:s budget (t.ex. DNSH-principen och jämställdhetsprincipen), vilket minskar komplexiteten för bidragsmottagarna och ökar samstämmigheten i EU:s åtgärder.

– Effektivisera och harmonisera systemet för övervakning av EU:s utgifter och budgetens prestation, vilket möjliggör aggregering av uppgifter för olika program, ökning av transparensen och minskning av kostnaderna för berörda parter.

– Harmonisera och rationalisera rapporteringen av prestationsinformation och tillhandahållandet av information om finansieringsmöjligheter i hela EU-budgeten, öka transparensen för berörda parter och underlätta tillgången till EU-finansiering för potentiella bidragsmottagare.

Alla dessa mål måste genomföras i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet och utan att äventyra uppnåendet av ett programs eller en verksamhets mål, i enlighet med budgetförordningen. Genomförandet av dem förväntas minska den administrativa bördan och kostnaderna för mottagare av stöd från unionens budget, medlemsstater, partnerländer, genomförandepartner och EU-institutioner med minst 25 %, i linje med åtagandet i konkurrenskraftskompassen om att minska kostnaderna i samband med administrativa bördor. Det förväntas bidra på ett betydande sätt till kommissionens åtagande om att under innevarande mandatperiod förenkla reglerna och minska de administrativa bördorna med 35 % för små och medelstora företag.

I denna förordning fastställs även gemensamma regler som gäller hela budgeten på andra områden, såsom utvärdering av program och verksamheter, samt regler om information, kommunikation och synliggörande.

1. Harmonisering av bestämmelserna i EU:s budget när det gäller övergripande principer

I denna förordning föreslås enhetliga bestämmelser i EU:s budgetprogram om tillämpning av övergripande principer som DNSH-principen och jämställdhetsprincipen, när så är möjligt och lämpligt och i linje med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet, i enlighet med budgetförordningen.

Förordningen stöder även ett konsekvent genomförande av den jämställdhetsprincip som fastställs i budgetförordningen och säkerställer att jämställdhetsbudgeteringen stärks för nästa fleråriga budgetram genom bättre regler för programplanering och övervakning. Jämställdhet ingår som ett specifikt mål för program för vilka det bedöms vara särskilt relevant och

lämpligt. Särskilda jämställdhetsbestämmelser har även införlivats i utformningen av programmen, till exempel genom att kräva att medlemsstaterna visar hur deras nationella och regionala partnerskapsplaner bidrar till jämställdhet eller genom att inkludera denna aspekt i förfarandet för utvärdering av ansökningsomgångar för program med direkt förvaltning där så är lämpligt. Genom denna förordning kodifieras metoden för att spåra jämställdhet på grundval av ett system med jämställdhetspoäng. Prestationsindikatorna kommer i relevanta fall att fördelas på kön i enlighet med budgetförordningen. Ramen för spårning av enskilda utgifter och prestationer kommer även att göra det möjligt att bättre mäta budgetens bidrag till jämställdheten.

Förordningen kommer även att stödja socialpolitiken i alla EU-program genom särskilda bestämmelser som syftar till att säkerställa att program och verksamheter genomförs med respekt för arbets- och anställningsvillkor enligt tillämplig nationell lagstiftning, unionsrätt, ILO-konventioner och kollektivavtal samt för att spåra budgetens bidrag till uppnåendet av sociala mål.

2. Effektivisering av övervakningen av EU-budgetens prestation: ett gemensamt system för att spåra utgifter och övervaka budgetens prestation

Prestationsramen kommer att baseras på ett enda system för att spåra utgifter och övervaka budgetens prestation som består av en harmoniserad förteckning över interventionsområden (dvs. typer av verksamheter) som omfattar alla verksamheter som får stöd från budgeten. Systemet kommer att göra det möjligt att uppskatta budgetbidraget till olika politikområden, t.ex. begränsning av klimatförändringar, anpassning till klimatförändringar, biologisk mångfald och sociala mål, med hjälp av EU-koefficienter baserade på ett trenivåsystem, där antingen 0 %, 40 % eller 100 % tilldelas ett visst interventionsområde.

Förordningen innehåller även en standardiserad uppsättning prestationsindikatorer – output- och resultatindikatorer – som är tillämpliga på alla EU:s budgetprogram och är direkt kopplade till förteckningen över interventionsområden. Båda typerna av indikatorer är avgörande för övervakningen av programmens prestations. För ett visst interventionsområde (t.ex. renovering av byggnader för subventionerade bostäder) ger outputindikatorer en inblick i vad programmet direkt finansierar och dess exakta verksamhet (t.ex. antal m² som renoverats) medan resultatindikatorerna spårar effekterna av dessa resultat (t.ex. växthusgasutsläpp som undvikits). För att ge ett annat exempel på forskningsområdet, för interventionsområdet *spetsforskning, forskarutbildning och forskningsinfrastruktur*, skulle outputindikatorn vara antalet forskare som får stöd, medan resultatindikatorn skulle vara *omnämnanden av expertgranskade forskningsresultat*.

Det kommer att vara möjligt att använda dessa indikatorer för flera ändamål, till exempel för att analysera prestationer[1], i samband med finansiering som inte är kopplad till kostnader[2] (t.ex. kommer medlemsstaterna och tredjeländer att fastställa mål i sina planer med hjälp av de på förhand fastställda outputindikatorerna), övervaka genomförandepartner i samband med indirekt förvaltning[3] eller stödja programutvärderingar[4].

1 Artikel 33 i budgetförordningen.
2 Artikel 125 i budgetförordningen.
3 Artikel 158 i budgetförordningen.
4 Artikel 34 i budgetförordningen.

Detta tillvägagångssätt kommer att minska det totala antalet prestationsindikatorer och säkerställa anpassning till de nya kraven i den omarbetade budgetförordningen som kräver aggregering av prestationsindikatorer för alla program.

3. Stärka rapporteringen om prestationsinformation och finansieringsmöjligheter

I förordningen fastställs harmoniserade krav på prestationsrapportering som konsoliderar all information om budgetens prestation i den enda årliga förvaltnings- och prestationsrapporten snarare än flera programspecifika rapporter.

Prestationsinformation kommer att vara tillgänglig för allmänheten via en gemensam webbportal med en resultattavla som visar vad EU-budgeten uppnår. Portalen kommer att visa uppgifter om stödmottagare och insatser som får stöd från budgeten. Den kommer även att fungera som en enda kontaktpunkt som tillhandahåller information om tillgängliga finansieringsmöjligheter och förbättrar transparens och tillgång till information, särskilt för projektansvariga och potentiella bidragsmottagare.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

De viktigaste rättsliga bestämmelserna på området spårning av budgetutgifter och prestationer fastställs i budgetförordningen, som denna nya prestationsförordning kommer att komplettera genom att fastställa bestämmelser kopplade till övergripande principer om att inte orsaka betydande skada, arbets- och anställningsvillkor, jämställdhet och prestationsövervakning.

Denna förordning är förenlig med budgetförordningen, där det fastställs att anslagen ska användas i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning, som i sin tur består av tre principer. Sparsamhet (resurser ska ställas till förfogande i rätt tid, i lämplig kvantitet, av lämplig kvalitet och till bästa pris), effektivitet (mellan använda resurser, genomförda åtgärder och måluppfyllelse) och ändamålsenlighet (i vilken utsträckning de fastställda målen uppnås genom de åtgärder som vidtas)[5].

Enligt budgetförordningen ska program och verksamheter, där så är möjligt och lämpligt, genomföras så att de uppnår sina fastställda mål utan att orsaka betydande skada för uppnåendet av miljömålen (DNSH-principen) och samtidigt respektera arbets- och anställningsvillkor, i linje med principerna om sparsamhet, ändamålsenlighet och effektivitet.

Denna ram är även helt förenlig med resten av paketet med den fleråriga budgetramen[6], eftersom den fastställer aspekter som gäller för hela budgeten och kompletterar programspecifika rättsakter som inte innehåller några bestämmelser om de aspekter som denna förordning omfattar.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Den föreslagna prestationsramen kommer att möjliggöra ökad överensstämmelse med EU:s politiska mål och principer genom att erbjuda en enhetlig ansats när det gäller övergripande principer och politikområden och inrätta ett starkare system för spårning av utgifter och prestationer som bättre kan övervaka hur budgeten stöder EU:s politik. Den tar hänsyn till rapporterings- och spårningsskyldigheter i EU:s befintliga regelverk. Ramen hindrar dessutom inte att kommissionen eventuellt inför andra övervaknings- och rapporteringsinslag,

5 Artikel 33.1 i budgetförordningen.

6 *Meddelande om en dynamisk EU-budget för framtidens prioriteringar – Den fleråriga budgetramen 2028–2034*, COM(2025) 570 final.

inbegripet relevanta indikatorer, för att mäta effekterna av EU:s politik på olika områden och åtgärder mer allmänt.

Förslaget är även förenligt med kommissionens åtagande om att förenkla genom att minska både den administrativa bördan och rapporteringsbördan.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Förslaget bygger på artikel 322.1 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

• Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)

Antagandet av EU:s allmänna finansiella regler ligger inom ett område där EU har exklusiv befogenhet.

• Proportionalitetsprincipen

Förslaget syftar till att förbättra reglerna för spårning och prestation av budgetutgifter genom att göra dem enklare, mer konsekventa och mindre betungande. Åtgärderna går inte utöver vad som är nödvändigt för att göra detta. Tvärtom har detta förslag en stark förenklingsaspekt. Behovet av en proportionerlig strategi har även beaktats, särskilt när det gäller bestämmelserna om genomförande för varje förvaltningsmetod och de rapporteringskrav som ska ställas på mottagarna av unionsfinansiering.

• Val av instrument

Det lämpligaste verktyget för att genomföra den föreslagna prestationsramen är en enda rättsakt, dvs. en förordning med en enda uppsättning regler om övergripande principer, övervaknings- och rapporteringsbestämmelser.

Denna prestationsförordning kommer att samla de nuvarande prestationsbestämmelserna som är spridda över mer än 50 program under perioden 2021–2027 på en enda plats. Antagandet av förordningen förväntas därför leda till betydande förenklingar för medlemsstater, genomförandepartner, partnerländer, bidragsmottagare och EU-institutioner.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

• Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning

Förslaget utarbetades på grundval av ett antal halvtidsutvärderingar av EU:s utgiftsprogram, till exempel inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och InvestEU.

Dessa utvärderingar belyste de utmaningar som medlemsstaterna, genomförandepartnerna och stödmottagarna står inför när de genomför DNSH-principen. Det handlar bland annat om administrativa bördor som försvårar tillgången till finansiering, potentiella osäkerheter och bristande förutsägbarhet som kan ha en negativ inverkan på konkurrenskraften i viktiga sektorer som får stöd från EU-medel. Utvärderingarna visade även att hanteringen av datauppsättningar med indikatorer var administrativt betungande för EU:s institutioner och

bidragsmottagare. Den föreslagna prestationsramen kommer att göra det möjligt att ta itu med dessa frågor.

- **Samråd med berörda parter**

Kommissionen har aktivt involverat berörda parter i initiativprocessen och samrått med dem om ändamålsenligheten i prestationsramen för EU:s budget för 2021–2027, både genom

– **särskilda samråd**, bland annat en medborgarpanel om EU:s nya budget, den årliga budgetkonferensen och Tour d'Europe,

– ett **öppet offentligt samråd** mellan den 12 februari och den 7 maj 2025, baserat på ett webbaserat frågeformulär om de olika aspekterna av EU-budgetens prestation. Frågeformuläret innehöll totalt 34 frågor, med fokus på ändamålsenligheten för ett antal resultatrelaterade verktyg, inbegripet särskilda frågor om jämställdhet och DNSH-principen, och befintliga övervakningsverktyg såsom indikatorer, samt rapporter, resultattavlor och portaler som används för att rapportera prestationsinformation och informera potentiella bidragsmottagare om finansieringsmöjligheter. Totalt svarade 555 berörda parter från 26 medlemsstater och 8 länder utanför EU.

De berörda parternas svar stöder problemdefinitionen av konsekvensbedömningen, särskilt när det gäller utmaningar i samband med jämställdhet, genomförandet av DNSH-principen och övervakning genom indikatorer. Berörda parter bidrog med andra faktorer att beakta i problemdefinitionen, särskilt om vikten av berörda parters delaktighet i prestationsprocesser och behovet av kapacitetsuppbyggnad. Medborgarpanelen lämnade ett antal rekommendationer. Behovet av att förenkla EU:s budgetförfaranden, som för närvarande skapar betydande administrativa bördor och kostnader, var även ett återkommande tema under diskussionerna och togs upp i rekommendationerna, liksom behovet av transparens och ansvarsutkrävande när EU-medel används. En extern utvärdering av reglerna för kommunikation och synliggörande i EU:s finansieringsprogram slutfördes i juni 2025. Dess rekommendationer för ökad samstämmighet, enkelhet, ändamålsenlighet och fokus på europeiskt mervärde beaktas, bland annat när det gäller frågan om ett unikt finansieringsmeddelande tillsammans med det europeiska emblemet.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Utarbetandet av konsekvensbedömningen och utkastet till förordning krävde inte konsultstöd men kommissionen grundade sig på en genomgång av tillgänglig litteratur som dokumenterats i konsekvensbedömningsrapporten, t.ex. rapporter och dokument från Europaparlamentet, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Europeiska jämställdhetsinstitutet etc.

- **Konsekvensbedömning**

Förslaget åtföljdes av en konsekvensbedömning[7].

I konsekvensbedömningen identifieras tre möjliga nivåer av harmonisering av prestationsbestämmelser genom ett referensscenario enligt vilket prestationskraven skulle fortsätta att fastställas på programnivå på samma sätt som under perioden 2021–2027, en

[7] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer detta dokument, SWD(2025) 590 final och SWD(2025) 591.

mellanliggande harmoniseringsnivå och en högre grad av harmonisering av prestationskraven mellan alla program. I konsekvensbedömningen anges tre alternativ inom tre områden.

– Programplanering: Utgångsläge (programspecifika bestämmelser), verksamhetsspecifika regler baserade på harmoniserade krav för olika program (med kalibrerad harmonisering och differentierad operationalisering för varje förvaltningsmetod) och verksamhetsspecifika regler som bygger på fullt harmoniserade krav.

– Övervakning: Utgångsläge (programspecifika bestämmelser för fastställande av spårningsmetoder och prestationsindikatorer), en enda metod för att spåra utgifter genom interventionsområden och en begränsad uppsättning gemensamma obligatoriska prestationsindikatorer (med flexibilitet att anta ytterligare programspecifika prestationsindikatorer) och en enda metod för att spåra utgifter genom interventionsområden och en fullständigt harmoniserad förteckning över prestationsindikatorer för alla program (kopplade till interventionsområden).

– Rapportering: Utgångsläge (programspecifika rapporteringskrav, resultattavlor och portaler), en enda prestationsrapport och en enda portal med information om prestation och finansieringsmöjligheter (med differentierad operationalisering av den gemensamma portalen för varje förvaltningsmetod eller sektor) och en enda prestationsrapport och en gemensam portal med information om prestation och finansieringsmöjligheter (med fullt harmoniserad operationalisering av alla förvaltningsmetoder).

• **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

Den föreslagna förordningen utgör inte en översyn av befintlig lagstiftning i strikt mening utan det rekommenderade alternativet är helt i linje med Refit-målen om förenkling och minskning av byråkratin. Förordningen förväntas leda till en betydande minskning av den administrativa bördan och större ändamålsenlighet tack vare den föredragna kombinationen av alternativ som gör det möjligt att uppnå en betydande minskning av regleringskostnaderna. Den betydande minskningen av antalet prestationsindikatorer och inrättandet av en gemensam portal med information om prestation och finansieringsmöjligheter minskar avsevärt den administrativa bördan för mottagare av EU-medel, såsom företag – inbegripet små och medelstora företag – medlemsstater, genomförandepartner och länder utanför EU som direkt uppnår Refit-målet att minska byråkratin och sänka kostnaderna för berörda parter och därigenom gör det lättare att få tillgång till EU-medel. Den föreslagna ramen kommer särskilt att gynna små och medelstora företag, eftersom de har begränsad personal och kan påverkas oproportionerligt av komplexiteten i kraven på budgetens prestation. Detta kommer i sin tur att öka de små och medelstora företagens tillgång till EU-finansiering.

• **Grundläggande rättigheter**

Den föreslagna förordningen är förenlig med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och stöder jämställdhetsunionens mål, särskilt jämställdhet mellan könen i EU:s utgiftsprogram. Unionens stöd kommer att genomföras i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och bestämmelserna i förordning (EU, Euratom) 2020/2092, i enlighet med artikel 6 i budgetförordningen.

4. BUDGETKONSEKVENSER

På grund av sin övergripande karaktär skapar den föreslagna förordningen inte några nya fristående budgetåtaganden. I stället kommer dess genomförande att stödjas genom den budget som anslås till EU-program och administrativa utgifter.

Sammantaget beräknas den föreslagna förordningen kunna genomföras på grundval av en stabil personalstyrka för kommissionen, jämfört med den fleråriga budgetramen för 2021–2027. Det inför ett antal förenklings- och rationaliseringsåtgärder som förväntas leda till effektivitetsvinster och administrativa besparingar på lång sikt. Dessa potentiella besparingar kan särskilt åstadkommas genom en harmonisering av utgiftsspårning och prestationsindikatorer med hjälp av en gemensam förteckning över interventionsområden och indikatorer som minskar det totala antalet prestationsindikatorer från 5 000 till omkring 700.

Ytterligare effektivitetsvinster förväntas genom förenklingen av programutvärderingarna, där halvtidsutvärderingarna ersätts av en förenklad genomföranderapport med kvantitativa men även kvalitativa belägg för framsteg, och genom konsolideringen av prestationsrapporteringen till den årliga förvaltnings- och prestationsrapporten. Sammanslagningen av flera resultattavlor och portaler i en gemensam portal (Gemensamma portalen) förväntas även minska de it-resurser som krävs för utveckling och underhåll. Harmoniseringen av kommunikationsbestämmelserna mellan programmen kommer även att minska de resurser som krävs för att synliggöra EU-stödet.

De förväntade långsiktiga vinsterna kommer dock sannolikt att uppvägas av ökade behov på andra områden, såsom de som rör genomförandet och underhållet av den nya utgiftsspårnings- och prestationsramen samt utvecklingen och driften av Gemensamma portalen. Under de första åren kommer kommissionen även att behöva fortsätta att rapportera om den fleråriga budgetramens (2021–2027) prestation, vilket kommer att kräva att vissa befintliga resurser bibehålls. För att tillgodose dessa föränderliga behov kommer kommissionen att vid behov omfördela personal och resurser internt.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Kommissionen bör övervaka att förteckningen över interventionsområden och prestationsindikatorer – som ska antas som en del av förordningen – är lämplig för att bedöma eventuella luckor eller brister. Som en begränsande åtgärd bör förordningen innehålla en befogenhet för kommissionen att anta en delegerad akt om översyn av förteckningen, beroende på vad som är relevant, under genomförandet för budgeten efter 2027.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Kapitel 1 – Allmänna bestämmelser

Genom förordningen fastställs en utgiftsspårnings- och prestationsram för budgeten, inbegripet regler för att säkerställa en gemensam och förenklad tillämpning av DNSH-principen och jämställdhetsprincipen i enlighet med artikel 33.2 d respektive f i förordning (EU, Euratom) 2024/2509, när så är möjligt och lämpligt och i linje med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet i artikel 33.1 i samma förordning samt andra övergripande principer. Den innehåller även regler för övervakning och rapportering om resultaten av EU:s program och verksamheter, regler för inrättande av en EU-finansieringsportal, regler för utvärdering av program och verksamheter samt andra

övergripande bestämmelser som är tillämpliga på alla EU-program, till exempel bestämmelser om information, kommunikation och synliggörande (artikel 1).

Kapitel 2 – Övergripande principer

I förordningen fastställs regler för övervakning av budgetens bidrag till klimatmålen och målen för biologisk mångfald samt ett klimat- och miljöutgiftsmål med lämpliga mekanismer för att säkerställa att målet kan uppnås (artikel 4).

I förordningen fastställs gemensamma regler för genomförandet av principen om att ”inte orsaka betydande skada” (artikel 5) genom en enda och förenklad vägledning. I förordningen fastställs även bestämmelser om socialpolitik för att säkerställa att program och verksamheter genomförs med respekt för arbets- och anställningsvillkor enligt tillämplig lagstiftning och att bidraget från budgeten till socialpolitiken övervakas (artikel 6).

I artikel 7 fastställs regler för genomförandet av jämställdhetsprincipen. Förteckningen över EU-program med jämställdhetsrelevans finns i bilaga IV som kommissionen har befogenhet att ändra genom en delegerad akt. I förordningen fastställs även en jämställdhetsmetod som bygger på tre verksamhetskategorier och motsvarande jämställdhetspoäng som ska stödjas av teknisk vägledning från kommissionen.

Kapitel 3 – Budgetutgiftsspårnings- och prestationsram, övervakningsrapportering, utvärdering och transparens

I förordningen fastställs en budgetsutgiftsspårnings- och prestationsram som huvudsakligen bygger på en gemensam förteckning över interventionsområden, EU-koefficienter som tilldelas interventionsområden för att fastställa deras bidrag till politikområden, och prestationsindikatorer (output och resultat) för varje interventionsområde, som anges i bilaga I (artikel 8). Det innehåller även bestämmelser om övervakning av genomförandet av de program som finansieras genom budgeten (artikel 9), om kommissionens utvärderingar (artikel 10) och om medlemsstaternas utvärderingar inom ramen för program som genomförs genom delad förvaltning (artikel 11).

Genom artikel 12 inrättas en offentlig webbplats (Gemensamma portalen) med information om budgetens ekonomiska genomförande och prestation, om mottagare av medel som finansieras genom budgeten i enlighet med artiklarna 38 och 142.1 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509, om insatser med hög potential som har fått särskilda utmärkelser eller ett emblem för excellens, om pågående och kommande ansökningsomgångar och anbudsinfordringar som finansieras genom budgeten samt om rådgivnings- och företagsstödtjänster som finansieras genom budgeten, men som samtidigt erbjuder en plattform där projektansvariga kan presentera insatser för potentiella investerare.

Kapitel 4 – Genomförande

I kapitel 4 fastställs regler om övergripande principer och prestationsövervakning när det gäller planer som utarbetas av medlemsstater eller tredjeländer (artiklarna 13 och 14). I artikel 14 fastställs regler enligt vilka varje medlemsstat ska ha ett övervaknings- och rapporteringssystem för att övervaka prestation och automatiskt överföra information om utgiftsspårnings- och prestationsramen, bland annat genom att tilldela relevanta interventionsområden och prestationsindikatorer till varje åtgärd i planen i fråga. I förordningen fastställs även regler om prestationsövervakning och prestationsrapportering och tillhandahållande av information om finansieringsmöjligheter i planer som utarbetas av tredjeländer (artikel 15).

I artikel 16 fastställs regler för genomförande inom ramen för direkt förvaltning, till exempel att jämställdhet inkluderas i de kriterier som används för att utvärdera förslag, när så är möjligt och lämpligt, och att minst ett interventionsområde tilldelas stödberättigande verksamheter i arbetsprogrammen. I artikel 17 fastställs regler för genomförande inom ramen för indirekt förvaltning, till exempel att säkerställa att åtgärder som ska finansieras genom indirekt förvaltning av personer eller organ som förvaltar EU-medel så att de uppfyller kraven i artikel 33.2 d–f i förordning (EU, Euratom) 2024/2509.

Kapitel 5 – Kommunikation, skydd av personuppgifter och slutbestämmelser

I artikel 18 fastställs gemensamma regler för information, kommunikation och synliggörande av EU-stöd. EU:s emblem ska användas i enlighet med bilaga V som kommissionen har befogenhet att ändra genom en delegerad akt. I artikel 19 fastställs reglerna för behandling av personuppgifter i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen. I förordningen fastställs även regler för utövandet av delegeringen som ger kommissionen befogenhet att anta relevanta delegerade akter (artikel 20) och om förordningens ikraftträdande och tillämpning (artikel 21).

2025/0545 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om fastställande av en utgiftsspårnings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 322.1 a,

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen, särskilt artikel 106a,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av revisionsrättens yttrande[8],

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet[9], och

av följande skäl:

(1) Syftet med denna förordning är att fastställa inslagen i en ram för att spåra både utgifter och prestationer som, beroende på den specifika genomförandemetoden, kan tillämpas på genomförandet av utgifter och som kompletterar reglerna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2024/2509[10] om finansiella regler för unionens allmänna budget (*budgeten*), vilka är en del av de finansiella regler som avses i artikel 322.1 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det bör i synnerhet fastställas regler för övervakningen av budgetutgifter, för övervakningen och rapporteringen av unionens programs och verksamheters prestationer samt för utvärderingen av dessa program och verksamheter. Ett annat syfte med denna förordning är att fastställa gemensamma regler för att säkerställa en enhetlig tillämpning av principen om att ”inte orsaka betydande skada” och principen om jämställdhet. samt av andra gemensamma regler som är tillämpliga på budgeten i dess helhet, till exempel regler för inrättandet av en gemensam portal, samt regler om information, kommunikation och synliggörande. Kommissionen kan införa andra inslag i övervakningen och rapporteringen, till exempel relevanta indikatorer, för att mäta effekterna av unionens politik på olika områden och åtgärder mer allmänt.

(2) Syftet med utgiftsspårning är att säkerställa transparens och ansvarsutkrävande genom att övervaka hur medlen i unionens budgetprogram används för olika kategorier av verksamheter. Övervakningen utgår främst från budgetåtagandena, vilka är oberoende

8 […]

9 […]

10 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2024/2509 av den 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget (EUT L, 2024/2509, 26.9.2024).

av programmens genomförandemodell och hur medlen betalas ut till bidragsmottagarna.

(3) Prestationsramen för budgeten är de regler som syftar till att övervaka uppnådda resultat och som är grundläggande för att säkerställa att budgeten genomförs i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning och därmed respekterar principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet i artikel 33.1 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509.

(4) I sitt meddelande om en konkurrenskraftskompass för EU[11] fastställer kommissionen mål som syftar till förenkling, bland annat ett mål om att minska den administrativa bördan med minst 25 % för alla företag och med minst 35 % för små och medelstora företag. En enhetlig utgiftsspårnings- och prestationsram som omfattar alla unionsprogram bör inrättas för att bidra till en sådan förenkling genom att minska de administrativa kostnaderna för ramens genomförande för kommissionen, medlemsstaterna, tredjeländer, genomförandepartner och bidragsmottagare. För att uppnå förenklingsmålet bör framför allt mottagarnas rapporteringsskyldigheter förbli proportionella för alla budgetgenomförandemetoder. Förenklingen bör återspeglas i alla relevanta dokument, såsom arbetsprogram och avtal. Kommissionens rapportering om budgetens prestation bör dessutom effektiviseras och förenklas.

(5) En effektivare tillämpning, när så är möjligt och lämpligt, av principen om att ”inte orsaka betydande skada” i enlighet med artikel 33.2 d i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 bör baseras på en gemensam och enkel vägledning. Kommissionen bör tillhandahålla en sådan teknisk vägledning senast den 1 januari 2027. Vägledningen bör bygga på de övergripande principerna om tydlighet, förenkling och proportionalitet och beakta principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet samt uppnåendet av programmets eller instrumentets fastställda mål i linje med unionens politiska prioriteringar. Den bör ta vederbörlig hänsyn till det starka skydd för människors hälsa och miljön som föreskrivs i den befintliga EU-lagstiftningen och till vikten av att undvika en överlappning av dessa krav.

(6) Eftersom de ekonomiska, finansiella och samhälleliga kostnaderna till följd av klimatförändringar och miljöförstöring ökar är det mycket viktigt med satsningar på utfasning av fossila bränslen, klimatresiliens, cirkulär ekonomi, vattenresiliens och den naturliga miljön. Det är särskilt viktigt att stärka unionens och medlemsstaternas förmåga att förutse, förbereda sig inför och reagera på kriser, katastrofer och effekter av klimatförändringar och extrema väderhändelser och att skydda investeringarna i EU:s budget. Införandet av ny innovativ teknik och nya innovativa lösningar som stärker klimatresiliensen kommer samtidigt att stärka EU-företagens konkurrensförmåga genom att inte bara förbättra deras anpassningsförmåga och klimatresiliens, utan även skapa nya exportmöjligheter.

(7) Den 17 november 2017 proklamerade Europaparlamentet, rådet och kommissionen gemensamt den europeiska pelaren för sociala rättigheter som ett svar på de sociala utmaningarna i Europa och för att säkerställa att ingen lämnas utanför. Ett system bör inrättas för att säkerställa en systematisk och transparent övervakning av budgetens bidrag till dessa sociala mål inom unionen. Det är särskilt viktigt att främja sociala rättigheter och rättvisa arbets- och anställningsvillkor i linje med den europeiska pelaren för sociala rättigheter och i enlighet med artikel 9 i EUF-fördraget och artikel 33.2 e i förordning (EU, Euratom) 2024/2509, där det fastställs att program och

[11] *Meddelande om en konkurrenskraftskompass för EU*, (COM(2025) 30 final).

verksamheter, när så är möjligt och lämpligt, ska genomföras med respekt för arbets- och anställningsvillkor enligt tillämplig nationell rätt, unionsrätt, ILO-konventioner och kollektivavtal.

(8) Enligt artikel 8 i EUF-fördraget ska unionen i all sin verksamhet syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och att främja jämställdhet mellan dem. I artikel 33.2 e i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 fastställs därför att program och verksamheter, när så är möjligt och lämpligt, ska genomföras med beaktande jämställdhetsprincipen i enlighet med en lämplig metod för jämställdhetsintegrering. En gemensam uppsättning regler bör därför fastställas i denna förordning för att genomföra jämställdhetsprincipen på ett konsekvent sätt. Det bör i denna förordning i synnerhet fastställas en metod för jämställdhetsintegrering som utgår från den metod som kommissionen utarbetade för den fleråriga budgetramen för 2021–2027, och som användes för första gången för budgetåret 2021, i syfte att mäta utgifter som bidrar till jämställdhet genom ett poängsystem baserat på målen för de verksamheter som får stöd inom unionsprogram. Kommissionen bör ge ytterligare vägledning för att säkerställa en konsekvent tillämpning av denna princip. Det bör i denna förordning även anges vilka uppgifter som samlas in i samband med prestationsindikatorer som, när så är möjligt och lämpligt, bör vara könsuppdelad.

(9) Upprättandet och genomförandet av budgeten måste följa bestämmelserna i förordning (EU, Euratom) 2020/2092[12] i enlighet med artikel 6.2 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509. Vid genomförandet av budgeten måste medlemsstaterna och kommissionen dessutom säkerställa överensstämmelse med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i enlighet med artikel 51 i stadgan och respektera unionens värden enligt artikel 2 i EU-fördraget som är relevanta vid genomförandet av budgeten, inbegripet principerna om rättsstaten, i enlighet med artikel 6.3 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509.

(10) Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna förbjuder diskriminering på grund av funktionsnedsättning och garanterar rätten till oberoende, social och yrkesmässig integration och deltagande i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning. Unionen är vidare part i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, enligt vilken skydd och främjande av de mänskliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning ska beaktas i all politik och alla program. Budgeten bör därför säkerställa ett ändamålsenligt främjande av rättigheter för personer med funktionsnedsättning och deras lika möjligheter samt, när så är möjligt och lämpligt, ha som mål att undanröja eventuella ojämlikheter. Program och verksamheter bör i synnerhet ha som mål att säkerställa tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning i alla infrastrukturer, produkter och tjänster, inbegripet i den bebyggda miljön, inom transport och i information och kommunikation, vilket innefattar informations- och kommunikationsteknik. De bör även ha som mål att stödja ett självständigt boende och främja övergången från särskilda boenden eller institutionsvård till familje- och samhällsbaserade tjänster och stöd.

(11) I linje med unionens strategiska ambition att uppnå digital suveränitet och stärka sin ekonomiska och sociala resiliens bör prestationsramen främja framsteg mot de digitala målen och den digitala omvandlingen, inbegripet utveckling och införande av hållbar och resilient digital infrastruktur, höghastighetsuppkoppling, brett införande av

[12] Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten, EUT L 433I, 22.12.2020, s. 1.

avancerad digital teknik, såsom AI, på företag och i offentlig förvaltning och stärka de digitala färdigheterna i hela Europa. Vid utformningen och genomförandet av programmen bör hänsyn därför tas till deras bidrag till den digitala omvandlingen och införandet av avancerad digital teknik, samtidigt som nationella särdrag och nationella befogenheter respekteras. Denna förordning underlättar spårning av digitala utgifter i linje med målen för det digitala decenniet[13] genom att integrera de centrala interventionsområden som är relevanta för digitalisering i det gemensamma politikområdet *digital teknik och infrastruktur*. Detta politikområde skulle omfatta de allra flesta av de utgifter som är relevanta för det digitala decenniet och därmed göra det möjligt att övervaka merparten av utgifterna för denna viktiga prioritering.

(12) De ekonomiska, finansiella och sociala kostnaderna till följd av klimatförändringar, naturkatastrofer, hälsokriser, tekniska olyckor, framväxande säkerhetshot och andra störningar ökar. Det är viktigt att stärka unionens och medlemsstaternas förmåga att förutse, förbereda sig inför och reagera på kriser, katastrofer och klimatförändringarnas effekter, att skydda investeringarna i EU:s budget och att stärka den inre säkerheten. Inbyggd beredskap och klimatresiliens bör därför säkerställa att relevanta program och verksamheter stöder reformer och investeringar som stärker katastrof- och krishanteringen, investerar i klimatresiliens, ökar motståndskraften för centrala samhällsfunktioner och bygger upp mer resilienta, säkra och förberedda samhällen, i linje med målen i EU:s strategi för en beredskapsunion[14], ProtectEU-strategin[15] och EU:s skyldighet enligt artikel 5 i förordning (EU) 2021/1119[16] (EU:s klimatlag) att minska sårbarheten för klimatförändringar.

(13) För att säkerställa överensstämmelse, transparens och ansvarsutkrävande i alla unionens program och därmed möjliggöra en heltäckande och jämförbar bedömning av programmens prestationer och effekter bör ett enhetligt system inrättas för att spåra budgetutgifter, samt för att övervaka, rapportera och utvärdera genomförandet av budgeten och bidra till att mäta dess övergripande prestation. Detta system bör med utgångspunkt i befintliga strategier, särskilt metoden för att mäta bidragen till övergripande politiska prioriteringar med hjälp av EU-koefficienter, baseras på gemensamma inslag, närmare bestämt en förteckning över förhandsdefinierade kategorier som används för att klassificera verksamheter som får stöd från budgeten (*interventionsområden*), EU-koefficienter som tilldelas sådana interventionsområden för att fastställa deras bidrag till politikområden samt prestationsindikatorer, vilka omfattar både output- och resultatindikatorer, för att övervaka de konkreta effekterna av unionens åtgärder. Systemet bör ta hänsyn till de olika programmens särdrag, till exempel deras storlek, varaktighet och var de genomförs. Det bör inte tolkas som att det avgör om en intervention är berättigad till stöd från budgeten, vilket enbart fastställs på grundval av sektorsspecifika regler. Systemet avgör heller inte eller bestämmer på förhand vad som kommer att finansieras genom budgeten. Detta system bör inte ha någon inverkan på andra övervaknings- och rapporteringsregler som kan komma att fastställas för att mäta effekterna av unionens politik och åtgärder mer allmänt.

---

13 Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2022/2481 om inrättande av policyprogrammet för det digitala decenniet 2030 av den 14 december 2022 (EUT L 323, 19.12.2022, s. 4).

14 I linje med det gemensamma meddelandet om *EU:s strategi för en beredskapsunion*, JOIN(2025) 130 final.

15 *Meddelande om ProtectEU, en Europeisk strategi för inre säkerhet*, COM(2025) 148 final.

16 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet (EUT L 243, 9.7.2021, s. 1).

(15) Ett system med interventionsområden bör inrättas för att säkerställa en fullständig täckning av alla typer av verksamheter som finansieras genom budgeten. En uppsättning interventionsområden som omfattar breda kategorier av verksamheter bör därför fastställas. I enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning och för att möjliggöra meningsfull rapportering om budgetens prestation bör interventionsområden tilldelas verksamheter som får stöd budgeten på ett sätt som så konkret som möjligt återspeglar dessa verksamheters karaktär och mål. Om ytterligare information blir tillgänglig under genomförandet av budgetstöd, särskilt för åtgärder som genomförs som finansieringsinstrument eller budgetgarantier, bör i relevanta fall ansträngningar göras för att tilldela ett mer specifikt interventionsområde, om ett sådant finns tillgängligt.

(16) I förordning (EU, Euratom) 2024/2509 hänvisas till vikten av att spåra utgifter i unionens budget som bidrar till jämställdhet samt utgifter för begränsning av och anpassning till klimatförändringar och för skydd av biologisk mångfald. Även utgifter som bidrar till begränsning av klimatförändringar, anpassning till klimatförändringar och biologisk mångfald måste spåras för att uppfylla rapporteringskraven i Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar och konventionen om biologisk mångfald. Ett standardiserat system för klassificering av verksamheter som finansieras genom budgeten bör införas som gör det lättare att spåra politikområden och aggregera bidraget från varje verksamhet eller program på ett effektivare sätt.

(17) Kommissionen har fastställt EU:s klimatkoefficienter för att kvantifiera utgifter i unionens budget som bidrar till klimatmålen och återspeglar målen i den europeiska gröna given. Detta system[17] innebär att en koefficient på 100 % tilldelas verksamheter som förväntas bidra väsentligt till målen för begränsning av, eller anpassning till, klimatförändringar i linje med unionens klimatmål, att en koefficient på 40 % tilldelas verksamheter som förväntas ge ett icke-marginellt, positivt bidrag till målen för begränsning av, eller anpassning till, klimatförändringar och att en koefficient på 0 % tilldelas verksamheter som förväntas ha en neutral inverkan på klimatmålen. För ett antal verksamheter återspeglar EU:s klimatkoefficienter de tekniska granskningskriterierna i EU-taxonomin för hållbara verksamheter.

(18) Den spårningsmetod som föreskrivs i denna förordning kommer att göra det möjligt för kommissionen att fortsätta att rapportera om sitt offentliga utvecklingsbistånd till kommittén för utvecklingsbistånd inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

(19) Enligt artikel 33.3 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 ska övervakning ske med hjälp av prestationsindikatorer som är relevanta, accepterade, trovärdiga, enkla och stabila och som samtidigt gör det möjligt att aggregera uppgifter mellan olika program. Det är därför nödvändigt att upprätta en förteckning över prestationsindikatorer som bör vara koncisa och proportionella, begränsade i fråga om antal och inte orsaka en alltför stor administrativ börda. Prestationsindikatorer, inbegripet output- och resultatindikatorer, bör endast användas för att övervaka och rapportera om budgetens prestation och för att informera om utvärderingen av program och bör inte ha någon inverkan på annan information som kan inhämtas

[17] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar SWD (2022) 225 final, *Climate Mainstreaming Architecture in the 2021–2027 Multiannual Financial Framework*, SWD(2022) 225 final (inte översatt till svenska).

genom andra övervaknings-, rapporterings- och utvärderingsregler för att mäta effekterna av unionens politik mer allmänt.

(20) Kommissionen har i samband med sin årliga rapportering om effekterna av gröna obligationer inom ramen för NextGenerationEU utvecklat en metod för att beräkna växthusgasutsläpp som undvikits för att bedöma stödet till omställningen till en koldioxidsnål ekonomi. I syfte att minska den administrativa börda som prestationsrapportering utgör, i synnerhet för medlemsstaterna, är det nödvändigt att fortsätta att utveckla lämpliga metoder för att, som en resultatindikator på grundval av outputindikatorer, beräkna de växthusgasutsläpp som undvikits.

(21) För att säkerställa överensstämmelse, transparens, jämförbarhet och ansvarsutkrävande i alla program och verksamheter som omfattas av budgeten bör gemensamma regler fastställas för kommissionens utvärdering av dem, i enlighet med artikel 34.3 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509. För att belysa de framsteg som görs mot målen bör kommissionen, förutom en efterhandsutvärdering i enlighet med denna bestämmelse, även offentliggöra en halvtidsrapport om genomförandet av varje program eller verksamhet som innehåller kvantitativa och kvalitativa uppgifter. Kommissionen bör i sina utvärderingar i synnerhet sträva efter att så långt det är möjligt kvantifiera bidraget till unionens politiska mål och till BNP-tillväxt och sysselsättningsnivåer i unionen. Medlemsstaternas utvärderingar får även omfatta tredjeländer när det gäller stöd till samarbetsverksamhet mellan medlemsstater och tredjeländer. Utvärderingarna bör genomföras tillräckligt snart för att kunna användas som underlag i beslutsprocessen och kan omfatta program, verksamheter eller grupper av verksamheter.

(22) Tillgången till information om budgeten bör förenklas och effektiviseras i syfte att öka transparens och ansvarsutkrävande samt för att förenkla den administrativa bördan för sökande och bidragsmottagare och i slutändan förbättra budgetens prestation och stärka unionens åtgärder. En särskild offentlig webbplats (*Gemensamma portalen*) bör inrättas med information om budgetens genomförande och prestation samt information om finansieringsmöjligheter. Gemensamma portalen kommer så långt det är möjligt att bygga på befintliga verktyg, vilket ligger helt i linje med kommissionens digitala strategi och ”reuse, buy, build”-ansats. Den bör vara användarvänlig och anpassad till olika användares behov. Gemensamma portalen bör dessutom inkludera andra funktioner, t.ex. visning av uppgifter om mottagare och insatser som får stöd från budgeten.

(23) Genomförandet av bestämmelserna om jämställdhet samt bestämmelserna om prestationsövervakning, rapportering och finansieringsmöjligheter bör förtydligas för varje genomförandemetod. Hänsyn bör i synnerhet tas till att en del av budgeten kommer att genomföras genom planer som utarbetas och lämnas in av medlemsstaterna och som anger deras agendor för reformer, investeringar och andra interventioner samt starkt prestationsbaserade planer som utarbetas av tredjeländer. Hänvisningar till tredjeländers planer bör tolkas som att de endast avser unionens kandidatländer, potentiella kandidatländer och grannländer i öst. Stöd till andra tredjeländer får ges på andra sätt än genom planer. Med tanke på de särskilda omständigheterna i tredjeländer och i enlighet med proportionalitetsprincipen bör dessa länder gynnas av ytterligare flexibilitet vid genomförandet av relevanta bestämmelser i denna förordning. Avtal med genomförandepartner bör innehålla lämpliga bestämmelser för att genomföra de olika delarna av denna förordning, inbegripet tillämpningen av utgiftsspårnings- och prestationsramen, med hänsyn tagen till bland annat genomförandepartnerns kapacitet.

(24) Tydlig kommunikation om stöd från budgeten och dess resultat säkerställer att unionens medborgare och företag känner till hur medlen används, vilket bidrar till större transparens och till allmänhetens medvetenhet och delaktighet. Konsekventa regler om skyldigheter när det gäller information, kommunikation och synliggörande bör fastställas, särskilt skyldigheter för stödmottagare och genomförandepartner, medlemsstater, tredjeländer och unionens institutioner, varvid hänsyn bör tas till de särskilda omständigheter under vilka budgeten genomförs. Detta har inte någon inverkan på andra bestämmelser under genomförandet om till exempel användningen av varumärken som är kopplade till EU-finansiering inom ramen för program.

(25) För att fullgöra sina respektive skyldigheter enligt denna förordning, budgetförordningen och sektorsspecifika regler, särskilt vad gäller övervakning, rapportering, kommunikation, offentliggörande, utvärdering, ekonomisk förvaltning, kontroller, revisioner och, i tillämpliga fall, fastställande av deltagares stödberättigande, är det nödvändigt att samla in och behandla olika kategorier av personuppgifter som rör enheter som deltar i genomförandet av unionens budget för att bland annat göra det möjligt att identifiera dessa enheter, beräkna lämpliga prestationsindikatorer och utvärdera uppnåendet av målen inom relevanta sektorer.

(26) Befogenhet att anta akter i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget bör därför vid behov delegeras till kommissionen vad gäller ändring av förteckningen över interventionsområden och prestationsindikatorer i bilaga I till denna förordning, ändring av koderna för typ av område i bilaga II, ändring av de specifika klimat- och miljöutgiftsmålen i bilaga III, ändring av förteckningen över program som är relevanta för jämställdhet i bilaga IV till denna förordning, ändring av bilaga V till denna förordning om information, kommunikation och synliggörande, och ändring bestämmelsen om Gemensamma portalen. Det är särskilt viktigt att kommissionen genomför lämpliga samråd under sitt förberedande arbete, inklusive på expertnivå, och att dessa samråd genomförs i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning av den 13 april 2016[18]. För att säkerställa lika stor delaktighet i förberedelsen av delegerade akter erhåller Europaparlamentet och rådet alla handlingar samtidigt som medlemsstaternas experter, och deras experter ges systematiskt tillträde till möten i kommissionens expertgrupper som arbetar med förberedelse av delegerade akter.

(27) Denna förordning bör tillämpas från och med den dag då den fleråriga budgetramen för 2028–2034 börjar tillämpas den [1 januari 2028].

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Kapitel 1 Allmänna bestämmelser

Artikel 1 ***Innehåll***

1. I denna förordning fastställs en utgiftsspårnings- och prestationsram för budgeten, inbegripet regler om övervakning av alla budgetutgifter, övervakning och rapportering av unionens programs och verksamheters prestationer samt för utvärderingen av dessa program och verksamheter.

2. I denna förordning fastställs även regler för att, när så är möjligt och lämpligt, säkerställa en enhetlig tillämpning av principen om att ”inte orsaka betydande skada”

[18] EUT L 123, 12.5.2016, s. 1.

och principen om jämställdhet i artikel 33.2 d respektive f i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 i linje med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet i artikel 33.1 i samma förordning, samt andra övergripande principer om arbets- och anställningsvillkor samt om klimat och biologisk mångfald. Det fastställs även övergripande bestämmelser som är tillämpliga på alla unionens program och verksamheter, till exempel regler för inrättandet av den gemensamma portal som avses i artikel 12 i denna förordning och regler om information, kommunikation och synliggörande.

Artikel 2 ***Definitioner***

I denna förordning avses med

(1) *insats*: antingen

a) ett projekt, en åtgärd eller en grupp av projekt eller åtgärder för att genomföra en eller flera verksamheter,

b) storleken på den återbetalningspliktiga finansiering som tillhandahålls slutmottagarna och som stöds av unionens budget när det gäller finansieringsinstrument och budgetgarantier,

c) inom den gemensamma jordbrukspolitiken, ett stöd som beviljas jordbrukare inom ramen för areal- och djurbaserade interventioner för inkomststöd.

(2) *verksamhet*: det särskilda initiativ som tas för att bidra till att uppnå ett fastställt mål, vilket kan motsvara en åtgärd i planer som utarbetas av medlemsstater eller tredjeländer.

(3) *åtgärd*: en reform, en investering eller någon annan intervention som ingår i planer som utarbetas av medlemsstater eller tredjeländer och som kan bestå av en eller flera verksamheter.

(4) *plan*: det dokument med åtgärder som antingen utarbetas av medlemsstater (*medlemsstaters planer*) eller av unionens kandidatländer, potentiella kandidatländer och grannländer i öst (*tredjeländers planer*).

(5) *interventionsområde*: en standardiserad och förhandsdefinierad kategori som används för att klassificera verksamheter som får stöd.

(6) *delmål*: den betydelse som anges i förordning .../... [nationella och regionala partnerskapsplaner].

(7) *mål*: den betydelse som anges i förordning .../... [nationella och regionala partnerskapsplaner].

(8) *outputindikator*: en kvantitativ prestationsindikator som övervakar vad som direkt produceras eller stöds genom genomförandet av en verksamhet.

(9) *resultatindikator*: en kvantitativ prestationsindikator som övervakar de direkta effekterna av verksamheter som får stöd.

(10) *EU-koefficienter*: det trenivåsystem med koefficienter (0 %, 40 %, 100 %) som tillämpas för att mäta bidraget från varje budgetintervention till politikområden.

(11) *initiativtagare*: en juridisk person (företag, organisation, offentligt organ) som genomför, eller avser att genomföra, insatser av potentiellt intresse för investerare.

(12) *rådgivningspartner*: en behörig motpart, till exempel ett finansinstitut eller en annan enhet med vilken kommissionen har ingått ett rådgivningsavtal i syfte att genomföra ett eller flera rådgivningsinitiativ, utom sådana rådgivningsinitiativ som genomförs genom externa tjänsteleverantörer som har anlitats av kommissionen eller genom genomförandeorgan.

Artikel 3 ***Mål***

Syftet med denna förordning är att stärka utformningen, övervakningen och genomförandet av unionens strategiska prioriteringar, minska den administrativa bördan och skapa större transparens genom att

a) inrätta ett enhetligt system för att spåra budgetutgifter,

b) inrätta ett enhetligt system för hela budgeten för att övervaka, rapportera om och utvärdera budgetens genomförande genom program och verksamheter och bidra till att mäta dess övergripande prestation,

c) harmonisera och rationalisera rapporteringen av prestationsinformation,

d) harmonisera tillämpningen av övergripande principer i alla program och verksamheter, när så är möjligt och lämpligt,

e) fastställa formerna för tillhandahållande av information om budgetens prestation, tillgängliga finansieringsmöjligheter inom ramen för budgeten och annan information som är av intresse för allmänheten om budgetens genomförande.

Kapitel 2 Övergripande principer

Artikel 4 ***Klimat och biologisk mångfald***

1. Bidraget från budgeten till klimatet och den biologiska mångfalden ska övervakas med hjälp av den budgetutgiftsspårnings- och prestationsram som fastställs i artikel 8, inbegripet med hjälp av EU-koefficienter.

2. Program och verksamheter ska genomföras i syfte att uppnå ett övergripande utgiftsmål på minst 35 % av det totala budgetbeloppet för klimatåtgärder och miljömål (utgiftsmålet för klimat och miljö) under hela den fleråriga budgetramen för 2028–2034, beräknat med hjälp av den högsta koefficienten för begränsning av klimatförändringar, anpassning till klimatförändringar och klimatresiliens, samt miljö i den ram som avses i punkt 1. Försvars- och säkerhetsutgifter ska undantas från beräkningsgrunden för klimat- och miljöutgiftsmålet.

3. EU:s program och instrument ska bidra till det klimat- och miljöutgiftsmål som anges i punkt 2. Det särskilda bidraget från vissa EU-program och EU-instrument anges i bilaga III.

4. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 20 för att justera nivåerna för de klimat- och miljöutgiftsmål som anges i bilaga III i syfte att ta hänsyn till utvecklingen under programmens genomförande, till exempel att målen inte uppnås eller överträffas, eller för att väga in nya prioriteringar när programmen genomförs.

5. Om framstegen mot klimat- och miljöutgiftsmålet är otillräckliga för ett eller flera av de berörda programmen kommer institutionerna, i enlighet med sina ansvarsområden och den relevanta lagstiftningen, att samråda med varandra om lämpliga åtgärder

som ska vidtas för att säkerställa att unionens utgifter för klimatmålen under hela perioden för den fleråriga budgetramen 2028–2034 motsvarar minst 35 % av det totala beloppet av utgifterna i unionens budget.

Artikel 5 ***”Orsaka inte betydande skada” med avseende på miljömålen***

1. En förenklad tillämpning av den princip om att ”inte orsaka betydande skada” som avses i artikel 33.2 d i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 bör underlättas genom en gemensam och enkel vägledning (*DNSH-vägledning*).

2. Den vägledning som avses i punkt 1 ska innehålla allmänna principer och kriterier och, vid behov, särskilda kriterier för relevanta politikområden.

   Den ska i synnerhet skilja mellan politikområden eller verksamheter som alltid anses vara i linje med principen om att inte orsaka betydande skada och politikområden eller verksamheter som anses orsaka betydande skada med avseende på ett eller flera miljömål och därför inte kan finansieras genom EU:s budget.

   Kommissionens vägledning ska ta hänsyn till vikten av att uppnå fastställda mål för relevanta program eller instrument i linje med unionens politiska prioriteringar, vikten av att undvika överlappning av kraven i den nuvarande EU-lagstiftningen, det starka skydd för människors hälsa och miljön som föreskrivs i befintlig EU-lagstiftning, den administrativa bördan och rapporteringsbördan för myndigheter och bidragsmottagare samt proportionalitetsprincipen.

   Proportionalitet ska bland annat säkerställas genom att hänsyn tas till en verksamhets storlek, dess klimat- och miljöpåverkan och de territoriella särdragen i de regioner där verksamheten äger rum eller det faktum att den kan äga rum i tredjeländer.

3. Den vägledning som avses i punkt 1 ska även ange fall där kanske inte är möjligt eller lämpligt att tillämpa principen om att inte orsaka betydande skada, till exempel i krissituationer, inbegripet nödsituationer till följd av naturkatastrofer, eller i andra fall där det kan föreligga ett överordnat allmänintresse.

   Det ska i detta sammanhang påpekas att det inte ska anses vara möjligt eller lämpligt att tillämpa principen om att inte orsaka betydande skada på försvars- och säkerhetsverksamhet.

Artikel 6 ***Socialpolitik***

1. Bidraget från budgeten till socialpolitiken i unionen ska övervakas med hjälp av den budgetutgiftsspårnings- och prestationsram som fastställs i artikel 8, inbegripet med hjälp av EU-koefficienter.

2. Program och verksamheter ska, när så är möjligt och lämpligt, i enlighet med relevanta sektorsspecifika regler, genomföras för att uppnå de fastställda målen med respekt för arbets- och anställningsvillkor enligt tillämplig nationell rätt, unionsrätt, ILO-konventioner och kollektivavtal i enlighet med artikel 33.2 e i förordning (EU, Euratom) 2024/2509.

Artikel 7 ***Jämställdhet***

1. De program och verksamheter som syftar till att stödja jämställdhet i enlighet med artikel 33.2 f i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 anges i bilaga IV till den här förordningen.

Alla program och verksamheter ska lägga särskild vikt vid att så långt det är möjligt säkerställa en jämn könsfördelning i utvärderingspaneler och andra relevanta rådgivande organ såsom styrelser, expertgrupper och övervakningskommittéer.

2. Vid tillämpning av den metod för jämställdhetsintegrering som avses i artikel 33.2 f i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 ska budgetverksamheter delas in i en av följande kategorier och tilldelas motsvarande jämställdhetspoäng:

   a) Verksamhet där jämställdhet är huvudmålet (jämställdhetspoäng 2).

   b) Verksamhet där jämställdhet är ett viktigt och avsiktligt mål, men inte huvudmålet (jämställdhetspoäng 1).

   c) Verksamhet som inte förväntas bidra väsentligt till jämställdhet (jämställdhetspoäng 0).

   De verksamheter som avses i andra stycket ska definieras med hänvisning till förteckningen över interventionsområden i bilaga I.

3. Kommissionen ska tillhandahålla teknisk vägledning om den metod som avses i punkt 2 för att fastställa kategorier och motsvarande jämställdhetspoäng i syfte att säkerställa överensstämmelse i alla program.

4. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 20 med avseende på ändringar av bilaga IV.

Kapitel 3 Budgetutgiftsspårnings- och prestationsram, övervakningsrapportering, utvärdering och transparens

Artikel 8 ***Budgetutgiftsspårnings- och prestationsram***

1. Budgetutgiftsspårnings- och prestationsramen ska baseras på följande:

   a) En gemensam förteckning över interventionsområden.

   b) EU-koefficienter som tilldelas interventionsområden för att fastställa deras bidrag till politikområden.

   c) För varje interventionsområde, prestationsindikatorer bestående av både output- och resultatindikatorer, i enlighet med artikel 33.3 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509.

   De uppgifter som avses i första stycket anges i bilaga I.

   För verksamheter i unionen ska budgetutgiftsspårnings- och prestationsramen omfatta de koder för typ av område som anges i bilaga II.

2. Verksamheter som finansieras genom budgeten ska tilldelas det interventionsområde som närmast motsvarar innehållet i den finansierade verksamheten. Stödberättigande för en verksamhet inom ramen för budgeten ska endast grundas på sektorsspecifika regler och får inte begränsas av definitionen av interventionsområden, vilken endast fastställs i syfte att spåra utgifter och övervaka budgetens prestation.

3. Kommissionen får närmare definiera de prestationsindikatorer som avses i punkt 1 första stycket c.

4. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 20 för att ändra bilagorna I och II.

Artikel 9 ***Övervakning och rapportering av budgetens prestation***

1. Kommissionen ska, i fråga om alla budgetgenomförandemetoder, övervaka genomförandet av program och verksamheter som finansieras genom budgeten för att bedöma de framsteg som görs för att uppnå deras mål i enlighet med de prestationsindikatorer som avses i artikel 8.1 första stycket c. Uppgifter ska samlas in effektivt, ändamålsenligt och utan onödigt dröjsmål. Proportionella rapporteringskrav ska för detta ändamål ställas på mottagarna av unionsmedel. Uppgifterna ska samlas in regelbundet och lagras elektroniskt.
2. Kommissionen ska årligen informera Europaparlamentet och rådet om genomförandenivån för programmen och verksamheterna samt om de framsteg som gjorts mot programmålen, i enlighet med artikel 41.3 första stycket h och artikel 253.1 e i förordning (EU, Euratom) 2024/2509.

Artikel 10 ***Kommissionens utvärderingar***

1. Kommissionen ska genomföra utvärderingar i enlighet med artikel 34.3 i förordning (EU, Euratom) 2024/2059 för att granska enskilda programs och verksamheters ändamålsenlighet, effektivitet, relevans, konsekvens och EU-mervärde. När det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken ska sådana utvärderingar även omfatta åtgärder som genomförs i enlighet med förordning (EU) nr 1308/2013[19].
2. Kommissionen ska offentliggöra en genomföranderapport för varje program eller verksamhet senast fyra år efter det att genomförandet har inletts.
3. Kommissionen ska göra en efterhandsutvärdering för att bedöma programmets eller verksamhetens prestationer senast tre år efter utgången av programperioden för varje program eller verksamhet.

Artikel 11 ***Utvärderingar av medlemsstaterna inom ramen för delad förvaltning***

1. För en unionsbudget som genomförs genom delad förvaltning ska medlemsstaterna utvärdera kriterier som ändamålsenlighet, effektivitet, relevans och konsekvens i syfte att förbättra utformningen och genomförandet av åtgärderna och identifiera flaskhalsar samt upptäcka sätt att påskynda deras genomförande. Utvärderingarna kan även omfatta andra relevanta kriterier, såsom inkludering, synlighet och EU-mervärde.
2. Medlemsstaterna ska genomföra utvärderingar för att bedöma effekterna av åtgärder som genomförs inom ramen för delad förvaltning med hjälp av kvantitativa metoder, inbegripet kontrafaktiska metoder och resultat från experimentell utformning, när så är lämpligt, senast två år efter programperiodens slut.
3. Medlemsstaterna ska genomföra minst en interimsutvärdering som omfattar samtliga planer senast tre år efter det att genomförandet har inletts.
4. Medlemsstaterna ska utarbeta en utvärderingsplan och överlämna den till den berörda övervakningskommittén och kommissionen senast ett år efter godkännandet av deras planer.
5. Medlemsstaterna ska låta funktionellt oberoende experter göra utvärderingarna.

[19] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter (EUT L 347, 20.12.2013, s. 671).

6. Medlemsstaterna ska säkerställa att nödvändiga förfaranden inrättas som gör det möjligt att ta fram och samla in de uppgifter som krävs för utvärderingarna.

7. Alla utvärderingar ska offentliggöras på den webbplats som avses i artikel 12.1.

Artikel 12 ***Transparens – Gemensam portal***

1. Senast den [datum] ska kommissionen inrätta en särskild webbplats (*Gemensamma portalen*) som ska vara offentlig och innehålla information under olika rubriker samt ha följande funktioner:

   a) Visa utvecklingen för budgetens finansiella genomförande och prestation.

   b) Tillhandahålla den information som avses i artiklarna 38 och 142.1 i förordning (EU) 2024/2509.

   c) Tillhandahålla information om insatser som finansieras genom budgeten, med vederbörlig hänsyn till konfidentialitet och säkerhetshänsyn, och med undantag för stöd som tillhandahålls genom finansieringsinstrument eller budgetgarantier till ett belopp som understiger 500 000 euro,

   d) Tillhandahålla information om insatser som har fått särskilda utmärkelser eller ett emblem för excellens och som söker alternativ eller ytterligare bidragsstöd, finansiering eller investerare.

   e) Tillhandahålla information om pågående och kommande inbjudningar att anmäla intresse, ansökningsomgångar och anbudsinfordringar som finansieras genom budgeten.

   f) Erbjuda en kanal för projektansvariga att presentera insatser för potentiella investerare.

   g) Ge centraliserad tillgång till tjänster för rådgivning och företagsstöd som finansieras genom budgeten.

2. När det gäller den funktion som avses i led 1 a i denna artikel ska Gemensamma portalen, beroende på vad som är lämpligt, innehålla information om följande:

   a) Information om de verksamheter som finansieras genom budgeten, inbegripet om utvecklingen när det gäller dess finansiella genomförande och prestation, samt i relevanta fall fördelat på program och kapitel i en medlemsstats plan.

   b) Information om aggregerade prestationer fördelat på program och interventionsområde med hjälp av de relevanta prestationsindikatorer som avses i artikel 8.1 första stycket c i denna förordning.

   c) Information om bidrag till de politikområden som avses i artikel 8.1 första stycket b i denna förordning, fördelat på program.

   d) Insatser som finansieras genom budgeten.

   e) För verksamheter som genomförs direkt av kommissionen, deltagandenivå, i synnerhet vad gäller varje ansökningsomgång, antalet förslag, deras genomsnittliga poäng och andelen förslag över och under kvalitetströsklarna.

   f) Den information som avses i artikel 41.3 första stycket h och artikel 253.1 e i förordning (EU, Euratom) 2024/2509.

3. När det gäller den funktion som avses i punkt 1 c i denna artikel ska Gemensamma portalen, när det gäller de insatser som finansieras genom medlemsstaters planer,

innehålla den information som avses i artikel 63.1 e i förordning .../... [nationella och regionala partnerskapsplaner].

4. När det gäller den funktion som avses i punkt 1 e i denna artikel ska Gemensamma portalen, beroende på vad som är lämpligt, innehålla information om följande:

   a) Föremålet för ansökningsomgången, inklusive en kort beskrivning.

   b) Geografiskt område som täcks av ansökningsomgången

   c) Typ av stödberättigade deltagare.

   d) Totalt stödbelopp för ansökningsomgången och valuta.

   e) Start- och slutdatum för ansökningsomgången.

   f) Länk till den onlineplattform där ansökningsomgången har publicerats eller kommer att publiceras.

5. Gemensamma portalen ska uppdateras regelbundet.

6. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 20 för att ändra denna artikel.

Kapitel 4 Genomförande

Artikel 13 ***Genomförande genom medlemsstaters eller tredjeländers planer – principen om att inte orsaka betydande skada och principen om jämställdhet***

1. Varje medlemsstat eller tredjeland ska för varje verksamhet i sina planer lämna en ”inte orsaka betydande skada”-analys i enlighet med den vägledning som avses i artikel 5, såvida denna vägledning inte föreskriver ett undantag.

2. Genom undantag från första stycket ska varje medlemsstat eller tredjeland, när det gäller en verksamhet där tillämpningen av principen om att inte orsaka betydande skada kanske inte är genomförbar eller lämplig, lämna en motivering i enlighet med den vägledning som avses i artikel 5.

3. Varje medlemsstat eller tredjeland ska för varje verksamhet i sina planer lämna en jämställdhetsanalys i enlighet med följande:

   a) Redogöra för hur verksamheterna i planerna förväntas bidra till jämställdhet.

   b) Tilldela varje verksamhet en lämplig jämställdhetspoäng på grundval av de som anges i artikel 7.2 och ge en lämplig motivering.

   Jämställdhet ska, när så är möjligt och lämpligt, vidare ingå bland de kriterier som används för utvärdering av förslag.

4. Den analys som avses i punkterna 1–3 ska tillhandahållas när planerna lämnas in. Om det inte är möjligt att lämna en jämställdhetsanalys vid denna tidpunkt ska verksamheten inte anses ge väsentligt bidrag till jämställdheten och därför tilldelas 0 poäng. Den berörda medlemsstaten eller det berörda tredjelandet får revidera poängen närhelst de lämnar in en ändring av sina planer.

5. Fullgörandet av de skyldigheter som avses i punkterna 1–3 i denna förordning för varje plan eller ändring som lämnats in av en medlemsstat eller ett tredjeland ska bli föremål för en bedömning i enlighet med relevanta sektorsspecifika regler.

Artikel 14 ***Genomförande genom medlemsstaters planer – övervakning och rapportering av prestationer***

1. Varje medlemsstat ska ha ett övervaknings- och rapporteringssystem som gör det möjligt att övervaka prestationer och automatiskt överföra information på grundval av relevanta delar av den utgiftsspårnings- och prestationsram som avses i artikel 8.1. Medlemsstaterna ska göra denna information tillgänglig för kommissionen på ett interoperabelt sätt genom det elektroniska system för datautbyte mellan medlemsstaterna och kommissionen som avses i bilaga XVI till förordning .../... [nationella och regionala partnerskapsplaner – SFC 2028].

2. Varje plan som lämnas in av en medlemsstat, och alla ändringar av denna, ska för varje åtgärd innehålla en föreslagen tilldelning av minst ett interventionsområde från bilaga I och, för varje interventionsområde som tilldelats den åtgärden, i lämpliga fall följande prestationsindikatorer, som ska godkännas av kommissionen:

   a) En outputindikator som definierar det slutliga delmålet eller målet för den åtgärden och som valts från bilaga I och som motsvarar antingen det tilldelade interventionsområdet eller, i förekommande fall, ett annat interventionsområde, eller i vederbörligen motiverade fall och i samförstånd med kommissionen, en outputindikator som inte ingår i bilaga I.

   b) En eller flera resultatindikatorer för åtgärdens interventionsområde enligt bilaga I, om sådana finns tillgängliga.

   Inga ytterligare outputindikatorer ska fastställas utöver den outputindikator som avses i led a.

   Om växthusgasutsläpp som undvikits tilldelas som resultatindikator ska medlemsstaten även ange en andra resultatindikator om en sådan finns tillgänglig inom samma interventionsområde.

   Om medlemsstaten har föreslagit en outputindikator som inte ingår i bilaga I för att fastställa ett slutligt delmål eller mål för den åtgärden, och om bilaga I inte innehåller någon resultatindikator som motsvarar åtgärdens interventionsområde, ska medlemsstaten antingen tilldela en resultatindikator från de resultatindikatorer som motsvarar andra interventionsområden som anges i bilaga I eller undantagsvis tilldela en resultatindikator som inte ingår i bilaga I i samförstånd med kommissionen.

3. Varje plan ska innehålla utgångsvärdet och ett uppskattat värde för den resultatindikator som tilldelats varje åtgärd i enlighet med punkt 2, inbegripet det år då detta värde förväntas uppnås. För areal- och djurbaserat inkomststöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken får ett sådant uppskattat värde inte vara kumulativt och ska motsvara det högsta värde som uppnåtts under programperioden.

   Medlemsstaten får uppdatera detta uppskattade värde i samband med halvtidsöversynen eller om planen ändras.

4. Varje plan som lämnas in av en medlemsstat, och varje ändring av denna, ska även för varje åtgärd innehålla en föreslagen tilldelning med minst en kod för typ av område som fastställs i del 1 i bilaga II och Nuts 2-lokaliseringen enligt del 4 i bilaga II. Om det är relevant och de är tillgängliga ska medlemsstaterna även föreslå koder för typ av område i del 2 och/eller del 3 i bilaga II.

5. Medlemsstaterna ska ge kommissionen tillgång till information om framstegen mätt genom den utvalda outputindikatorn i enlighet med artikel 59.1 a i förordning .../... [nationella och regionala partnerskapsplaner] och de faktiska resultaten av åtgärden i

förhållande till det uppskattade värdet av den resultatindikator som tilldelats den åtgärden. Informationen om resultatindikatorn ska uppdateras senast den 15 februari varje år, till och med 2037.

Artikel 15 ***Genomförande genom tredjeländers planer – övervakning och rapportering av prestationer***

1. För varje åtgärd i en plan som genomförs av tredjeländer ska kommissionen tilldela minst ett interventionsområde från bilaga I och så långt det är möjligt säkerställa att tredjeländerna i sina planer använder de prestationsindikatorer som avses i artikel 8.1 första stycket c. Kommissionen ska lämna synpunkter eller vid behov begära ytterligare upplysningar. Avtal som ingås med det berörda tredjelandet ska innehålla en skyldighet för tredjelandet att tillhandahålla den begärda ytterligare informationen och att vid behov se över de föreslagna prestationsindikatorerna.
2. Planerna ska innehålla lämpliga bestämmelser om rapportering av prestationsuppgifter och elektronisk överföring till kommissionen av underliggande övervakningsuppgifter.

Artikel 16 ***Genomförande inom ramen för direkt förvaltning***

1. Vid genomförandet av budgeten i enlighet med artikel 62.1 första stycket a i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 ska kommissionen säkerställa överensstämmelse med kraven i artikel 33.2 d, e och f i den förordningen. Jämställdhet ska, när så är möjligt och lämpligt, i synnerhet ingå bland de kriterier som används för utvärdering av förslag.
2. När kommissionen utarbetar arbetsprogrammet i den mening som avses i artikel 110 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 ska den definiera stödberättigade verksamhetsområden på ett sätt som gör det möjligt att tilldela minst ett interventionsområde till varje område.
3. Rapporteringskraven för mottagare av unionsmedel ska vara proportionella och syfta till att säkerställa att uppgifter för övervakning av genomförandet och resultaten samlas in effektivt, ändamålsenligt och utan onödigt dröjsmål.

Artikel 17 ***Genomförande inom ramen för indirekt förvaltning***

1. När kommissionen bedömer och godkänner åtgärder som ska finansieras inom ramen för indirekt förvaltning av personer eller enheter som förvaltar unionsfinansiering och budgetgarantier i enlighet med artikel 62.1 första stycket c i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 ska den säkerställa att dessa åtgärder uppfyller kraven i artikel 33.2 d, e och f i den förordningen.
2. Avtal som undertecknas mellan kommissionen och personer eller enheter som förvaltar unionsfinansiering och budgetgarantier enligt artikel 62.1 första stycket c i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 ska innehålla lämpliga bestämmelser om
   a) rapportering av de uppgifter om prestation som avses i artikel 158.7 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 som en del av den rapport som avses i artikel 158.1 första stycket a i den förordningen,
   b) överföring på elektronisk väg till kommissionen av information med relevanta uppgifter enligt artikel 12.4 i denna förordning i samband med inbjudningar att

anmäla intresse, ansökningsomgångar och anbudsinfordringar senast den dag då dessa offentliggörs,

c) övrig information som kommissionen anser vara viktig för genomförandet av programmet.

3. Rapporteringskrav som åläggs mottagare av unionsfinansiering inbegripet personer eller enheter som förvaltar unionsfinansiering i enlighet med artikel 62.1 första stycket c i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 ska vara proportionella och syfta till att säkerställa att uppgifter för övervakning av genomförandet och resultaten samlas in effektivt, ändamålsenligt och utan onödigt dröjsmål.

Kapitel 5 Kommunikation, skydd av personuppgifter och slutbestämmelser

Artikel 18 ***Information, kommunikation och synliggörande***

1. Bidragsmottagare, personer eller enheter som genomför unionsfinansiering och budgetgarantier enligt artikel 62.1 första stycket c i förordning (EU, Euratom) 2024/2509, organ som genomför finansieringsinstrument inom ramen för planerna och rådgivningspartner ska på lämpligt sätt framhålla unionsmedlens ursprung och säkerställa att unionsstödet är synligt, i synnerhet när de informerar om åtgärderna och deras resultat, genom att tillhandahålla konsekvent, ändamålsenlig och proportionell riktad information till olika målgrupper, däribland massmedier och allmänheten, och genom att tillhandahålla denna information genom press- eller kommunikationsmaterial, webbplatser och andra digitala kanaler, evenemang och utåtriktad verksamhet samt andra åtgärder som avser kommunikation och synliggörande.

   Denna skyldighet gäller inte mottagare av areal- och djurbaserade interventioner inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

2. Personer eller enheter som genomför finansieringsinstrument och budgetgarantier enligt artikel 62.1 första stycket c i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 och organ som genomför finansieringsinstrument inom ramen för planerna ska kräva att deras finansiella intermediärer framhåller medlens ursprung och informerar slutmottagarna om denna, samt säkerställa att unionens stöd synliggörs genom att denna information tydligt framgår i de avtal som undertecknas med dem. När rådgivningspartner väljer ut enheter som ska tillhandahålla rådgivnings- och företagsstödtjänster ska de säkerställa att dessa enheter informerar de personer som drar nytta av rådgivnings- och företagsstödtjänsterna om att dessa tjänster har finansierats av unionen och gör denna information tydligt synlig i de avtal som ingås med dem.

3. För att fullgöra den skyldighet som fastställs i punkterna 1 och 2 ska unionens emblem användas och ett finansieringsmeddelande med lydelsen *Med stöd av Europeiska unionen* eller *I partnerskap med Europeiska unionen*, om det är fråga om yttre åtgärder, användas vid genomförandet av informations- och kommunikationsåtgärder samt åtgärder för synliggörande i enlighet med bilaga V. Unionens emblem och finansieringsmeddelandet ska i synnerhet användas i press- och kommunikationsmaterial, på webbplatser och i andra digitala medier.

   För insatser, med undantag för finansieringsinstrument eller budgetgarantier, som omfattar investeringar i materiella tillgångar vars totala kostnad överstiger 100 000 euro ska varaktiga skyltar eller affischtavlor som är väl synliga för allmänheten och

som visar unionens emblem och det finansieringsmeddelande som avses i första stycket visas så snart det fysiska genomförandet av insatsen inleds eller den inköpta utrustningen installeras och så länge den materiella tillgången används.

4. Kommissionen ska genomföra informations- och kommunikationsåtgärder, åtgärder för synliggörande samt kampanjer om unionens politik, prioriteringar, åtgärder och resultat som riktar sig till olika målgrupper, däribland massmedier och allmänhet. Finansiella medel som tilldelas program och verksamheter ska även bidra till organisationskommunikationen om unionens politiska prioriteringar.

5. Medlemsstaterna ska säkerställa information, kommunikation och synliggörande avseende stödet och resultaten av unionsfinansieringen och ge medborgarna information via den webbplats som avses i artikel 64.1 i förordning .../... [nationella och regionala partnerskapsplaner] i enlighet med kraven i denna artikel, såvida inte unionsrätten eller nationell rätt utesluter sådant offentliggörande av skäl som hänför sig till säkerhet, allmän ordning eller brottsutredningar. Offentliggörandet av personuppgifter ska ske i enlighet med bestämmelserna om skydd av personuppgifter i förordning (EU) 2016/679[20].

6. Medlemsstaterna ska utse en kommunikationssamordnare som ska ansvara för de övergripande åtgärderna för information, kommunikation och transparens i samband med stöd från budgeten som genomförs inom deras territorium, säkerställa samordning med relevanta förvaltningsmyndigheter och samarbeta med kommissionen och dess representationer, Europaparlamentets förbindelsekontor, Europa direkt-kontor och andra relevanta nätverk, utbildnings- och forskningsorganisationer samt med andra relevanta partner. Kommissionen ska ansvara för nätverket av kommunikationssamordnare och kommissionens företrädare för utbyte av information om verksamhet som avser kommunikation och synliggörande.

7. Även tredjeländer som genomför EU-finansierade yttre åtgärder ska säkerställa att EU:s stöd synliggörs. När det gäller genomförande genom tredjeländers planer ska en plan för kommunikation och synliggörande för bidragsmottagarnas lokala målgrupper ingå i planerna.

8. När säkerhetsöverväganden eller ett politiskt behov i en krissituation kan göra det lämpligt eller nödvändigt att begränsa eller anpassa kommunikation och synliggörande verksamhet i vissa tredjeländer eller delar därav ska målgruppen och verktygen för synliggörande, samt de produkter och kanaler som används för att främja en viss åtgärd, fastställas i varje enskilt fall i överenskommelse med kommissionen.

9. Kommissionen ges dessutom befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 20 för att genomföra, ändra eller komplettera bilaga V.

Artikel 19 ***Behandling av personuppgifter***

1. Medlemsstaterna och kommissionen ska endast få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att de ska kunna fullgöra sina respektive skyldigheter enligt denna förordning och förordning .../... [nationella och regionala partnerskapsplaner], i

[20] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

synnerhet i fråga om övervakning, rapportering, kommunikation, offentliggörande, utvärdering, ekonomisk förvaltning, kontroller och revisioner och, i tillämpliga fall, för att fastställa deltagares stödberättigande.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1 får i synnerhet följande personuppgifter behandlas:

   a) För de ändamål som avses i punkt 1, uppgifter som är nödvändiga för att identifiera de berörda personerna (förnamn, efternamn, födelsedatum, nationellt id-nummer, socialförsäkringskod).

   b) För övervakningsändamål, uppgifter som är nödvändiga för att beräkna prestationsindikatorerna i enlighet med bilaga I till denna förordning.

   c) För utvärderingsändamål, ytterligare personuppgifter om sysselsättningsstatus, utbildning, kompetens och sociodemografiska egenskaper för fysiska personer som får unionsfinansiering.

3. För de utvärderingar som avses i artikel 11.2 som inbegriper användning av en kontrollgrupp får samma uppgiftskategorier som för deltagare behandlas för personer som tillhör en kontrollgrupp och som inte är deltagare men som har liknande sociodemografiska egenskaper som deltagare.

4. Särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9 i förordning (EU) 2016/679 och artikel 10 i förordning (EU) 2018/1725 får endast behandlas i syfte att fastställa deltagares stödberättigande, övervaka och utvärdera insatser som inbegriper stöd till personer med funktionsnedsättning och marginaliserade befolkningsgrupper, inbegripet romer, och beräkna värden för de prestationsindikatorer för relevanta interventionsområden som anges i bilaga I, samt kontroller och revisioner.

5. Personuppgifter ska samlas in direkt från de berörda personerna eller genom återanvändning av information som lagras i administrativa eller statistiska register.

6. Personuppgifter får inte lagras längre än vad som är nödvändigt för att visa att denna förordning följs och under inga omständigheter längre än tio år efter det att verksamheten avslutats. I utvärderingssyfte får personuppgifter lagras under en längre period, dock högst tolv år, för att möjliggöra en bedömning av långsiktiga effekter.

7. Endast behöriga identifierbara personer ska ha åtkomst till personuppgifter. Den ansvariga myndigheten ska logga sådan åtkomst. Loggarna ska ses över var sjätte månad. Loggarna ska raderas ett år efter det att de skapats. Personuppgifter ska tillhandahållas de tredje parter som avses i artikel 11.5 endast i pseudonymiserat format eller anonymiserat format om utlämnandet av personuppgifter inte är nödvändigt för att uppnå målen med denna förordning.

8. När fondens medel genomförs i enlighet med artikel 62.1 första stycket a i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 ska den personuppgiftsansvariga vara kommissionen eller det berörda genomförandeorganet, beroende på vad som är lämpligt.

9. När fondens medel genomförs i enlighet med artikel 62.1 första stycket b i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 ska den personuppgiftsansvariga vara den förvaltande myndigheten. När uppgifter som samlas in av medlemsstaternas myndigheter och överlämnas till kommissionen behandlas för kommissionens uppgifter ska kommissionen vara personuppgiftsansvarig.

10. När fondens medel genomförs i enlighet med artikel 62.1 första stycket c i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 ska den personuppgiftsansvariga vara den enhet som ansvarar för genomförandet av respektive insats. När uppgifter som samlas in av den enheten och överlämnas till kommissionen behandlas för kommissionens uppgifter ska kommissionen vara personuppgiftsansvarig.

Artikel 20 ***Utövande av delegeringen***

1. Befogenheten att anta delegerade akter ges till kommissionen med förbehåll för de villkor som anges i denna artikel.

2. Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artiklarna 4, 7, 8, 12 och 18 ges till kommissionen tills vidare från och med den […].

3. Den delegering av befogenhet som avses i artiklarna 4, 7, 8, 12 och 18 får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. Ett beslut om återkallelse innebär att delegeringen av den befogenhet som anges i beslutet upphör att gälla. Beslutet får verkan dagen efter det att det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, eller vid ett senare i beslutet angivet datum. Det påverkar inte giltigheten av delegerade akter som redan har trätt i kraft.

4. Innan kommissionen antar en delegerad akt ska den samråda med experter som utsetts av varje medlemsstat i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning.

5. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna.

6. En delegerad akt som antas enligt artiklarna 7, 8, 12 och 18 ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period på en månad från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med en månad på Europaparlamentets eller rådets initiativ.

Artikel 21 ***Ikraftträdande och tillämpning***

1. Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

2. Den ska tillämpas från och med den 1 januari 2028.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar	*På rådets vägnar*
Ordförande	*Ordförande*

FINANSIERINGSÖVERSIKT OCH DIGITAL ÖVERSIKT FÖR RÄTTSAKT

1. GRUNDLÄGGANDE UPPGIFTER OM FÖRSLAGET ELLER INITIATIVET 3
1.1 Förslagets eller initiativets titel 3
1.2 Berörda politikområden 3
1.3 Mål 3
1.3.1 Allmänt/allmänna mål 3
1.3.2 Specifikt/specifika mål 3
1.3.3 Verkan eller resultat som förväntas 3
1.3.4 Prestationsindikatorer 3
1.4 Förslaget eller initiativet avser 4
1.5 Grunder för förslaget eller initiativet 4
1.5.1 Krav som ska uppfyllas på kort eller lång sikt, inbegripet en detaljerad tidsplan för genomförandet av initiativet 4
1.5.2 Mervärdet av en åtgärd på EU-nivå (som kan följa av flera faktorer, t.ex. samordningsfördelar, rättssäkerhet, ökad effektivitet eller komplementaritet). Med ”mervärdet av en åtgärd på EU-nivå” i detta avsnitt avses det värde en åtgärd från unionens sida tillför utöver det värde som annars skulle ha skapats av enbart medlemsstaterna. 4
1.5.3 Erfarenheter från tidigare liknande åtgärder 4
1.5.4 Förenlighet med den fleråriga budgetramen och eventuella synergieffekter med andra relevanta instrument 5
1.5.5 Bedömning av de olika finansieringsalternativ som finns att tillgå, inbegripet möjligheter till omfördelning 5
1.6 Förslagets eller initiativets varaktighet och budgetkonsekvenser 6
1.7 Planerad(e) genomförandemetod(er) 6
2. FÖRVALTNING 8
2.1 Regler om uppföljning och rapportering 8
2.2 Förvaltnings- och kontrollsystem 8
2.2.1 Motivering av den budgetgenomförandemetod, de finansieringsmekanismer, de betalningsvillkor och den kontrollstrategi som föreslås 8
2.2.2 Uppgifter om identifierade risker och om det eller de interna kontrollsystem som inrättats för att begränsa riskerna 8
2.2.3 Beräkning och motivering av kontrollernas kostnadseffektivitet (dvs. förhållandet mellan kostnaden för kontrollerna och värdet av de medel som förvaltas) och en bedömning av den förväntade risken för fel (vid betalning och vid avslutande) 8
2.3 Åtgärder för att förebygga bedrägeri och oriktigheter 9
3. FÖRSLAGETS ELLER INITIATIVETS BERÄKNADE BUDGETKONSEKVENSER 10
3.1 Berörda rubriker i den fleråriga budgetramen och utgiftsposter i den årliga budgeten 10

3.2 Förslagets beräknade budgetkonsekvenser för anslagen 12
3.2.1 Sammanfattning av beräknad inverkan på driftsanslagen 12
3.2.1.1 Anslag i den antagna budgeten 12
3.2.1.2 Anslag från externa inkomster avsatta för särskilda ändamål 17
3.2.2 Beräknad output som finansieras med driftsanslag 22
3.2.3 Sammanfattning av beräknad inverkan på de administrativa anslagen 24
3.2.3.1 Anslag i den antagna budgeten 24
3.2.3.2 Anslag från externa inkomster avsatta för särskilda ändamål 24
3.2.3.3 Totala anslag 24
3.2.4 Beräknat personalbehov 25
3.2.4.1 Finansierat med den antagna budgeten 25
3.2.4.2 Finansierat med externa inkomster avsatta för särskilda ändamål 26
3.2.4.3 Totalt personalbehov 26
3.2.5 Översikt över beräknad inverkan på it-relaterade investeringar 28
3.2.6 Förenlighet med den gällande fleråriga budgetramen 28
3.2.7 Bidrag från tredje part 28
3.3 Beräknad inverkan på inkomsterna 29
4 DIGITALA INSLAG 29
4.1 Krav med digital relevans 30
4.2 Data 30
4.3 Digitala lösningar 31
4.4 Interoperabilitetsbedömning 31
4.5 Åtgärder till stöd för digitalt genomförande 32

GRUNDLÄGGANDE UPPGIFTER OM FÖRSLAGET ELLER INITIATIVET

1.1 Förslagets eller initiativets titel

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för budgetutgiftsspårnings- och prestationsram och andra regler för unionens program och verksamheter

1.2. Berörda politikområden

Budgetens prestation, inklusive alla politikområden som omfattas av unionsprogram

1.3. Mål

1.3.1 Allmänt/allmänna mål

Det allmänna målet med detta initiativ är att föreslå en förenklad, enhetlig och flexibel prestationsram för den fleråriga budgetramen efter 2027 för att maximera EU-budgetens kapacitet att uppnå resultat i fråga om övergripande principer och effektivt bedöma EU-budgetprogrammens prestation, samtidigt som överensstämmelse med kraven i budgetförordningen säkerställs.

1.3.2 Specifikt/specifika mål

Detta initiativ har följande specifika mål:

Ökad kapacitet att ta itu med nuvarande och framtida politiska prioriteringar.

Ökad kapacitet att mäta effekterna av EU:s budget och ge underlag till förvaltningen av politik och program.

Ökad transparens och tillgång till information för medlemsstaternas budgetmyndigheter och mottagare av EU-stöd.

Minskning av den administrativa bördan och kostnaderna för mottagare av medel från EU:s budget, medlemsstater, tredjeländer, genomförandepartner och EU-institutioner med minst 25 %.

1.3.3 Verkan eller resultat som förväntas

Initiativet förväntas påverka medlemsstater, tredjeländer, genomförandepartner, EU-institutioner och bidragsmottagare, bland annat genom att göra det möjligt att på ett ändamålsenligt sätt uppnå resultat i linje med övergripande EU-principer som DNSH-principen och jämställdhetsprincipen, uppgradera övervakningen och rapporteringen av EU-budgetens prestation och förbättra tillgången till prestationsinformation och finansieringsmöjligheter.

Initiativet förväntas leda till besparingar på över 600 miljoner euro i administrativa kostnader för medlemsstaternas förvaltningar jämfört med perioden 2021–2027. Betydande minskningar av de administrativa kostnaderna förväntas även för bidragsmottagare, såsom företag, till stöd för konkurrenskraften i de sektorer som får EU-finansiering.

1.3.4 Prestationsindikatorer

De output- och resultatindikatorer som bifogas den föreslagna förordningen kommer att användas för att övervaka unionsprogrammens framsteg och resultat.

1.4. Förslaget eller initiativet avser

☐ en ny åtgärd

☐ en ny åtgärd som bygger på ett pilotprojekt eller en förberedande åtgärd[21]

☐ en förlängning av en befintlig åtgärd

☒ en sammanslagning eller omdirigering av en eller flera åtgärder mot en annan/en ny åtgärd

1.5 Grunder för förslaget eller initiativet

1.5.1 Krav som ska uppfyllas på kort eller lång sikt, inbegripet en detaljerad tidsplan för genomförandet av initiativet

Förvaltningen av unionsprogram som omfattas av andra grundrättsakter ska uppfylla de krav som anges i denna förordning, som fastställer övergripande krav som gäller för alla unionsprogram.

Förordningen ska tillämpas från och med 2028 under hela den fleråriga budgetramens löptid.

Genomförandet av vissa bestämmelser kan utvecklas med tiden, såsom utvecklingen och införandet av den gemensamma portalen.

1.5.2 Mervärdet av en åtgärd på EU-nivå (som kan följa av flera faktorer, t.ex. samordningsfördelar, rättssäkerhet, ökad effektivitet eller komplementaritet). Med ”mervärdet av en åtgärd på EU-nivå” i detta avsnitt avses det värde en åtgärd från unionens sida tillför utöver det värde som annars skulle ha skapats av enbart medlemsstaterna.

Skäl för åtgärder på EU-nivå (ex ante): Det är viktigt att ha en stark och effektiv prestationsram för att säkerställa att EU-budgeten ger större effekt på prioriterade områden och att dess effekter är mätbara, transparenta och kan driva på kontinuerliga förbättringar genom granskning och lärande. Enligt artikel 322.1 i EUF-fördraget ska det antas förordningar med finansiella bestämmelser som fastställer förfarandet för budgetens upprättande och genomförande samt för redovisning och revision. Enligt budgetförordningen ska DNSH-principen och jämställdhetsprincipen beaktas i nästa generation program i den fleråriga budgetramen efter 2027, när så är möjligt och lämpligt i enlighet med relevanta sektorsspecifika regler. I artikel 38 i budgetförordningen föreskrivs även nya krav på offentliggörande av information om mottagare och insatser i EU:s budget, bland annat genom en centraliserad webbplats. Enligt artikel 33 i budgetförordningen ska anslagen användas i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning och därmed med respekt för principerna om sparsamhet, effektivitet, ändamålsenlighet och inriktningen på prestation. Det krävs även att prestationsindikatorer kan aggregeras och överensstämma med RACER-standarden och, i tillämpliga fall, fördelas på kön.

Förväntat europeiskt mervärde (ex post): Utformningen av en effektiv prestationsram förutsätter att man utvecklar en övergripande strategi på EU-nivå för att maximera resultaten av de investeringar som bidrar till EU:s prioriteringar. Att utnyttja EU:s budget till förmån för t.ex. klimat, biologisk mångfald och jämställdhet har ett mervärde, särskilt för åtgärder som inte i tillräcklig utsträckning kan finansieras

[21] I den mening som avses i artikel 58.2 a eller b i budgetförordningen.

genom nationella budgetar eller den privata sektorn, på grund av utmaningarnas gränsöverskridande karaktär och omfattning, territoriell sammanhållning, behov av en rättvis omställning eller ojämna nivåer av klimat- och miljöåtgärder från medlemsstaternas och tredjeländers sida samt offentligfinansiell kapacitet.

1.5.3 Erfarenheter från tidigare liknande åtgärder

Denna förordning bygger på erfarenheterna från genomförandet av prestationsbestämmelserna i programförordningarna för den fleråriga budgetramen 2021–2027. Även om den fleråriga budgetramen för 2021–2027 gynnas av en modernare prestationsram finns det fortfarande utrymme för förbättringar, särskilt när det gäller förenkling, överensstämmelse och bättre förståelse av EU-budgetens resultat. Den fleråriga budgetramen efter 2027 erbjuder en viktig möjlighet att ta itu med dessa utmaningar och maximera effekterna av EU:s budget, med utgångspunkt i resultaten av halvtidsutvärderingarna av program som genomförts efter 2027. Den fleråriga budgetramen efter 2027 kommer även att behöva anpassas till den senaste rättsliga utvecklingen, inbegripet omarbetningen av budgetförordningen från 2024.

1.5.4 Förenlighet med den fleråriga budgetramen och eventuella synergieffekter med andra relevanta instrument

Förordningen kommer att uppnå betydande synergier med unionsprogram eftersom den kommer att tillhandahålla den prestationsram som gäller för alla unionsprogram efter 2027 och centralisera de flesta bestämmelserna om programplanering, övervakning och rapportering i en övergripande rättsakt. Förordningen kommer att innehålla relevanta bestämmelser om stöd till jämställdhet i alla program och förvaltningsmetoder samt om prestationsövervakning, prestationsrapportering genom en enda rapport (årlig förvaltnings- och prestationsrapport) och den gemensamma portalen för prestationsinformation och finansieringsmöjligheter. Förordningen kommer att innehålla en enda förteckning över interventionsområden och tillhörande prestationsindikatorer.

1.5.5 Bedömning av de olika finansieringsalternativ som finns att tillgå, inbegripet möjligheter till omfördelning

Ej tillämpligt

1.6. Förslagets eller initiativets varaktighet och budgetkonsekvenser

☒ **begränsad varaktighet**

– ☐ verkan från och med [den DD/MM]ÅÅÅÅ till och med [den DD/MM]ÅÅÅÅ

– ☒ budgetkonsekvenser från och med ÅÅÅÅ till och med ÅÅÅÅ för åtagandebemyndiganden och från och med ÅÅÅÅ till och med ÅÅÅÅ för betalningsbemyndiganden.

☐ **obegränsad varaktighet**

– Efter en inledande period ÅÅÅÅ–ÅÅÅÅ,

– beräknas genomförandetakten nå en stabil nivå.

1.7 Planerad(e) genomförandemetod(er)

☒ **Direkt förvaltning** som sköts av kommissionen

– ☐ via dess avdelningar, vilket också inbegriper personalen vid unionens delegationer;

– ☐ via genomförandeorgan

☒ **Delad förvaltning** med medlemsstaterna

☒ **Indirekt förvaltning** genom att uppgifter som ingår i budgetgenomförandet anförtros

– ☐ tredjeländer eller organ som de har utsett

– ☐ internationella organisationer och organ kopplade till dem (ange vilka)

– ☐ Europeiska investeringsbanken och Europeiska investeringsfonden

– ☐ organ som avses i artiklarna 70 och 71 i budgetförordningen

– ☐ offentligrättsliga organ

– ☐ privaträttsliga organ som har anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter i den utsträckning som de har försetts med tillräckliga ekonomiska garantier

– ☐ organ som omfattas av privaträtten i en medlemsstat, som anförtrotts genomförandeuppgifter inom ramen för ett offentlig-privat partnerskap och som har försetts med tillräckliga ekonomiska garantier

– ☐ organ eller personer som anförtrotts genomförandet av särskilda åtgärder inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enligt avdelning V i fördraget om Europeiska unionen och som fastställs i den grundläggande akten

– ☐ organ som är etablerade i en medlemsstat och som omfattas av en medlemsstats privaträtt eller unionsrätten och som i enlighet med sektorsspecifika regler kan anförtros genomförandet av unionsmedel eller budgetgarantier, i den mån sådana organ kontrolleras av offentligrättsliga organ eller privaträttsliga organ som anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter och har tillräckliga finansiella garantier i form av gemensamt och solidariskt ansvar från kontrollorganens sida eller likvärdiga finansiella garantier, som för varje åtgärd kan vara begränsad till det högsta beloppet för unionens stöd.

Anmärkningar

Förordningen kommer att vara tillämplig på alla unionsprogram oavsett förvaltningssätt. I förordningen fastställs särskilda bestämmelser för varje förvaltningsmetod.

2. FÖRVALTNING

2.1 Regler om uppföljning och rapportering

Den prestationsram som fastställs i förordningen kommer att utgöra ett enda system för övervakning, utvärdering och rapportering av budgetprogrammens prestation. Den kommer att baseras på ett enda system för att spåra utgifter och övervaka budgetens prestation, som består av en enhetlig förteckning över interventionsområden (dvs. typer av verksamheter) som omfattar alla verksamheter som får stöd från budgeten samt output- och resultatindikatorer.

I förordningen fastställs vidare bestämmelser om utvärdering av program. Kommissionen kommer att offentliggöra en genomföranderapport senast fyra år efter det att programmet började genomföras för att bedöma de framsteg som gjorts när det gäller att uppnå målen. Kommissionen kommer att göra en efterhandsutvärdering senast tre år efter programperiodens slut i syfte att bedöma programmets ändamålsenlighet, effektivitet, relevans, samstämmighet och EU-mervärde.

Kommissionen kommer att övervaka att förteckningen över interventionsområden och prestationsindikatorer – som ska antas som en bilaga till förordningen – är lämplig för att bedöma eventuella luckor eller brister. Förordningen kommer att innehålla en befogenhet för kommissionen att anta en delegerad akt som gör det möjligt att revidera förteckningen, beroende på vad som är relevant, under genomförandefasen för budgeten.

2.2. Förvaltnings- och kontrollsystem

2.2.1 Motivering av den budgetgenomförandemetod, de finansieringsmekanismer, de betalningsvillkor och den kontrollstrategi som föreslås

prestationsramen ska genomföras i enlighet med den förvaltningsmetod som gäller för varje budgetprogram. Den kommer inte i sig att omfattas av betalningsvillkor eller kontrollstrategier, eftersom initiativet inte är tillämpligt på ett visst program utan motsvarar en ram som gäller horisontellt för alla budgetprogram.

2.2.2 Uppgifter om identifierade risker och om det eller de interna kontrollsystem som inrättats för att begränsa riskerna

prestationsramen kommer inte i sig att omfattas av ett särskilt system för intern kontroll, eftersom initiativet motsvarar en ram som tillämpas horisontellt på alla budgetprogram. Förordningen tillhandahåller dock en strukturerad ram som även syftar till att förbättra prestationsinformationens kvalitet och tillförlitlighet och därigenom bidra till en övergripande minskning av riskerna i samband med dessa aspekter.

2.2.3 Beräkning och motivering av kontrollernas kostnadseffektivitet (dvs. förhållandet mellan kostnaden för kontrollerna och värdet av de medel som förvaltas) och en bedömning av den förväntade risken för fel (vid betalning och vid avslutande)

Ej tillämpligt

2.3. Åtgärder för att förebygga bedrägeri och oriktigheter

prestationsramen kommer inte i sig att omfattas av några åtgärder för att förebygga bedrägeri och oriktigheter, eftersom initiativet inte är tillämpligt på ett visst program utan motsvarar en ram som gäller övergripande för alla budgetprogram.

3. FÖRSLAGETS ELLER INITIATIVETS BERÄKNADE BUDGETKONSEKVENSER

3.1 Berörda rubriker i den fleråriga budgetramen och utgiftsposter i den årliga budgeten

I förslaget till förordning fastställs inslagen i en enklare och enhetlig utgiftsspårnings- och prestationsram för EU:s budget. Den innehåller övergripande regler för övervakning av budgetutgifter, övervakning och rapportering om resultaten av unionens programs och verksamheters prestationer, regler för inrättande av en portal för unionsfinansiering och regler för utvärdering av programmen. I förordningen fastställs även bestämmelser för att säkerställa en enhetlig tillämpning av principerna om att inte orsaka betydande skada och jämställdhet samt andra övergripande bestämmelser som är tillämpliga på alla unionsprogram.

På grund av sin övergripande karaktär skapar förordningen inte några nya fristående budgetåtaganden. I stället kommer dess genomförande att stödjas genom den budget som anslås till unionsprogram och administrativa utgifter. Följaktligen täcks de finansiella behov som härrör från detta initiativ i finansieringsöversikten och den digitala redovisningen för de relevanta sektorsspecifika programmen.

Sammantaget beräknas detta förslag kunna genomföras på grundval av en stabil personalstyrka för kommissionen, jämfört med den fleråriga budgetramen för 2021–2027. Det inför ett antal förenklings- och rationaliseringsåtgärder som förväntas leda till effektivitetsvinster och administrativa besparingar över tid. Dessa potentiella besparingar kan särskilt uppstå genom en harmonisering av utgiftsspårning och prestationsindikatorer genom en gemensam förteckning över interventionsområden och indikatorer som minskar det totala antalet prestationsindikatorer från 5 000 till omkring 1 000.

Ytterligare effektivitet förväntas genom förenklingen av programutvärderingarna, där halvtidsutvärderingarna ersätts av en förenklad genomföranderapport och från konsolideringen av prestationsrapporteringen till den årliga förvaltnings- och prestationsrapporten. Sammanslagningen av flera resultattavlor och portaler i en gemensam portal (Gemensamma portalen) förväntas dessutom även minska de it-resurser som krävs för utveckling och underhåll. Harmoniseringen av kommunikationsbestämmelserna mellan programmen kommer även att minska de resurser som krävs för att synliggöra EU-stödet.

Dess förväntade besparingar som uppnås över tid kommer dock sannolikt att uppvägas av ökade behov på andra områden, bl.a. de som rör genomförandet och underhållet av den nya utgiftsspårnings- och prestationsramen samt utvecklingen och den driften av Gemensamma portalen. Under de första åren av den fleråriga budgetramen 2028–2034 kommer kommissionen dessutom att behöva fortsätta att rapportera omden fleråriga (2021–2027) budgetramens prestation, vilket kommer att kräva att vissa befintliga resurser bibehålls. För att ta itu med dessa behov som utvecklas kommer kommissionen att vid behov omfördela personal och resurser internt för att fylla operativa behov.

Det uppskattas att över 100 anställda vid kommissionen ägnar en betydande del av sin tid åt att utarbeta prestationsrapporter för olika program, inbegripet bidrag till den årliga förvaltnings- och prestationsrapporten. Dessutom deltar omkring 150 anställda i utvärderingsverksamheten i samband med EU-program, medan omkring 130 anställda arbetar med att utveckla och underhålla it-verktyg, webbplatser och portaler

som kommer att rationaliseras enligt denna förordning. Dessa beräkningar omfattar inte externa uppdragstagare eller tillfälligt anställda som även bidrar till dessa uppgifter.

Å andra sidan kommer genomförandet av de nya digitala verktyg som föreskrivs i förordningen att kräva initiala och pågående investeringar i it-utveckling. De beräknade kostnaderna är följande:

Resultattavla för prestation: 2,6 miljoner euro i inledande utvecklingskostnader och 1,6 miljoner euro för årligt underhåll och vidareutvecklingskostnader som uppgår till en beräknad kostnad på 13,8 miljoner euro under perioden.

- Unionens finansieringsportal (portal om finansieringsmöjligheter) 6 miljoner euro i inledande utvecklingskostnader och 2 miljoner euro per år för underhåll och vidareutveckling, vilket ger en beräknad total kostnad på 20 miljoner euro. Detta har ingen inverkan på den ”reuse-buy-build”-ansats i linje med kommissionens digitala strategi som kommer att följas.

- Befintliga budgetposter

Redovisa enligt de berörda rubrikerna i den fleråriga budgetramen i nummerföljd

Rubrik i den fleråriga budgetramen	Budgetpost	Typ av utgifter	Bidrag			
	Nummer	Diff./Icke-diff.[22]	från Efta-länder[23]	från kandidatländer och potentiella kandidater[24]	från andra tredjeländer	övriga inkomster avsatta för särskilda ändamål
	[XX.YY.YY.YY]	Diff./Icke-diff.	JA/NEJ	JA/NEJ	JA/NEJ	JA/NEJ
	[XX.YY.YY.YY]	Diff./Icke-diff.	JA/NEJ	JA/NEJ	JA/NEJ	JA/NEJ
	[XX.YY.YY.YY]	Diff./Icke-diff.	JA/NEJ	JA/NEJ	JA/NEJ	JA/NEJ

- Nya budgetposter som föreslås

Redovisa enligt de berörda rubrikerna i den fleråriga budgetramen i nummerföljd

Rubrik i den fleråriga budgetramen	Budgetpost	Typ av utgifter	Bidrag			
	Nummer	Diff./Icke-diff.	från Efta-länder	från kandidatländer och potentiella kandidater	från andra tredjeländer	övriga inkomster avsatta för särskilda ändamål

22 Differentierade respektive icke-differentierade anslag.

23 Efta: Europeiska frihandelssammanslutningen.

24 Kandidatländer och i förekommande fall potentiella kandidater i västra Balkan.

	[XX.YY.YY.YY]	Diff./Icke-diff.	JA/NEJ	JA/NEJ	JA/NEJ	JA/NEJ
	[XX.YY.YY.YY]	Diff./Icke-diff.	JA/NEJ	JA/NEJ	JA/NEJ	JA/NEJ
	[XX.YY.YY.YY]	Diff./Icke-diff.	JA/NEJ	JA/NEJ	JA/NEJ	JA/NEJ

3.2 Förslagets beräknade budgetkonsekvenser för anslagen

3.2.1 Sammanfattning av beräknad inverkan på driftsanslagen

– ☐ Förslaget/initiativet kräver inte att driftsanslag tas i anspråk

– ☐ Förslaget/initiativet kräver att driftsanslag tas i anspråk enligt följande:

3.2.1.1 Anslag i den antagna budgeten

Miljoner EUR (avrundat till tre decimaler)

Rubrik i den fleråriga budgetramen	Nummer	

GD: <…….>			År	År	År	År	År	År	År	**TOTALT Budgetram 2028–2034**
			2028	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**	
Driftsanslag										
Budgetpost	Åtaganden	(1a)								**0**
	Betalningar	(2a)								**0**
Budgetpost	Åtaganden	(1b)								**0**
	Betalningar	(2b)								**0**
Administrativa anslag som finansieras genom ramanslagen för särskilda program av administrativ karaktär som finansieras genom ramanslagen för särskilda program										
Budgetpost										**0**
TOTALA anslag	Åtaganden	=1a+1b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
för GD <…….>	Betalningar	=2a+2b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

GD: <…….>	År	År	År	År	År	År	År	**TOTALT**

			2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Budgetram 2028–2034
Driftsanslag										
Budgetpost	Åtaganden	(1a)								**0**
	Betalningar	(2a)								**0**
Budgetpost	Åtaganden	(1b)								**0**
	Betalningar	(2b)								**0**
Administrativa anslag som finansieras genom ramanslagen för särskilda program av administrativ karaktär som finansieras genom ramanslagen för särskilda program										
Budgetpost										**0**
TOTALA anslag för GD <…….>	Åtaganden	=1a+1b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Betalningar	=2a+2b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

			År 2028	År 2029	År 2030	År 2031	År 2032	År 2033	År 2034	TOTALT Budgetram 2028–2034
TOTALA driftsanslag	Åtaganden		0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Betalningar		0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALA anslag av administrativ natur som finansieras genom ramanslagen för särskilda program			0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALA anslag för RUBRIK <….>	Åtaganden		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

i den fleråriga budgetramen	Betalningar		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

Rubrik i den fleråriga budgetramen	Nummer	

GD: <…….>			År **2028**	År **2029**	År **2030**	År **2031**	År **2032**	År **2033**	År **2034**	**TOTAL T Budgetram 2028–2034**
Driftsanslag										
Budgetpost	Åtaganden	(1a)								**0**
	Betalningar	(2a)								**0**
Budgetpost	Åtaganden	(1b)								**0**
	Betalningar	(2b)								**0**
Administrativa anslag som finansieras genom ramanslagen för särskilda program av administrativ karaktär som finansieras genom ramanslagen för särskilda program										
Budgetpost										**0**
TOTAL A anslag för GD <…….>	Åtaganden	=1a+1b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Betalningar	=2a+2b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

GD: <…….>	År	År	År	År	År	År	År	**TOTAL**

			2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	T Budgetram 2029–2034
Driftsanslag										
Budgetpost	Åtaganden	(1a)								**0**
	Betalningar	(2a)								**0**
Budgetpost	Åtaganden	(1b)								**0**
	Betalningar	(2b)								**0**
Administrativa anslag som finansieras genom ramanslagen för särskilda program av administrativ karaktär som finansieras genom ramanslagen för särskilda program										
Budgetpost										**0**
TOTALA anslag för GD <…….>	Åtaganden	=1a+1b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Betalningar	=2a+2b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

			År 2028	År 2029	År 2030	År 2031	År 2032	År 2033	År 2034	TOTALT Budgetram 2028–2034
TOTALA driftsanslag	Åtaganden		0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Betalningar		0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALA anslag av administrativ natur som finansieras genom ramanslagen för särskilda program			0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALA anslag för RUBRIK <….>	Betalningar		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

i den fleråriga budgetramen			**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

			År **2028**	År **2029**	År **2030**	År **2031**	År **2032**	År **2033**	År **2034**	**TOTALT Budgetram 2028–2034**
• TOTALA driftsanslag (alla driftsposter)	Åtaganden		0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Betalningar		0	0	0	0	0	0	0	**0**
• TOTALA anslag av administrativ natur som finansieras genom ramanslagen för särskilda program (alla driftsrelaterade rubriker)			0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALA anslag för rubrikerna 1–6	Åtaganden		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
i den fleråriga budgetramen	Betalningar		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
(referensbelopp)										

Rubrik i den fleråriga budgetramen	**7**	”Administrativa utgifter”

GD: <…….>		År **2028**	År **2029**	År **2030**	År **2031**	År **2032**	År **2033**	År **2034**	**TOTALT Budgetram 2028–2034**
• Personalresurser		0	0	0	0	0	0	0	**0**
• Övriga administrativa utgifter		0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALT GD <…….>	Anslag	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

GD: <…….>	År	År	År	År	År	År	År	**TOTALT**

		2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Budgetram 2028–2034
• Personalresurser		0	0	0	0	0	0	0	**0**
• Övriga administrativa utgifter		0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALT GD <…….>	Anslag	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

TOTALA anslag för RUBRIK 7 i den fleråriga budgetramen	(summa åtaganden = summa betalningar)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

Miljoner EUR (avrundat till tre decimaler)

		År 2028	År 2029	År 2030	År 2031	År 2032	År 2033	År 2034	TOTALT Budgetram 2028–2034
TOTALA anslag för RUBRIKERNA 1–7	Åtaganden	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
i den fleråriga budgetramen	Betalningar	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

3.2.1.2 Anslag från externa inkomster avsatta för särskilda ändamål

Miljoner EUR (avrundat till tre decimaler)

Rubrik i den fleråriga budgetramen	Nummer	

GD: <…….>	År 2028	År 2029	År 2030	År 2031	År 2032	År 2033	År 2034	TOTALT Budgetram

														2028–2034
Driftsanslag														
Budgetpost	Åtaganden		(1a)											**0**
	Betalningar		(2a)											**0**
Budgetpost	Åtaganden		(1b)											**0**
	Betalningar		(2b)											**0**
Administrativa anslag som finansieras genom ramanslagen för särskilda program av administrativ karaktär som finansieras genom ramanslagen för särskilda program														
Budgetpost														**0**
TOTALA anslag för GD <…….>	Åtaganden		=1a+1b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Betalningar		=2a+2b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

GD: <…….>			År	År	År	År	År	År	År	**TOTALT Budgetram 2028–2034**
			2028	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**	
Driftsanslag										
Budgetpost	Åtaganden	(1a)								**0**
	Betalningar	(2a)								**0**
Budgetpost	Åtaganden	(1b)								**0**
	Betalningar	(2b)								**0**
Administrativa anslag som finansieras genom ramanslagen för särskilda program av administrativ karaktär som finansieras genom ramanslagen för särskilda program										
Budgetpost										**0**

TOTALA anslag	Åtaganden	=1a+1b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
för GD <…….>	Betalningar	=2a+2b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

			År	År	År	År	År	År	År	**TOTALT Budgetram 2028–2034**
			2028	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**	
TOTALA driftsanslag	Åtaganden		0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Betalningar		0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALA anslag av administrativ natur som finansieras genom ramanslagen för särskilda program			0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALA anslag för RUBRIK <….> i den fleråriga budgetramen	Åtaganden		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Betalningar		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

Rubrik i den fleråriga budgetramen	Nummer	

GD: <…….>			År	År	År	År	År	År	År	**TOTALT Budgetram 2028–2034**
			2028	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**	
Driftsanslag										
Budgetpost	Åtaganden	(1a)								**0**
	Betalningar	(2a)								**0**
Budgetpost	Åtaganden	(1b)								**0**

	Betalningar	(2b)								**0**
Administrativa anslag som finansieras genom ramanslagen för särskilda program av administrativ karaktär som finansieras genom ramanslagen för särskilda program										
Budgetpost										**0**
TOTALA anslag	Åtaganden	=1a+1b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
för GD <…….>	Betalningar	=2a+2b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

GD: <…….>			År	År	År	År	År	År	År	**TOTALT Budgetram**
			2028	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**	**2028–2034**
Driftsanslag										
Budgetpost	Åtaganden	(1a)								**0**
	Betalningar	(2a)								**0**
Budgetpost	Åtaganden	(1b)								**0**
	Betalningar	(2b)								**0**
Administrativa anslag som finansieras genom ramanslagen för särskilda program av administrativ karaktär som finansieras genom ramanslagen för särskilda program										
Budgetpost										**0**
TOTALA anslag	Åtaganden	=1a+1b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
för GD <…….>	Betalningar	=2a+2b	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

	År	År	År	År	År	År	År	**TOTALT Budgetram**
	2028	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**	

										2028–2034
TOTALA driftsanslag	Åtaganden		0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Betalningar		0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALA anslag av administrativ natur som finansieras genom ramanslagen för särskilda program			0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALA anslag för RUBRIK <….> i den fleråriga budgetramen	Åtaganden		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Betalningar		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

			År **2028**	År **2029**	År **2030**	År **2031**	År **2032**	År **2033**	År **2034**	**TOTALT Budgetram 2028–2034**
• TOTALA driftsanslag (alla driftsposter)	Åtaganden		0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Betalningar		0	0	0	0	0	0	0	**0**
• TOTALA anslag av administrativ natur som finansieras genom ramanslagen för särskilda program (alla driftsrelaterade rubriker)		-6	0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALA anslag för rubrikerna 1–6 i den fleråriga budgetramen (referensbelopp)	Åtaganden	10	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Betalningar	11	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

Rubrik i den fleråriga budgetramen	**7**	”Administrativa utgifter”

Miljoner EUR (avrundat till tre decimaler)

GD: <…….>	År	År	År	År	År	År	År	**TOTALT**

		2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Budgetram 2028–2034
• Personalresurser		0	0	0	0	0	0	0	**0**
• Övriga administrativa utgifter		0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALT GD <…….>	Anslag	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

GD: <…….>		År 2028	År 2029	År 2030	År 2031	År 2032	År 2033	År 2034	TOTALT Budgetram 2028–2024
• Personalresurser		0	0	0	0	0	0	0	**0**
• Övriga administrativa utgifter		0	0	0	0	0	0	0	**0**
TOTALT GD <…….>	Anslag	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

TOTALA anslag för RUBRIK 7 i den fleråriga budgetramen	(summa åtaganden = summa betalningar)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

Miljoner EUR (avrundat till tre decimaler)

		År 2028	År 2029	År 2030	År 2031	År 2032	År 2033	År 2034	TOTALT Budgetram 2028–2034
TOTALA anslag för RUBRIKERNA 1–7	Åtaganden	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
i den fleråriga budgetramen	Betalningar	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

3.2.2 Beräknad output som finansierats med driftsanslag (ska inte fyllas i för decentraliserade byråer)

Åtagandebemyndiganden i miljoner EUR (avrundat till tre decimaler)

Ange mål och output ⇩			År **2028**		År **2029**		År **2030**		År **2031**		För in så många år som behövs för att redovisa hur länge resursanvändningen påverkas (jfr avsnitt 1.6)						**TOTALT**	
	OUTPUT																	
	Typ[25]	Genomsnittliga kostnader	Antal	Kostn.	Antal	Kostn.	Antal	Kostn.	Antal	Kostn.	Antal	Kostn.	Antal	Kostn.	Antal	Kostn.	Totalt antal	Total kostnad
SPECIFIKT MÅL nr 1[26]…																		
- Output																		
- Output																		
- Output																		
Delsumma för specifikt mål nr 1																		
SPECIFIKT MÅL nr 2…																		
- Output																		
Delsumma för specifikt mål nr 2																		
TOTALT																		

[25] Output som ska anges är de produkter eller tjänster som levererats (t.ex. antal studentutbyten som har finansierats eller antal kilometer väg som har byggts).

[26] Mål som redovisats under avsnitt 1.3.2: ”Specifikt/specifika mål”

3.2.3 Sammanfattning av beräknad inverkan på de administrativa anslagen

– ☐ Förslaget/initiativet kräver inte att anslag av administrativ natur tas i anspråk

– ☐ Förslaget/initiativet kräver att anslag av administrativ natur tas i anspråk enligt följande:

3.2.3.1 Anslag i den antagna budgeten

ANTAGNA ANSLAG	År **2028**	År **2029**	År **2030**	År **2031**	År **2032**	År **2033**	År **2034**	**TOTALT 2028–2034**
RUBRIK 7								
Personalresurser	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	**0,000**
Övriga administrativa utgifter	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	**0,000**
Delsumma för RUBRIK 7	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**
Utanför RUBRIK 7								
Personalresurser	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	**0,000**
Andra utgifter av administrativ natur	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	**0,000**
Delsumma utanför RUBRIK 7	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**
TOTALT	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**

3.2.3.2 Anslag från externa inkomster avsatta för särskilda ändamål

EXTERNA INKOMSTER AVSATTA FÖR SÄRSKILDA ÄNDAMÅL	År **2028**	År **2029**	År **2030**	År **2031**	År **2032**	År **2033**	År **2034**	**TOTALT 2028–2034**
RUBRIK 7								
Personalresurser	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	**0,000**
Övriga administrativa utgifter	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	**0,000**
Delsumma för RUBRIK 7	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**
Utanför RUBRIK 7								
Personalresurser	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	**0,000**
Andra utgifter av administrativ natur	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	**0,000**
Delsumma utanför RUBRIK 7	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**
TOTALT	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**

3.2.3.3 Totala anslag

TOTALT ANTAGNA ANSLAG + EXTERNA INKOMSTER AVSATTA FÖR SÄRSKILDA ÄNDAMÅL	År **2028**	År **2029**	År **2030**	År **2031**	År **2032**	År **2033**	År **2034**	**TOTALT 2028–2034**
RUBRIK 7								
Personalresurser	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	**0,000**
Övriga administrativa utgifter	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	**0,000**
Delsumma för RUBRIK 7	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**

Utanför RUBRIK 7								
Personalresurser	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	**0,000**
Andra utgifter av administrativ natur	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	**0,000**
Delsumma utanför RUBRIK 7	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**
TOTALT	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**

Personalbehov och andra utgifter av administrativ natur ska täckas genom anslag inom generaldirektoratet som redan har avdelats för att förvalta åtgärden i fråga, eller genom en omfördelning av personal inom generaldirektoratet, samt vid behov kompletterat med ytterligare resurser som kan tilldelas det förvaltande generaldirektoratet som ett led i det årliga förfarandet för tilldelning av anslag och med hänsyn tagen till begränsningar i fråga om budgetmedel.

3.2.4 Beräknat personalbehov

– ☐ Förslaget/initiativet kräver inte att personalresurser tas i anspråk

– ☐ Förslaget/initiativet kräver att personalresurser tas i anspråk enligt följande:

3.2.4.1 Finansierat med den antagna budgeten

Beräkningarna ska anges i heltidsekvivalenter

ANTAGNA ANSLAG	År **2028**	År **2029**	År **2030**	År **2031**	År **2032**	År **2033**	År **2034**
• Tjänster som tas upp i tjänsteförteckningen (tjänstemän och tillfälligt anställda)							
20 01 02 01 (vid huvudkontoret eller vid kommissionens kontor i medlemsstaterna)	0	0	0	0	0	0	0
20 01 02 03 (EU:s delegationer)	0	0	0	0	0	0	0
01 01 01 01 (indirekta forskningsåtgärder)	0	0	0	0	0	0	0
01 01 01 11 (direkta forskningsåtgärder)	0	0	0	0	0	0	0
Andra budgetposter (ange vilka)	0	0	0	0	0	0	0
• Extern personal (heltidsekvivalenter)							
20 02 01 (kontraktsanställda och nationella experter finansierade genom ramanslaget)	0	0	0	0	0	0	0
20 02 03 (kontraktsanställda, lokalanställda, nationella experter och unga experter som tjänstgör vid EU:s delegationer)	0	0	0	0	0	0	0
Post för admin. stöd – vid huvudkontoret	0	0	0	0	0	0	0
[XX.01.YY.YY] – vid EU:s delegationer	0	0	0	0	0	0	0
01 01 01 02 (kontraktsanställda och nationella experter – indirekta forskningsåtgärder)	0	0	0	0	0	0	0
01 01 01 12 (kontraktsanställda och nationella experter – direkta forskningsåtgärder)	0	0	0	0	0	0	0
Andra budgetposter (ange vilka) – rubrik 7	0	0	0	0	0	0	0
Andra budgetposter (ange vilka) – utanför rubrik 7	0	0	0	0	0	0	0

TOTALT	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

3.2.4.2 Finansierat med externa inkomster avsatta för särskilda ändamål

EXTERNA INKOMSTER AVSATTA FÖR SÄRSKILDA ÄNDAMÅL	År **2028**	År **2029**	År **2030**	År **2031**	År **2032**	År **2033**	År **2034**
• Tjänster som tas upp i tjänsteförteckningen (tjänstemän och tillfälligt anställda)							
20 01 02 01 (vid huvudkontoret eller vid kommissionens kontor i medlemsstaterna)	0	0	0	0	0	0	0
20 01 02 03 (EU:s delegationer)	0	0	0	0	0	0	0
01 01 01 01 (indirekta forskningsåtgärder)	0	0	0	0	0	0	0
01 01 01 11 (direkta forskningsåtgärder)	0	0	0	0	0	0	0
Andra budgetposter (ange vilka)	0	0	0	0	0	0	0
• Extern personal (heltidsekvivalenter)							
20 02 01 (kontraktsanställda och nationella experter finansierade genom ramanslaget)	0	0	0	0	0	0	0
20 02 03 (kontraktsanställda, lokalanställda, nationella experter och unga experter som tjänstgör vid EU:s delegationer)	0	0	0	0	0	0	0
Post för admin. stöd - vid huvudkontoret	0	0	0	0	0	0	0
[XX.01.YY.YY] - vid EU:s delegationer	0	0	0	0	0	0	0
01 01 01 02 (kontraktsanställda och nationella experter – indirekta forskningsåtgärder)	0	0	0	0	0	0	0
01 01 01 12 (kontraktsanställda och nationella experter – direkta forskningsåtgärder)	0	0	0	0	0	0	0
Andra budgetposter (ange vilka) – rubrik 7	0	0	0	0	0	0	0
Andra budgetposter (ange vilka) – utanför rubrik 7	0	0	0	0	0	0	0
TOTALT	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

3.2.4.3 Totalt personalbehov

TOTALA ANTAGNA ANSLAG + EXTERNA INKOMSTER AVSATTA FÖR SÄRSKILDA ÄNDAMÅL	År **2028**	År **2029**	År **2030**	År **2031**	År **2032**	År **2033**	År **2034**
• Tjänster som tas upp i tjänsteförteckningen (tjänstemän och tillfälligt anställda)							
20 01 02 01 (vid huvudkontoret eller vid kommissionens kontor i medlemsstaterna)	0	0	0	0	0	0	0
20 01 02 03 (EU:s delegationer)	0	0	0	0	0	0	0
01 01 01 01 (indirekta forskningsåtgärder)	0	0	0	0	0	0	0
01 01 01 11 (direkta forskningsåtgärder)	0	0	0	0	0	0	0

Andra budgetposter (ange vilka)		0	0	0	0	0	0	0
• Extern personal (heltidsekvivalenter)							
20 02 01 (kontraktsanställda och nationella experter finansierade genom ramanslaget)		0	0	0	0	0	0	0
20 02 03 (kontraktsanställda, lokalanställda, nationella experter och unga experter som tjänstgör vid EU:s delegationer)		0	0	0	0	0	0	0
Post för admin. stöd	- vid huvudkontoret	0	0	0	0	0	0	0
[XX.01.YY.YY]	- vid EU:s delegationer	0	0	0	0	0	0	0
01 01 01 02 (kontraktsanställda och nationella experter – indirekta forskningsåtgärder)		0	0	0	0	0	0	0
01 01 01 12 (kontraktsanställda och nationella experter – direkta forskningsåtgärder)		0	0	0	0	0	0	0
Andra budgetposter (ange vilka) – rubrik 7		0	0	0	0	0	0	0
Andra budgetposter (ange vilka) – utanför rubrik 7		0	0	0	0	0	0	0
TOTALT		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

Personal som behövs för att genomföra förslaget (heltidsekvivalenter):

	Täcks av befintlig personal vid kommissionens avdelningar	**Särskild ytterligare personal***		
		Finansieras genom rubrik 7 eller forskning	**Finansieras genom BA-post**	**Finansieras genom avgifter**
Tjänster i tjänsteförteckningen			Ej tillämpligt	
Extern personal (kontraktsanställda, nationella experter, vikarier)				

Beskrivning av arbetsuppgifter:

Tjänstemän och tillfälligt anställda	
Extern personal	

3.2.5 Översikt över beräknad inverkan på it-relaterade investeringar

På grund av sin övergripande karaktär skapar förordningen inte några nya fristående budgetåtaganden. I stället kommer dess genomförande att stödjas genom den budget som anslås till unionsprogram och administrativa utgifter. Följaktligen täcks de

finansiella behov som härrör från detta initiativ i finansieringsöversikten och den digitala redovisningen för de relevanta sektorsspecifika programmen.

TOTALT Anslag för digital teknik och it	År **2028**	År **2029**	År **2030**	År **2031**	År **2032**	År **2033**	År **2034**	**TOTALT Budgetram 2028–2034**
RUBRIK 7								
It-utgifter (centralt)	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Delsumma för RUBRIK 7	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Utanför RUBRIK 7								
It-utgifter inom operativa program som inte omfattas av kommissionens administrativa självständighet och institutionella befogenheter	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Delsumma utanför RUBRIK 7	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
TOTALT	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

3.2.6 Förenlighet med den gällande fleråriga budgetramen

Förslaget/initiativet

– ☒ kan finansieras fullständigt genom omfördelningar inom den berörda rubriken i den fleråriga budgetramen

På grund av sin övergripande karaktär skapar förordningen inte några nya fristående budgetåtaganden. I stället kommer dess genomförande att stödjas genom den budget som anslås till unionsprogram och administrativa utgifter. Följaktligen täcks de finansiella behov som härrör från detta initiativ i finansieringsöversikten och den digitala redovisningen för de relevanta sektorsspecifika programmen.

– ☐ kräver användning av den outnyttjade marginalen under den relevanta rubriken i den fleråriga budgetramen och/eller användning av särskilda instrument enligt definitionen i förordningen om den fleråriga budgetramen

– ☐ kräver en översyn av den fleråriga budgetramen

3.2.7 Bidrag från tredje part

Förslaget/initiativet

– ☒ innehåller inga bestämmelser om samfinansiering från tredje parter

– ☐ innehåller bestämmelser om samfinansiering från tredje parter enligt följande uppskattning:

Anslag i miljoner euro (avrundat till tre decimaler)

	År **2028**	År **2029**	År **2030**	År **2031**	År **2032**	År **2033**	År **2034**	Totalt
Ange vilket organ som deltar i samfinansieringen								
TOTALA anslag som tillförs genom samfinansiering								

3.3 Beräknad inverkan på inkomsterna

– ☒ Förslaget/initiativet påverkar inte inkomsterna.

– ☐ Förslaget/initiativet påverkar inkomsterna på följande sätt:

– ☐ Påverkan på egna medel

– ☐ Påverkan på andra inkomster

– ☐ Ange om inkomsterna är avsatta för särskilda utgiftsposter

Miljoner EUR (avrundat till tre decimaler)

Inkomstposter i den årliga budgeten:	Belopp som förts in för det innevarande budgetåret	Förslagets/initiativets inverkan på inkomsterna[27]						
		År **2028**	År **2029**	År **2030**	År **2031**	År **2032**	År **2033**	År **2034**
Artikel …….								

För inkomster avsatta för särskilda ändamål, ange vilka utgiftsposter i budgeten som berörs.

Ej tillämpligt

Övriga anmärkningar (t.ex. vilken metod/formel som har använts för att beräkna inverkan på inkomsterna eller andra relevanta uppgifter).

Ej tillämpligt

4. DIGITALA INSLAG

I förslaget till förordning fastställs regler för att säkerställa att prestationsinformation görs tillgänglig för allmänheten via en enda webbportal med en resultattavla över vad EU-budgeten uppnår. Portalen kommer dessutom att visa uppgifter om stödmottagare och insatser som får stöd från budgeten. Portalen kommer även att fungera som en enda kontaktpunkt som tillhandahåller information om tillgängliga finansieringsmöjligheter och förbättrar transparens och tillgång till information, särskilt för projektansvariga och potentiella bidragsmottagare. Vid utvecklingen av

[27] Vad gäller traditionella egna medel (tullar, sockeravgifter) ska nettobeloppen anges, dvs. bruttobeloppen minus 20 % avdrag för uppbördskostnader.

den gemensamma portalen kommer särskild uppmärksamhet att ägnas åt att säkerställa interoperabilitet mellan de databaser som utgör portalens back office och tillgänglighet.

prestationsramen kommer även att tillhandahålla en uppsättning interventionsområden och prestationsindikatorer som är relevanta för digitala investeringar och reformer.

4.1. Krav med digital relevans

Hänvisning till kravet	**Beskrivning av kravet**	**Aktörer som påverkas eller berörs av kravet**	**Övergripande processer**	**Kategorier**
Artikel 9 – Övervakning och rapportering av budgetens prestation	Kommissionen ska övervaka genomförandet av de program som finansieras genom budgeten, inom alla metoder för genomförande, för att bedöma de framsteg som gjorts för att uppnå deras mål i enlighet med de prestationsindikatorer som förtecknas i bilaga I till förordningen. Uppgifterna ska samlas in regelbundet och lagras elektroniskt.	Kommissionen	Uppgiftsinsamling	Insamling, behandling, generering, utbyte eller delning av data
Artikel 12 – Transparens – Gemensamma portalen	I artikeln fastställs bestämmelser som syftar till att skapa en gemensam portal för att göra prestationsinformation tillgänglig för allmänheten samt uppgifter om bidragsmottagare och insatser som får stöd från budgeten samt information om tillgängliga finansieringsmöjlighe	Medlemsstater, tredjeländer, genomförande partner, bidragsmottagare	Insamling och offentliggörande av uppgifter	Insamling, behandling, generering, utbyte eller delning av data

	ter.			
Artikel 14 – Genomförande genom medlemsstaters planer – övervakning och rapportering av prestationer	Varje medlemsstat ska ha ett övervaknings- och rapporteringssystem som gör det möjligt att övervaka prestationrt och automatiskt överföra information om utgiftsspårnings- och prestationsramen. Detta system ska vara driftskompatibelt och möjliggöra automatiskt elektroniskt datautbyte med Gemensamma portalen och det elektroniska systemet för datautbyte mellan medlemsstaterna och kommissionen. Medlemsstaternas planer ska innehålla lämpliga bestämmelser om rapportering av prestationsuppgifter och elektronisk överföring till kommissionen av underliggande övervakningsuppgifter.	Medlemsstaterna	Datainsamling och övervakning	Insamling, behandling, generering, utbyte eller delning av data
Artikel 17 – Genomförande genom indirekt förvaltning	Avtal som ingås mellan personer eller enheter som förvaltar unionsmedel och kommissionen ska innehålla bestämmelser om elektronisk överföring av information om ansökningsomgångar till kommissionen senast den dag då de	Genomförande partner	Datainsamling och övervakning	Insamling, behandling, generering, utbyte eller delning av data

	offentliggörs.			
Artikel 18 – Information, kommunikation och publicitet	Bidragsmottagare, personer eller enheter som förvaltar unionsmedel, organ som genomför finansieringsinstrument inom ramen för planerna och rådgivningspartner ska framhålla ursprunget för dessa medel och säkerställa att unionens stöd synliggörs, i synnerhet när de informerar om åtgärderna och deras resultat, till exempel genom webbplatser och andra digitala kanaler.	Bidragsmottagare, personer eller enheter som förvaltar unionsfinansiering, organ som genomför finansieringsinstrument inom ramen för medlemsstaternas planer och rådgivningspartner	Transparens	Information, kommunikation och synliggörande
Artikel 19 – Behandling av personuppgifter	Medlemsstaterna och kommissionen ska ha rätt att behandla personuppgifter. Vid behandlingen av personuppgifterna ska tekniska och organisatoriska åtgärder vidtas för att skydda de registrerades rättigheter.	Kommissionen, medlemsstaterna	Behandling av uppgifter	Insamling, behandling, generering, utbyte eller delning av data

4.2. Data

Typ av data	**Hänvisning till kravet/kraven**	**Standard och/eller specifikation (i tillämpliga fall)**
Uppgifter om budgetutgiftsspårnings- och prestationsramen baserade på i) interventionsområden och ii) prestationsindikatorer (output- och resultatindikatorer)	Artikel 8 – [Budgetutgiftsspårnings- och prestationsram]	Kommissionen ska årligen informera Europaparlamentet och rådet om genomförandenivån för programmen på grundval av sådan prestationsinformation.

Den gemensamma portalen ska innehålla och offentliggöra uppgifter om de verksamheter som finansieras genom budgeten, inbegripet om utvecklingen för finansiellt genomförande och prestation, fördelat på program och kapitel i en plan per medlemsstat, i förekommande fall. information om aggregerad prestation fördelat på program och interventionsområde med hjälp av relevanta prestationsindikatorer. information om bidrag till politik på bl.a. miljöområdet, det sociala området och jämställdhetsområdet. insatser som finansieras genom budgeten. verksamhet som genomförs direkt av kommissionen, abonnemangsnivån, särskilt antalet förslag, och per ansökningsomgång, deras genomsnittliga poäng och andelen förslag över och under kvalitetströsklarna. den information som avses i artikel 41.3 h i förordning (EU, Euratom) 2024/2509.	Artikel 12 – Transparens – Gemensamma portalen	Dessa uppgifter bör offentliggöras av kommissionen på en särskild webbplats (*Gemensamma portalen*) som ska vara offentlig och innehålla information under olika rubriker.
Uppgifter för övervakning, framstegsrapportering, utvärdering, kontroll av den ekonomiska förvaltningen och revisioner	Artikel 14 [medlemsstaternas ansvar] och bilaga I om nyckelkrav för medlemsstatens förvaltnings-, kontroll- och revisionssystem	Medlemsstaterna bör särskilt ha system och förfaranden för att säkerställa att alla styrkande handlingar som rör en åtgärd som stöds av fonden hålls på lämplig nivå under en period på X år från och med den X det år då kommissionens sista utbetalning

		till medlemsstaten görs.
Behandling av personuppgifter	Artikel 19 Behandling av personuppgifter	För att fullgöra skyldigheterna enligt denna förordning och andra rättsakter är det nödvändigt att samla in och behandla olika kategorier av personuppgifter.

Överensstämmelse med EU:s datastrategi

Initiativet kommer att stödja de allmänna målen i EU:s datastrategi, eftersom det syftar till att underlätta modern och effektiv datahantering och datadelning, bland annat i syfte att stödja offentliga förvaltningar och underlätta bättre beslutsfattande. Bättre prestationsdatahantering förväntas möjliggöra en förstärkt styrning av programförvaltningen.

Överensstämmelse med engångsprincipen

De uppgifter som offentliggörs av kommissionen kommer att visas i ett öppet, driftskompatibelt och maskinläsbart format som gör det möjligt att hitta tillgängliga, driftskompatibla och återanvändbara data och att uppfylla höga standarder.

4.3. Digitala lösningar

Digital och/eller sektoriell politik (i tillämpliga fall)	Den gemensamma webbportalen kommer att visa information om budgetens prestation, om stödmottagare och insatser som får stöd från budgeten och om tillgängliga finansieringsmöjligheter. Den kommer att stödja sektorspolitik genom att underlätta tillgången till information om budgetstöd till sådan sektorspolitik (t.ex. sammanhållning, jordbruk, konkurrenskraft, forskning, försvar etc.).
Förordningen om artificiell intelligens	Den digitala lösningen kan använda AI-teknik, t.ex. för att hjälpa bidragsmottagare att söka information om finansieringsmöjligheter.
EU:s cybersäkerhetsram	Ej tillämpligt
eIDA	Ej tillämpligt
Den gemensamma digitala ingången och IMI	Den gemensamma portalen kommer att bidra direkt till målen för den gemensamma digitala ingången genom att centralisera och rationalisera tillgången till information om EU:s budget genom en enda kontaktpunkt.
Övriga	Ej tillämpligt

4.4. Interoperabilitetsbedömning

Vid utvecklingen av den gemensamma portalen kommer särskild uppmärksamhet att ägnas åt att säkerställa interoperabilitet mellan de databaser som utgör portalens back office i ett sammanhang där tillgången till prestationsinformation och information om finansieringsmöjligheter för närvarande hindras av bristen på interoperabilitet mellan de databaser som ligger till grund för kommissionens resultattavlor och portaler.

4.5. Åtgärder till stöd för digitalt genomförande

Ej tillämpligt

Regeringskansliet

Remiss

2025-10-22
Fi2025/01913

Finansdepartementet
Budgetavdelningen, EU-budgetenheten

Europeiska kommissionens förslag till en ny förordning om inrättande av ett nytt ramverk för uppföljning av budgetutgifter och genomförande

Remissinstanser

1. 2030-sekretariatet
2. ABB
3. Affärsverket svenska kraftnät
4. Agrifood
5. Almi AB
6. Almi invest
7. Arbetsförmedlingen
8. Arbetsgivarverket
9. Arjeplogs kommun
10. Arla
11. Astra Zeneca
12. Axis Communication
13. Betodlarna
14. Biodlarna
15. Biodlingsföretagarna
16. Birdlife Sverige
17. Blekinge tekniska högskola
18. Bodens kommun

Telefonväxel: 08-405 10 00

Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgatan 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

19. Bottenviksbågen
20. Boverket
21. Branschråd för Lantbrukets Rådgivningsföretag
22. Brottsförebyggande rådet
23. Brottsoffermyndigheten
24. Business Sweden (Sveriges export- och investeringsråd)
25. Chalmers Tekniska Högskola AB
26. Clusters of Sweden
27. Concord Sverige
28. Coompanion
29. De Recirkulerande Vattenbrukarna Sverige
30. Diskrimineringsombudsmannen
31. Djurens rätt
32. Djurskyddet Sverige
33. Eda kommun
34. E-hälsomyndigheten
35. Ekobrottsmyndigheten
36. Ekologiska Lantbrukarna
37. Ekonomistyrningsverket
38. Eksjö kommun
39. Energiforsk
40. Energiföretagen
41. Energimarknadsinspektionen
42. Energimyndigheten
43. Ericsson
44. Euroregion Baltic
45. Exportkreditnämnden
46. Falu kommun
47. Fellesrådet
48. Finansinspektionen

49. Fiskbranschens Riksförbund
50. Folkbildningsrådet
51. Folkhälsomyndigheten
52. Fondbolagens förening
53. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
54. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)
55. ForumCiv
56. Fremia
57. Funktionsrätt Sverige
58. Fåravelsförbundet
59. Förbundet Svensk Fäbodkultur
60. Företagarna
61. Försvarets materielverk
62. Försvarshögskolan
63. Försvarsmakten
64. Försäkringskassan
65. Gislaveds kommun
66. Gotlands kommun
67. Greater Copenhagen
68. Gränskommittén Innlandet-Dalarna
69. Gård & Djurhälsan
70. Gällivare kommun
71. Göteborgs hamn
72. Göteborgs kommun
73. Göteborgs universitet
74. Halmstads kommun
75. Hampaodlarnas Riksförbund
76. Handelshögskolan i Stockholm
77. Haninge kommun

78. Havs- och Kustfiskarnas Producentorganisation
79. Havs- och vattenmyndigheten
80. Heby kommun
81. Hela Sverige ska leva
82. Helsingborgs kommun
83. Hofors kommun
84. Hultsfreds kommun
85. Hushållningssällskapens Förbund
86. Hylte kommun
87. Härjedalens kommun
88. IF Metall
89. Implementeringsrådet
90. Industriarbetsgivarna
91. Industriella utvecklingscentra (IUC)
92. Innovations- och kemiindustrierna i Sverige
93. Innovatum Science Park
94. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
95. Institutet för entreprenörskaps- och småföretagsforskning
96. Institutet för Näringslivsforskning
97. Institutet för rymdfysik
98. International Rescue Committee (Rescue)
99. IVL Svenska miljöinstitutet
100. Jämställdhetsmyndigheten
101. Kalmar kommun
102. Kammarkollegiet
103. Karlskrona kommun
104. Karlstads kommun
105. Karlstads universitet
106. Karolinska institutet
107. Karolinska universitetssjukhuset

108. Katrineholms kommun
109. Kemikalieinspektionen
110. Kiruna kommun
111. Klimatpolitiska rådet
112. Klippans kommun
113. Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse
114. Kommerskollegium
115. Konjunkturinstitutet
116. Konkurrensverket
117. Krav
118. Kreativ Sektor
119. Krokoms kommun
120. Kungl. biblioteket
121. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien
122. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
123. Kungl. Tekniska högskolan
124. Kungsbacka kommun
125. Kustbevakningen
126. Kvarkenrådet
127. Kvinna till Kvinna
128. Kött- och Charkföretagen
129. Lammproducenterna
130. Landsbygdsnätverket
131. Landsorganisationen i Sverige (LO)
132. Landsrådet för Sveriges Barn- och Ungdomsorganisationer
133. Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)
134. Lantmännen
135. Laxå kommun
136. Leader Sverige
137. Lekebergs kommun

138. Lessebo kommun
139. Linköpings kommun
140. Linköpings universitet
141. Linnéuniversitetet
142. Livsmedelsföretagen
143. Livsmedelsverket
144. Ljusnarsbergs kommun
145. Lokal utveckling Sverige
146. LRF Ungdomen
147. Ludvig & Co
148. Ludvika kommun
149. Luftfartsverket
150. Luleå kommun
151. Luleå tekniska universitet
152. Lunds universitet
153. Läkare utan gränser
154. Läkarmissionen
155. Läkemedelsindustriföreningen
156. Läkemedelsverket
157. Länsstyrelsen i Blekinge län
158. Länsstyrelsen i Dalarnas län
159. Länsstyrelsen i Gotlands län
160. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
161. Länsstyrelsen i Hallands län
162. Länsstyrelsen i Jämtlands län
163. Länsstyrelsen i Jönköpings län
164. Länsstyrelsen i Kalmar län
165. Länsstyrelsen i Kronobergs län
166. Länsstyrelsen i Kronobergslän
167. Länsstyrelsen i Norrbottens län

168. Länsstyrelsen i Skåne län
169. Länsstyrelsen i Skånes län
170. Länsstyrelsen i Stockholms län
171. Länsstyrelsen i Södermanlands län
172. Länsstyrelsen i Sörmlands län
173. Länsstyrelsen i Uppsala län
174. Länsstyrelsen i Värmlands län
175. Länsstyrelsen i Västerbottens län
176. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
177. Länsstyrelsen i Västmanlands län
178. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
179. Länsstyrelsen i Örebro län
180. Länsstyrelsen i Östergötlands län
181. Malmö kommun
182. Malmö universitet
183. Markaryds kommun
184. Matfiskodlarna
185. Melleruds kommun
186. MidtSkandia
187. Migrationsverket
188. Mittuniversitetet
189. Mobility Sweden
190. Mora kommun
191. MyFab
192. Myndigheten för digital förvaltning
193. Myndigheten för kulturanalys
194. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
195. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
196. Myndigheten för totalförsvarsanalys
197. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

198. Myndigheten för yrkeshögskolan
199. Mälardalens universitet
200. Nasdaq
201. Nationellt centrum för marin vattenbruksforskning
202. Nationellt kompetenscentrum för vattenbruk
203. Naturskyddsföreningen
204. Naturvårdsverket
205. Nordiska ministerrådet
206. Nordiska Skärgårdssamarbetet
207. Nordkalottrådet
208. Norrbottens Kustfiskares Producentorganisation
209. Norrköpings kommun
210. Norsjö kommun
211. North Sweden
212. Näringslivets internationella råd (NIR)
213. Operation Smile
214. Organic Sweden
215. Ovanåkers kommun
216. Pajala kommun
217. Patent- och registreringsverket
218. Perstorps kommun
219. Polarforskningssekretariatet
220. Polismyndigheten
221. Post- och telestyrelsen
222. Producentorganisationen Kustfiskarna Bottenhavet
223. Ragunda kommun
224. Regelrådet
225. Region Blekinge
226. Region Dalarna
227. Region Gävleborg

228. Region Halland
229. Region Jämtland Härjedalen
230. Region Jönköpings län
231. Region Kalmar län
232. Region Kronoberg
233. Region Norrbotten
234. Region Skåne
235. Region Stockholm
236. Region Sörmland
237. Region Uppsala
238. Region Värmland
239. Region Västerbotten
240. Region Västernorrland
241. Region Västmanland
242. Region Örebro län
243. Region Östergötland
244. Renägarförbundet
245. Research Institutes of Sweden AB
246. RFSU
247. Riksantikvarieämbetet
248. Riksarkivet
249. Riksföreningen Sveriges stadsmissioner
250. Riksgälden
251. Rymdstyrelsen
252. Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige
253. Rädda Barnen
254. Röda Korset
255. SAAB
256. Sahlgrenska universitetssjukhuset
257. Sala kommun

258. Sametinget
259. Sandvik
260. Scania
261. SciLifeLab
262. Sigtuna kommun
263. Simrishamns kommun
264. Sjöfartsverket
265. Skara kommun
266. Skatteverket
267. Skellefteå kommun
268. Skogforsk
269. Skogsindustrierna
270. Skogsstyrelsen
271. Skånes Universitetssjukhus
272. Skärgårdarnas Riksförbund
273. Skövde kommun
274. Småföretagarnas Riksförbund
275. Socialstyrelsen
276. Sollefteå kommun
277. Sparbankernas Riksförbund
278. Specialpedagogiska skolmyndigheten
279. Sportfiskarna
280. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
281. Statens energimyndighet
282. Statens geotekniska institut
283. Statens jordbruksverk
284. Statens skolverk
285. Statens veterinärmedicinska anstalt
286. Statens väg- och transportforskningsinstitut
287. Statistiska centralbyrån

288. Statskontoret
289. Stiftelsen Lantbruksforskning
290. Stockholm Environment Institute
291. Stockholm International Water Institute
292. Stockholms kommun
293. Stockholms universitet
294. Storumans kommun
295. Strömsunds kommun
296. Studieförbundet näringsliv och samhälle (SNS)
297. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
298. Sundsvalls kommun
299. Surahammars kommun
300. Svemin
301. Svensk elektronik
302. Svensk Exportkredit
303. Svensk Fågel
304. Svensk Handel
305. Svensk Mjölk
306. Svensk pingstmission (PMU)
307. Svensk Projektexport
308. Svensk Sjöfart
309. Svensk Värdepappersmarknad
310. Svenska Bankföreningen
311. Svenska Bonde- och Småbrukarförbundet
312. Svenska Fåravelsförbundet
313. Svenska Insjöfiskares Centralförbund
314. Svenska institutet för europapolitiska studier
315. Svenska kyrkan
316. Svenska Köttföretagen
317. Svenska Samernas Riksförbund

318. Svenska Tornedalingars Riksförbund
319. Svenska Ägg
320. Svenskt Näringsliv
321. Svenskt Vattenbruk och Sjömat
322. Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
323. Sveriges Biodlares Riksförbund
324. Sveriges Fiskares Producentorganisation
325. Sveriges Fiskevattenägareförbund
326. Sveriges Frö- och Oljeväxtodlare
327. Sveriges geologiska undersökning
328. Sveriges Grisföretagare
329. Sveriges hembygdsförbund
330. Sveriges Ingenjörer
331. Sveriges Jordbruksarrendatorer
332. Sveriges Jordägareförbund
333. Sveriges Kommuner och Regioner
334. Sveriges lantbruksuniversitet
335. Sveriges Meteorologiska och hydrologiska institut
336. Sveriges Mjölkbönder
337. Sveriges Nötköttsproducenter
338. Sveriges Riksidrottsförbund
339. Sveriges Spannmålsodlarförening
340. Sveriges Sportfiske och Fiskevårdsförbund
341. Svinesundskommittén
342. Swecare
343. Swedac
344. Sweden Food Arena
345. Swedfund
346. Swedish Finech
347. Swedish Incubators & Science Parks

348. Swedish Medtech
349. Swedish Pelagic Federation Producentorganisation
350. Swedish Private Equity & Venture Capital Association
351. Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)
352. Säkerhetspolisen
353. Söderhamns kommun
354. Sölvesborgs kommun
355. Tand- och läkemedelsförmånsverket
356. TechAlliansen
357. TechSverige
358. Teknikföretagen
359. Tierps kommun
360. Tillväxtanalys
361. Tillväxtbolaget för Sveriges Lantbrukare
362. Tillväxtverket
363. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
364. Torsby kommun
365. Totalförsvarets forskningsinstitut
366. Trafikanalys
367. Trafikverket
368. Tranemo kommun
369. Transportföretagen
370. Transportstyrelsen
371. Trollhättans kommun
372. Trosa kommun
373. Tullverket
374. Umeå kommun
375. Umeå universitet
376. UNHCR:s kontor för de nordiska och baltiska länderna
377. Union to Union

378. Universitets- och högskolerådet
379. Upphandlingsmyndigheten
380. Uppsala akademiska sjukhus
381. Uppsala kommun
382. Uppsala universitet
383. Vadstena kommun
384. Vansbro kommun
385. Verket för innovationssystem (Vinnova)
386. Vetenskap & Allmänhet
387. Vetenskapsrådet
388. Visita
389. Volvo Cars
390. Volvo Group
391. Världsnaturfonden WWF
392. Västerviks kommun
393. Västerås kommun
394. Västra Götalandsregionen
395. Växa Sverige
396. Wateraid
397. We Effect
398. Åklagarmyndigheten
399. Älvdalens kommun
400. Öckerö kommun
401. Örebro kommun
402. Örebro universitet
403. Örnsköldsviks kommun
404. Östersunds kommun

Den 16 juli 2025 antog Europeiska kommissionen ett förslag till flerårig budgetram för perioden 2028–2034. Förslaget innehåller bl.a. en förordning

som fastställer ett nytt övergripande ramverk för uppföljning av budgetutgifter och prestation samt horisontella regler för unionens program och verksamheter. Förordningen, som även inkluderar fem bilagor, kompletterar de sektorsspecifika bestämmelser som är föremål för en egen remiss.

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en utgiftsspårnings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter (COM(2025) 545 final) och den svenska översättningen.
- Bilaga 1
- Bilaga 2–5

För en övergripande beskrivning av förslaget, se faktapromemorian Förslag till förordning om inrättande av ett nytt ramverk för uppföljning av budgetutgifter och genomförande (2025/26:FPM5). Faktapromemorian finns tillgänglig på regeringens webbplats, www.regeringen.se.

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 23 januari 2026**. Svaren bör lämnas per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till fi.ba.eu.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2025/01913 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i förslagen. Aktörer berörs i olika utsträckning av förslaget. Remissinstanserna ombeds vänligen att tydligt ange vilken artikel, skäl eller bilaga som eventuella synpunkter avser.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen ett erbjudande att lämna synpunkter.

Carl Asplund
Departementsråd

§ 20

Avsiktsförklaring att delta i förnyad upphandling av hyrbemanning inom hälso- och sjukvården

Diarienummer: RJL 2025/3754

Beslut

Regionstyrelsens arbetsutskott

- avvaktar med beslut till regionstyrelsens sammanträde.

Sammanfattning

Sedan 2016 har Sveriges regioner i samarbete med SKR arbetat strategiskt för att minska beroendet av hyrbemanning. Regionerna har gemensamt vidtagit åtgärder för att reducera sitt beroende, där det nationella hyrbemanningsavtalet utgjort en central komponent. Det första gemensamma hyrbemanningsavtalet började gälla den 1 januari 2024 och infördes stegvis i samtliga regioner fram till september samma år.

I maj 2025 enades regiondirektörerna om att påbörja arbetet med en ny gemensam upphandling. Projektet genomförs inom ramen för SKR och finansieras gemensamt. Samtliga regioner står nu inför ett beslut gällande fortsatt deltagande i den nationella upphandlingen.

Förslag till beslut

Ordföranden föreslår att arbetsutskottet avvaktar med beslut till regionstyrelsens sammanträde.

Regionstyrelsens arbetsutskott beslutar i enlighet med ordförandens förslag.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Missiv - Avsiktsförklaring att delta i förnyad upphandling av hyrbemanning inom hälso- och sjukvården

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Regionledningskontoret

Regionstyrelsen

Avsiktsförklaring att delta i förnyad upphandling av hyrbemanning inom hälso- och sjukvården

Förslag till beslut

Regionstyrelsen

- lämnar för Region Jönköpings län en avsiktsförklaring om att delta i en nationella gemensamma upphandlingen.

Sammanfattning

Sedan 2016 har Sveriges regioner i samarbete med SKR arbetat strategiskt för att minska beroendet av hyrbemanning. Regionerna har gemensamt vidtagit åtgärder för att reducera sitt beroende, där det nationella hyrbemanningsavtalet utgjort en central komponent. Det första gemensamma hyrbemanningsavtalet började gälla den 1 januari 2024 och infördes stegvis i samtliga regioner fram till september samma år.

I maj 2025 enades regiondirektörerna om att påbörja arbetet med en ny gemensam upphandling. Projektet genomförs inom ramen för SKR och finansieras gemensamt. Samtliga regioner står nu inför ett beslut gällande fortsatt deltagande i den nationella upphandlingen.

Ärendebeskrivning

Bakgrund

Sedan 2016 har Sveriges regioner i samarbete med SKR arbetat strategiskt för att minska beroendet av hyrbemanning. Målsättningarna har varit följande:

- Säkerställa en trygg och kontinuerlig vård för patienterna
- Främja en god arbetsmiljö för regionernas medarbetare
- Upprätthålla hög kvalitet och säkerhet inom vården
- Öka kostnadseffektiviteten
- Trygga en robust bemanning ur beredskapssynpunkt

Regionerna har gemensamt vidtagit åtgärder för att reducera sitt beroende, där det nationella hyrbemanningsavtalet utgjort en central komponent. Detta avtal har bidragit till minskad konkurrens mellan regionerna, förhindrat att

bemanningsföretag utnyttjar situationen, säkerställt rimliga ersättningsnivåer samt främjat anställning av bemanningspersonal till regionerna.

Genomförande av det första gemensamma avtalet

Det första gemensamma hyrbemanningsavtalet började gälla den 1 januari 2024 och infördes stegvis i samtliga regioner fram till september samma år. Under denna period har regionerna konsekvent följt avtalet, vilket har bidragit till att skapa en enhetlig arbetsprocess och stärkt samarbetet mellan regionerna.

Effekter av avtalet

- Fullständig avtalstrohet: Samtliga regioner har visat lojalitet mot det gemensamma avtalet genom att undvika avvikelser och upprätthålla avtalets riktlinjer.
- Inga direktupphandlingar: Direktupphandlingar har upphört, vilket har lett till ökad transparens och minskat risken för oreglerade överenskommelser.
- Rimliga ersättningsnivåer: Avtalets reglering av ersättningsnivåer har bidragit till att hålla kostnaderna på en rimlig nivå för regionerna.
- Förbättrad kvalitet och kontroll: Genom den gemensamma processen har både kvalitén på bemanningen och kontrollen över bemanningslösningar förbättrats.
- Stärkt beställarroll för regionerna: Avtalet har gett regionerna större inflytande och tydligare mandat i rollen som beställare av bemanningstjänster.

Nuvarande situation och kommande gemensam upphandling

Under 2024 minskade alla regioner sin användning av hyrbemanning. Detta har varit ett resultat av insatser inom varje region samt den nationella samordningen för regionerna i syfte att bli oberoende av hyrpersonal. I maj 2025 fattade regiondirektörerna beslut om att påbörja arbetet med en ny gemensam upphandling. Projektet genomförs inom ramen för SKR och finansieras gemensamt. Varje region bidrar med lika stor andel, motsvarande 1/21 av den totala budgeten för upphandlingen.

Beslutsfråga

Regionen står nu inför ett beslut gällande fortsatt deltagande i den nationella upphandlingen.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Missiv - Avsiktsförklaring att delta i förnyad upphandling av hyrbemanning inom hälso- och sjukvården

Beslutet skickas till

Regionledningskontoret HR
Regionledningskontoret Ekonomi
Regionledningskontoret Folkhälsa och sjukvård

Jane Ydman
Regiondirektör

Urban Funck
HR-direktör

Viktig Information: Detta e-postmeddelande kommer från en avsändare utanför Region Jönköpings län. Klicka aldrig på länkar och öppna aldrig bifogade filer om du är osäker på avsändaren eller innehållet.

Om du misstänker att meddelandet är skadligt, vidarebefordra meddelandet till natfiske@rjl.se

From: SKR Information
Sent: 2025-11-03 08:45:33
To: Region Jönköpings län
Subject: Avsiktsförklaring att delta i förnyad upphandling av hyrbemanning inom hälso- och sjukvården.
Categories: Yellow category;Anette Nero

Sveriges Kommuner och Regioner

Missiv inför regionens ställningstagande

Avsiktsförklaring att delta i förnyad upphandling av hyrbemanning inom hälso- och sjukvården.

Nuvarande nationella avtal om hyrbemanning inom hälso- och sjukvården löper ut den sista december 2027.

Som ett led i upphandlingsprocessen behöver respektive region meddela om deltagande i en förnyad nationell upphandling av hyrbemanning.

Regionen behöver senast den 28 februari 2026 lämna sin avsiktsförklaring till stefan.petersson@skr.se

Missiv, se bifogad fil: Avsiktsförklaring gemensam upphandling
Vid frågor, kontakta Christian Törnqvist:

christian.tornqvist@skr.se

Sveriges Kommuner och Regioner
info@skr.se 08-452 70 00
Läs mer om hur vi behandlar personuppgifter

Sveriges Kommuner och Regioner

MISSIV

Vårt dnr:
SKR2025/03244

2025-10-28

Regiondirektörsnätverket genom samordning
av SKR, C Törnqvist

Deltagande i nationell upphandling av hyrbemanning

Sammanfattning

Detta missiv skickas till er region på uppdrag av det gemensamma samarbetet mellan Sveriges 21 regioner, genom regiondirektörsnätverket, samordnat av Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) som projektleder den nationella upphandlingen av hyrbemanning.

Samtliga regiondirektörer ställde sig i september 2025 bakom projektdirektivet för en ny gemensam upphandling, med syfte att säkerställa en fortsatt smidig tillgång till hyrbemanning inom regionerna. Det gemensamma avtalet för hyrbemanning har varit ett viktigt verktyg för regionerna genom att skapa tydliga och enhetliga förväntningar mellan bemanningsföretag och regioner. Avtalet har bidragit till lägre kostnader och minskad användning av hyrpersonal, samtidigt som det stärkt regionernas robusthet och beredskap genom ökad andel egenanställd personal.

För att säkerställa fortsatt samordning, kostnadseffektivitet och beredskapsförmåga krävs en gemensam nationell upphandling av ett nytt avtal som kan ta vid när det nuvarande avtalet löper ut 2027.

För att det nya avtalet ska få önskad effekt är det viktigt att alla 21 regioner deltar. Därför behöver er region lämna besked om ni vill vara med i upphandlingen genom en avsiktsförklaring.

Bakgrund

Sedan 2016 har Sveriges regioner i samarbete med SKR arbetat strategiskt för att minska beroendet av hyrbemanning. Målsättningarna har varit följande:

- Säkerställa en trygg och kontinuerlig vård för patienterna
- Främja en god arbetsmiljö för regionernas medarbetare
- Upprätthålla hög kvalitet och säkerhet inom vården
- Öka kostnadseffektiviteten
- Trygga en robust bemanning ur beredskapssynpunkt

Regionerna har gemensamt vidtagit åtgärder för att reducera sitt beroende, där det nationella hyrbemanningsavtalet utgjort en central komponent. Detta avtal har

Sveriges Kommuner och Regioner
info@skr.se, www.skr.se
Post: 118 82 Stockholm *Besök:* Hornsgatan 20
Tfn: 08-452 70 00 *Org nr:* 222000-0315

bidragit till minskad konkurrens mellan regionerna, förhindrat att bemanningsföretag utnyttjar situationen, säkerställt rimliga ersättningsnivåer samt främjat anställning av bemanningspersonal till regionerna.

Genomförande av det första gemensamma avtalet

Det första gemensamma hyrbemanningsavtalet började gälla den 1 januari 2024 och infördes stegvis i samtliga regioner fram till september samma år. Under denna period har regionerna konsekvent följt avtalet, vilket har bidragit till att skapa en enhetlig arbetsprocess och stärkt samarbetet mellan regionerna.

Effekter av avtalet

- Fullständig avtalstrohet: Samtliga regioner har visat lojalitet mot det gemensamma avtalet genom att undvika avvikelser och upprätthålla avtalets riktlinjer.
- Inga direktupphandlingar: Direktupphandlingar har upphört, vilket har lett till ökad transparens och minskat risken för oreglerade överenskommelser.
- Rimliga ersättningsnivåer: Avtalets reglering av ersättningsnivåer har bidragit till att hålla kostnaderna på en rimlig nivå för regionerna.
- Förbättrad kvalitet och kontroll: Genom den gemensamma processen har både kvalitén på bemanningen och kontrollen över bemanningslösningar förbättrats.
- Stärkt beställarroll för regionerna: Avtalet har gett regionerna större inflytande och tydligare mandat i rollen som beställare av bemanningstjänster.

Nuvarande situation och kommande gemensam upphandling

Under 2024 minskade alla regioner sin användning av hyrbemanning. Detta har varit ett resultat av gemensamma insatser och den nationella styrningen av hyrbemanning för att bli oberoende av hyrpersonal. I maj 2025 fattade regiondirektörerna beslut om att påbörja en ny gemensam upphandling. Projektet genomförs inom ramen för SKR regelverk och finansieras gemensamt. Varje region bidrar med lika stor andel, motsvarande 1/21 av den totala budgeten för upphandlingen.

Beslutsfråga

Regionen står nu inför ett beslut gällande fortsatt deltagande i den nationella upphandlingen.

Förslag till beslut

-Att regionen **senast den 28 februari 2026** lämnar en avsiktsförklaring om att delta i den nationella gemensamma upphandlingen.

Inlämnande av underlag

För att säkerställa ett korrekt och enhetligt beslutsunderlag ska underlaget skickas in elektroniskt. Regionens beslutsunderlag ska insändas via e-post till: **stefan.petersson@skr.se.** Det är viktigt att samtliga regioner följer denna rutin för att underlätta hanteringen och sammanställningen av inkomna underlag inför det fortsatta arbetet med den nationella gemensamma upphandlingen.

§ 21

Intern kontrollplan 2026 Regionstyrelsen

Diarienummer: RJL 2025/4327

Beslut

Regionstyrelsens arbetsutskott föreslår regionstyrelsen

- fastställa intern kontrollplan för Regionstyrelsen för år 2026.

Sammanfattning

Region Jönköpings läns riktlinjer för intern kontroll gäller för Region Jönköpings läns verksamhet i sin helhet samt för regionens helägda bolag.

I Kommunallagen 6 kap 6§ fastställs att nämnderna ska, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten, och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Intern kontrollplan 2026 Regionstyrelsen

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Regionledningskontoret

Regionstyrelsen

Intern kontrollplan Regionstyrelsen 2026

Förslag till beslut

Regionstyrelsen

- fastställer intern kontrollplan för Regionstyrelsen för år 2026.

Sammanfattning

Region Jönköpings läns riktlinjer för intern kontroll gäller för Region Jönköpings läns verksamhet i sin helhet samt för regionens helägda bolag.

I Kommunallagen 6 kap 6§ fastställs att nämnderna ska, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten, och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Ärendebeskrivning

Syftet med riktlinjen är att systematisera arbetet med intern kontroll samt beskriva hur Region Jönköpings län ska arbeta för att upprätthålla en tillräcklig intern kontroll.

Intern kontroll ingår i styrningen och är en del av ledningssystemet. Utöver de årliga intern kontrollplanerna som beslutas av styrelse, nämnder och bolag sker styrning och intern kontroll bl.a. via månadsuppföljningar, delårsrapporter och årsredovisning. Genom dessa kontrolleras att:

- tjänster produceras som uppnår och tillgodoser de behov som fullmäktige och styrelse/nämnder angivit i budget/verksamhetsplan i form av verksamhetsmål och ekonomiska ramar.
- verksamheten håller en hög kvalitet och produktivitet i förhållande till jämförbara organisationer i omvärlden.

Enligt styrelsens och nämndernas reglementen ska respektive styrelse och nämnd tillse att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten, och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt

tillfredsställande sätt. Styrelse och nämnder ansvarar för att ha en process för intern kontroll samt att de följer fastställda riktlinjer för arbetet med intern kontroll. Styrelse och nämnder är även skyldiga att åtgärda brister som framkommer i den interna kontrollen.

Intern kontrollplanen för styrelse, nämnder och bolag ska bygga på riskanalyser som genomförts för de verksamhetsområden som ingår i respektive styrelses/nämnds/bolags ansvarsområden. Regionstyrelse, nämnder och bolag beslutar årligen om sina egna intern kontrollplaner enligt gällande riktlinje.

Kontrollmomenten i årets internkontrollplan genomförs och avrapporteras löpande till ansvarig direktör. Rapporter avseende genomförda kontrollmoment lämnas även löpande under året till nämnden som informationsärende. En sammanfattande presentation över genomförda kontrollmoment enligt denna intern kontrollplan sker till nämnden senast i mars året efter.

Förslag till intern kontrollplan 2026 för Regionstyrelsen framgår av bilaga.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Intern kontrollplan 2026 Regionstyrelsen

Beslutet skickas till

Regionledningskontoret Kansli

Jane Ydman
Regiondirektör

Ulrika Strånge
Verksamhetscontroller

Region Jönköpings län

Intern kontrollplan 2026

Regionstyrelsen

Dnr 2025/4327

Regionstyrelsen
Region Jönköpings län, Box 1024, 551 11 Jönköping
© Region Jönköpings län, www.rjl.se

Innehållsförteckning

1 Inledning 4

1.1 Lagstiftning 4
1.2 Riktlinje 4
1.3 Definition och syfte 4
1.4 Ansvar och arbetssätt 5

2 Riskanalys 6

3 Kontrollmoment 9

3.1 Område: Verksamhetsspecifika risker utifrån nämndens ansvarsområden 9
3.2 Område: Ekonomi 9
3.3 Område: Personal- och kompetensförsörjning (HR-området) 10
3.4 Område: Välfärdsbrottslighet, oegentligheter (korruption, mutor och jäv) 11
3.5 Område: Inköp och upphandling 12
3.6 Område: Administrativa rutiner 12
3.7 Område: Uppföljning 13

4 Rapportering av kontrollmoment 14

1 Inledning

I enlighet med Region Jönköpings läns riktlinje för intern kontroll ska varje styrelse/nämnd/helägda bolag besluta om en årlig intern kontrollplan.

1.1 Lagstiftning

Enligt Kommunallagen (2017:725) 6 kap. § 6 ska nämnderna, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten, och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

1.2 Riktlinje

Region Jönköpings län har en riktlinje gällande intern kontroll som gäller för verksamheten i sin helhet samt för regionens helägda bolag. Syftet med riktlinjen är att systematisera arbetet med intern kontroll samt beskriva hur Region Jönköpings län ska arbeta på ett enhetligt sätt för att upprätthålla en tillräcklig intern kontroll.

1.3 Definition och syfte

Med begreppet intern kontroll avses de strukturer, system och processer som bidrar till tydlighet och ordning och som säkerställer att verksamheten bedrivs i enlighet med beslutade mål, uppdrag och övriga styrdokument. En bra och tillräcklig intern kontroll förebygger, upptäcker och åtgärdar fel och brister som hindrar att organisationen kan nå sina mål på ett säkert och effektivt sätt.

Intern kontroll bidrar till:

- Att verksamheten når sina mål – med effektivitet, säkerhet och stabilitet
- Att informationen och rapporteringen om verksamheten och ekonomin är tillförlitlig och rättvisande.
- Att verksamheten efterlever lagar, regler, avtal m.m.

Intern kontroll ingår i styrningen och är en del av ledningssystemet.

Utöver de årliga intern kontrollplanerna som beslutas av styrelse, nämnder och bolag sker styrning och intern kontroll via månadsuppföljningar, delårsrapporter och årsredovisning. Genom dessa kontrolleras att:

- tjänster produceras som uppnår och tillgodoser de behov som fullmäktige och styrelse/nämnder angivit i budget/verksamhetsplan i form av verksamhetsmål och ekonomiska ramar.
- verksamheten håller en hög kvalitet och produktivitet i förhållande till jämförbara organisationer i omvärlden.

Region Jönköpings läns styrmodell Balanced Scorecard är ett hjälpmedel för både planering, uppföljning och återkoppling och innehåller bl.a. strategiska mål, framgångsfaktorer och

systemmätetal. Utifrån resultatet formuleras handlingsplaner för förbättringar och eventuella behov av resursförändringar. Systemmätetalen redovisas och följs upp i månadsuppföljningar, i delårsrapporter och i årsredovisningen.

Regionstyrelsen ska genom sin uppsiktsplikt följa övriga nämnders verksamhet och ekonomi. Nämnd med låg måluppfyllelse avseende systemmätetal, oavsett perspektiv inom Balanced Scorecard, ska i samband med att delårsrapport per april respektive augusti i protokollet till ärendet beskriva vilka åtgärder nämnden vidtagit eller avser att vidta i syfte att nå förbättrad måluppfyllelse.

1.4 Ansvar och arbetssätt

Enligt gällande reglementen ska respektive styrelse och nämnd tillse att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten, och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Styrelse och nämnder ansvarar för att ha en process för intern kontroll samt att de följer fastställda riktlinjer för arbetet med intern kontroll. Styrelse och nämnder är även skyldiga att åtgärda brister som framkommer i den interna kontrollen.

Denna interna kontrollplan har tagits fram utifrån genomförda riskanalyser som har sin utgångspunkt i varje styrelses/nämnds/bolags mål, uppdrag, ansvarsområden, resultat av tidigare genomförda kontrollmoment och övergripande diskussioner, omvärldsbevakning m.m.

2 Riskanalys

Som utgångspunkt för styrelsens/nämndens/bolagets arbete med intern kontroll genomförs varje år en riskanalys enligt gällande riktlinje. En risk är en möjlig händelse eller omständighet som kan göra det svårare att uppnå verksamhetens mål eller utföra verksamhetens uppdrag och att detta sker på ett avsett och säkert sätt. Riskanalysen genomförs i flera steg där risker identifieras, värderas, prioriteras och hanteras.

Nedan redovisas de risker som framkom under riskanalysarbetet och som bör prioriteras till att ingå i intern kontrollplan för kommande verksamhetsår, samt vilken värdering risken har fått.



4 Hög 5 Medel Totalt: 9

Hög
Medel
Låg

	Sannolikhet	Konsekvens
4	Sannolik (Sannolikheten är så stor att det är en fråga om när det inträffar och i vilken omfattning)	Allvarlig (Mycket allvarlig skada. Omfattande och allvarliga konsekvenser för verksamheten. Kan orsaka mycket stora skador för tredje part)
3	Möjlig (Kan mycket väl inträffa men troligtvis inte särskilt frekvent)	Kännbar (Allvarlig skada. Stora störningar i verksamheten. Kan medföra betydande skada för tredje part)
2	Mindre sannolik (Inträffar inte under normala omständigheter eller i alla fall inte frekvent)	Lindrig (Betydande skada men konsekvensen kan hanteras i det löpande arbetet. Kan få bekymmersamma konsekvenser för tredje part)
1	Osannolik (Obefintlig eller liten risk)	Försumbar (Liten skada. Möjlig påverkan på verksamheten. Konsekvensen för tredje part är begränsad)

Område	Risk	Riskvärdering	Risk-värde	Vad kan hända?
Verksamhets-specifika risker utifrån nämndens ansvarsområden	**Otillräcklig kontinuitetshantering där verksamheten inte identifierat sina kritiska aktiviteter och tillsett att det finns planer och reservrutiner för att säkerställa kontinuitet.**	**Sannolikhet** 3. Möjlig **Konsekvens** 4. Allvarlig	12	Bristande förmåga att motstå störningar och avbrott, och om en störning eller ett avbrott ändå inträffar kunna upprätthålla den kritiska verksamheten på en tolerabel nivå i kris och krig så som vid störning i fredstid.
Ekonomi	**Flödet med manuella utbetalningar och att man frångår rutiner och kontroller.**	**Sannolikhet** 2. Mindre sannolik **Konsekvens** 3. Kännbar	6	Felaktiga utbetalningar kan ske då rutiner och kontroller inte genomförs på samma sätt, då man frångår ordinarie utbetalningsflöde.
Personal- och kompetens-försörjning (HR-området)	**Arbetsmiljö - SAM**	**Sannolikhet** 2. Mindre sannolik **Konsekvens** 3. Kännbar	6	Risk att chefer inte uppfyller sitt arbetsmiljöansvar och de lagar och föreskrifter som finns. Att arbetsmiljöansvaret inte följer fördelningen. Vidarefördelning av arbetsmiljöuppgifter kan brista. Oklarhet i hur arbetsmiljöuppgifter är fördelat vid t ex delat ledarskap.
	Hot och våld, medarbetare	**Sannolikhet** 2. Mindre sannolik **Konsekvens** 3. Kännbar	6	Kännedom och följsamhet till riktlinje och rutiner för anställda. Riskbedömningar och handlingsplaner ska finnas utifrån respektive verksamhets behov. Allvarlighetsgraden kan variera beroende på verksamhet.
Välfärds-brottslighet, oegentligheter (korruption, mutor och jäv)	**Bristande kontroll av anbudsgivare och underleverantörer**	**Sannolikhet** 3. Möjlig **Konsekvens** 3. Kännbar	9	Risk för välfärdsbrottslighet, oegentligheter m.m.
	Jäv, muta eller annan påverkan vid upphandling/inköp	**Sannolikhet** 3. Möjlig **Konsekvens** 2. Lindrig	6	Påverkan som kan leda till felaktigt köp, både fel leverantör och hög kostnad.

Område	Risk	Riskvärdering	Risk-värde	Vad kan hända?
Inköp och upphandling	**Otillåtna direktupphandlingar**	**Sannolikhet** 3. Möjlig **Konsekvens** 3. Kännbar	9	Risk för att otillåtna direktupphandlingar görs av olika anledningar. Risk för brott mot LOU, och därmed risk för konkurrensskadeavgift, risk att lagstadgad dokumentationsplikt inte följs. Stor risk för ökade och onödiga kostnader vid köp utanför avtal. Risk för att köp görs som inte uppfyller RJL:s krav avseende leverantör, produktkvalitet, hållbarhetskrav m.m.
Administrativa rutiner	**Barnkonventionen**	**Sannolikhet** 3. Möjlig **Konsekvens** 3. Kännbar	9	Risk för brister i följsamhet till lagkrav i Barnkonventionen. Sedan den 1 januari 2020 är FN:s barnkonvention lag i Sverige. Det innebär ett större ansvar för kommuner och regioner att tillämpa barns rättigheter så att de får ett genomslag vid bedömningar, ärenden och beslut som rör barn.
Uppföljning	**Uppföljning av tidigare genomförda kontrollmoment**	**Sannolikhet** 2. Mindre sannolik **Konsekvens** 3. Kännbar	6	Risk för att åtgärdsförslag gällande tidigare genomförda kontrollmoment inte hanterats/beaktats.

3 Kontrollmoment

3.1 Område: Verksamhetsspecifika risker utifrån nämndens ansvarsområden

Risk-värde	Kontrollmoment	Vad kontrolleras och hur kontrolleras det?	Berörda verksamhetsområden
12	**Kontroll av följsamhet till regionövergripande rutiner för kontinuitetshantering.**	Kontinuitetshantering syftar till att genom ett systematiskt arbetssätt bygga förmåga att motstå störningar och avbrott. Regionövergripande rutiner finns framtagna och gäller från 1 april 2025. Kontrollmoments syfte är att granska följsamheten till dessa rutiner och verifiera verksamheters arbete och dokument utifrån gällande processbeskrivning (ansvar och roller, resurser och aktiviteter, åtgärdsplan, uppföljning osv.).	Kontrollmomentet är regionövergripande.

3.2 Område: Ekonomi

Risk-värde	Kontrollmoment	Vad kontrolleras och hur kontrolleras det?	Berörda verksamhetsområden
6	**Kontroll av manuella utbetalningar**	Manuella utbetalningar är ett avsteg från betalning via leverantörs-reskontran (som är den ordinarie rutinen för utbetalningar av fakturor). Kontrollmomentet syftar till kontrollera att manuella utbetalningar attesterats av rätt personer, innehåller tillräckligt underlag och kartlägga i vilka situationer manuella utbetalningar används. Kontrollen avser manuella utbetalningar som är genomförda 1 juli 2025-30 juni 2026.	Kontrollmomentet är regionövergripande.

3.3 Område: Personal- och kompetensförsörjning (HR-området)

Risk-värde	Kontrollmoment	Vad kontrolleras och hur kontrolleras det?	Berörda verksamhetsområden
6	**Kontroll av att fördelning av arbetsmiljöuppgifter sker i enlighet med gällande lag, föreskrifter och interna styrdokument.**	I regioner och kommuner är det fullmäktige som har det yttersta arbetsgivaransvaret för arbetsmiljön. Fullmäktige beslutar om reglementen för styrelse och nämnder där de fördelar ansvarsområden. I regionstyrelsens reglemente framgår att regionstyrelsen är anställningsmyndighet för samtliga anställda i regionen. Enligt föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete framgår att det är arbetsgivaren som har det juridiska ansvaret för att arbetsmiljöarbetet genomförs, men uppgifter för att utföra olika aktiviteter kan fördelas i organisationen. Kontrollmomentet syftar till att kontrollera om fördelning av arbetsmiljöuppgifter sker enligt gällande regelverk och att fastställda blanketter används och kan verifieras. Fokus ligger på de verksamheter som har ett delat chefskap, verksamheter som arbetar i delade lokaler och chefer/medarbetare som slutat sin anställning och som hade fördelat arbetsmiljöuppgifter.	Kontrollmomentet är regionövergripande.
6	**Kontroll av följsamhet till den regionövergripande riktlinjen för bemötande i riskfyllda situationer i arbetsmiljön.**	Kontrollmomentets syfte är att kontrollera och följa upp hur våra verksamheter tillämpar och arbetar utifrån den regionövergripande riktlinjen som beskriver hur Region Jönköpings län ska arbeta för att förebygga, hantera och bearbeta våld- och hotsituationer. Riktlinjen ska ses som ett stöd för att nå RJL:s arbetsmiljömål och som ett komplement till regionens arbetsmiljöpolicy. Riktlinjen fastställer roller och ansvar, hur förebyggande arbete ska ske och hur uppföljning ska ske efter en hot- och våldssituation.	Kontrollmomentet är regionövergripande.

3.4 Område: Välfärdsbrottslighet, oegentligheter (korruption, mutor och jäv)

Risk-värde	Kontrollmoment	Vad kontrolleras och hur kontrolleras det?	Berörda verksamhetsområden
9	**Kontroll av rutiner och arbetssätt gällande jäv och muta i samband med upphandlingar samt en uppföljning av vilka kontroller av anbudsgivare som utförs för att förebygga risken för välfärdsbrottslighet, oegentligheter m.m.**	Region Jönköpings län har en handbok som bl.a. beskriver olika delar av upphandlingsprocessen. I samband med en upphandling utformas en expertgrupp som tillsammans med ansvarig upphandlare bl.a. utformar de krav och villkor som ska gälla för upphandlingen i syfte att möta de behov som finns. Expertgruppen arbetar tillsammans med upphandlaren för att säkerställa att varor och tjänster som köps har rätt funktion, kvalitet och hög säkerhet. I handboken beskrivs hur jäv och muta ska hanteras i expertgruppen och kontrollmomentets syfte är att se hur detta hanterats för ett urval av genomförda upphandlingar. Kontrollmomentet omfattar även en uppföljning av rutiner och arbetssätt gällande leverantörsprövning avseende risken för väldfärdsbrottslighet och oegentligheter.	Kontrollmomentet avser upphandlingsverksamheten inom Verksamhetsstöd och service.

3.5 Område: Inköp och upphandling

Risk-värde	Kontrollmoment	Vad kontrolleras och hur kontrolleras det?	Berörda verksamhetsområden
9	**Kontroll av följsamhet till regionens riktlinjer avseende direktupphandlingar.**	Kontrollmomentets syfte är att kontrollera följsamhet till det regelverk som finns gällande direktupphandlingar. Reglerna kring direktupphandling finns bl.a. i LOU (Lag om offentlig upphandling), i regionens riktlinje om direktupphandling och i regiondirektörens vidaredelegering från styrelse och nämnder. Direktupphandling ska, enligt regionens riktlinjer, som huvudregel genomföras i upphandlingssystemet. Enligt Upphandlingsmyndigheten är det viktigt med tydliga interna riktlinjer för direktupphandlingar för att bl.a. förebygga risken för korruption.	Kontrollmomentet är regionövergripande.

3.6 Område: Administrativa rutiner

Risk-värde	Kontrollmoment	Vad kontrolleras och hur kontrolleras det?	Berörda verksamhetsområden
9	**Kontroll av följsamhet till Barnkonventionen.**	Sedan den 1 januari 2020 är FN:s barnkonvention lag i Sverige. Det innebär ett större ansvar för kommuner och regioner att tillämpa barns rättigheter så att de får ett genomslag vid bedömningar, ärenden och beslut som rör barn. Kontrollmomentets syfte är att kartlägga vilken styrning, arbetssätt och rutiner som finns för att säkerställa följsamhet till aktuell lag och om det finns beslutsunderlag som tydligt visar att barns bästa enligt Barnkonventionen har tagits i beaktande.	Kontrollmomentet avser Regionstyrelsen.

3.7 Område: Uppföljning

Risk-värde	Kontrollmoment	Vad kontrolleras och hur kontrolleras det?	Berörda verksamhetsområden
6	**Uppföljning av kontrollmoment som genomfördes under 2024.**	Syftet är att följa upp vilka åtgärder som vidtagits utifrån givna rekommendationer i tidigare rapporter och uppdrag från regiondirektören. De kontrollmoment som genomfördes under 2024 ska följas upp och de är följande: * Kapitalförvaltning * Synergi * Bisysslor * Dataskydd, registerförteckning * Löneprocessen * Informationssäkerhet, informationsklassning	De verksamhetsområden som berördes av kontrollmomenten 2024.

4 Rapportering av kontrollmoment

Varje kontrollmoment ska rapporteras skriftligt enligt fastställd intern kontrollplan. I rapporten ska resultat/iakttagelser och åtgärdsförslag framgå. Rapporten ska överlämnas till ansvarig direktör/VD. Till rapporten ska det även överlämnas en åtgärdsplan. Rapporter avseende genomförda kontrollmoment lämnas även löpande till berörd styrelse/nämnd/bolag som informationsärende. En sammanfattande presentation av årets genomförda kontrollmoment presenteras för styrelse/nämnd/bolag senast under mars månad efterföljande år.

§ 239

Intern kontroll – Riskanalys 2026

Beslut

Ulrika Strånge, verksamhetscontroller, informerar om följande:

- regelverk som styr arbetet med intern kontroll i Region Jönköpings län
- genomförd riskanalys inom regionstyrelsens ansvarsområden
- identifierade risker med högre riskvärden.

Dialog förs i fråga om identifierade risker och lämpliga kontrollmoment i kommande års intern kontrollplan. Regionstyrelsen ska vid kommande sammanträde den 27 januari fatta beslut om intern kontrollplan för år 2026.

Regionstyrelsen lägger informationen till handlingarna.

---

§ 22

Delegationsordning för Regionstyrelsen

Diarienummer: RJL 2025/4494

Beslut

Regionstyrelsens arbetsutskott föreslår regionstyrelsen

- fastställa delegationsordning för Regionstyrelsen.

Sammanfattning

En revidering föreslås av delegationsordningen för Regionstyrelsen. Revideringen görs med utgångspunkt i behovet att förtydliga delegationen avseende uppgifter inom miljöområdet. Regiondirektören ansvarar för att regionens verksamheter bedrivs enligt gällande lagar och föreskrifter inom arbetsmiljö och miljö samt att ansvaret för dessa uppgifter sker nedåt i organisationen. För att förtydliga miljöområdet som ett parallellt sakområde till arbetsmiljöområdet har detta kompletterats i delegationsordningen under rubriken ”4. Delegering till regiondirektören”.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Delegationsordning – Regionstyrelsen, med spårade ändringar

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Regionledningskontoret

Regionstyrelsen

Delegationsordning för Regionstyrelsen

Förslag till beslut

Regionstyrelsen

- fastställer delegationsordning för Regionstyrelsen.

Sammanfattning

En revidering föreslås av delegationsordningen för Regionstyrelsen. Revideringen görs med utgångspunkt i behovet att förtydliga delegationen avseende uppgifter inom miljöområdet. Regiondirektören ansvarar för att regionens verksamheter bedrivs enligt gällande lagar och föreskrifter inom arbetsmiljö och miljö samt att ansvaret för dessa uppgifter sker nedåt i organisationen. För att förtydliga miljöområdet som ett parallellt sakområde till arbetsmiljöområdet har detta kompletterats i delegationsordningen under rubriken ”4. Delegering till regiondirektören”.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Delegationsordning – Regionstyrelsen, med spårade ändringar

Beslutet skickas till

Regiondirektör
Regionledningskontoret Kansli

Jane Ydman
Regiondirektör

Siw Kullberg
Kanslidirektör

Delegationsordning - Regionstyrelsen

1. Allmänt

Grunder för delegering av beslut

Enligt 6 kap. 37 § kommunallagen får regionstyrelsen uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på styrelsens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.
Vidare framgår det av 7 kap. 5 § kommunallagen att styrelsen får uppdra åt en anställd hos Region Jönköpings län att besluta på styrelsens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.
Samtliga beslut som fattas på delegation ska följa gällande författningar och av regionfullmäktige beslutade policys samt ligga inom budgeterad ram/investeringsplan för berörd verksamhet.

Beslut som inte får delegeras

Av 6 kap. 38 § kommunallagen framgår att beslutsrätten i följande ärenden inte får delegeras:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av styrelsen i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden eller
5. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras

Vidaredelegering

Regiondirektören har ställning som förvaltningschef. Beslut som delegeras till förvaltningschef får vidaredelegeras i de fall styrelsen godkänt detta, vilket framgår av delegationsordningen. Vidaredelegering kan endast ske i ett led. Därutöver är vidaredelegering inte tillåtet. Detta framgår av 7 kap. 6 § kommunallagen.
Formell vikarie för delegat erhåller dennes delegation.
Delegat kan hänskjuta beslutsfattandet till den som gett delegationen.

Undertecknade av handlingar i styrelsens namn

Avtal, handlingar och skrivelser som beslutas av styrelsen eller av utskottet på delegation ska undertecknas av ordföranden eller vid förfall för denne av vice ordföranden samt kontrasigneras av regiondirektören, vid dennes förfall av ekonomidirektör.
Befattningshavare som fattar beslut på delegation undertecknar de handlingar som är en följd av beslut som vederbörande fattat.

Diarieföring av delegationsbeslut
Delegaten ansvarar för att beslutet diarieförs.

Anmälan av delegationsbeslut
Beslut som är fattade på delegation ska anmälas till regionstyrelsen vid nästkommande sammanträde, såvida annat inte anges i delegationsordningen nedan. Beslut som regiondirektören har vidaredelegerat ska av beslutsfattaren anmälas till regiondirektören, som i sin tur anmäler beslutet till styrelsen. Anmälan ska ske på för ändamålet särskild framtagen blankett.

Verkställighetsbeslut
Utöver de beslut som kan fattas enligt denna delegation fattar regionens tjänstemän s.k. verkställighetsbeslut eller verkställighetsåtgärder.
Med verkställighet avses åtgärder som en tjänsteman utför i den dagliga verksamheten och inom ramen för de arbetsuppgifter som normalt ingår i befattningen. I det dagliga arbetet utgår verkställighet ofta från beslut som regleras i lag eller avtal. För att ett beslut ska ses som verkställighet får det inte föreligga några alternativa lösningar av principiell och övergripande natur. Det måste också finnas politiskt fastställda mål för verksamheten samt en politiskt fastställd ekonomisk ram. De flesta beslut av ekonomisk art inom budgetramen och för i budgeten eller i annat beslut fastställt ända- mål betraktas som verkställighetsbeslut. Detta gäller också beslut som rör förvaltningen och regionens interna förhållanden.

Verkställighetsbeslut behöver inte anmälas.

Jäv
Vid både delegationsbeslut och verkställighet gäller jävsreglerna i kommunallagen och förvaltningslagen.

2. Delegering till arbetsutskottet

2.1	Rätt att besluta om deltagande i kurser, konferenser, utbildning o dyl. för styrelsens ledamot/ersättare inom och utanför riket
2.2	Rätt att besluta om styrelsens representation samt regionens representation olika sammanhang
2.3	Rätt att besluta om anställningsvillkor för regiondirektör
2.4	Rätt att besluta om att sälja utrangerad utrustning om försäljningspris understiger 4 000 000 kr
2.5	Rätt att fatta beslut i individuella ärenden gällande särskild avtalspension
2.6	Rätt att fatta beslut om utgifter inom 200 000

3. Delegering till ordföranden

3.1	Rätt att besluta på styrelsens vägnar i brådskande ärenden enligt 6 kap. 39 § kommunallagen *Anm. Vid ordförandens förfall fattar vice ordföranden beslut*
3.2	Rätt att besluta om tillförordnad regiondirektör.
3.3	Rätt att besluta om semester och deltagande i kurser, konferenser, utbildning o dyl. för regiondirektör

4. Delegering till regiondirektören

Regiondirektörens rätt att fatta beslut på delegation samt besluta om vidaredelegering framgår av tabellen nedan.
Därtill utöver regiondirektören, som regionens främsta tjänsteman och enda förvaltningschef, den operativa ledningen av regionens verksamheter och ansvarar för att dessa bedrivs i enlighet med politiska riktlinjer och fastställda budgetar.
Region Jönköpings län har som arbetsgivare det övergripande arbetsmiljöansvaret. Av regionstyrelsens reglemente framgår att styrelsen är anställningsmyndighet. Regionstyrelsen har därmed det övergripande arbetsgivar- och arbetsmiljöansvaret och har också det övergripande ansvaret på risk- och säkerhetsområdet.
Regiondirektören ansvarar för att regionens verksamheter bedrivs enligt gällande lagar och föreskrifter- inom arbetsmiljö och miljö~~på arbetsmiljöområdet~~.
Regiondirektören ser till att fördelningen av ansvaret för dessa uppgifter~~arbetsmiljöuppgifterna~~ sker nedåt i organisationen. Den närmare fördelningen av uppgifter inom arbetsmiljö och miljö~~arbetsmiljöuppgifterna~~ (inklusive brand, miljö, risk- och säkerhetsarbetet) framgår av särskilt framtagen instruktion.

Företrädarskap allmänt

4.1	**Beslut**	**Får vidaredelegeras**
4.1.1	Rätt att motta delgivning. *(Anmäls ej)*	Ja
4.1.2	Rätt att utse beslutsattestant samt befattningshavare med rätt att teckna regionens firma i olika ärenden.	Nej
4.1.3	Rätt att föra Regionens talan vid domstol och andra myndigheter samt vid förrättningar av skilda slag.	Ja
4.1.4	Rätt att utfärda fullmakt för annan att föra Regionens talan vid domstol eller andra myndigheter samt vid förrättningar av skilda slag.	Ja

4.1.5	Rätt att besluta om yttranden i ärenden av mindre principiell natur där regionen är remissinstans.	Ja
4.1.6	Rätt att besluta om överklagan av beslut.	Nej

Personal

4.2	Beslut	Får vidaredelegeras
4.2.1	Rätt att teckna kollektivavtal och genomföra tvisteförhandlingar.	Ja
4.2.2	Rätt att anställa/förordna och entlediga verksamhetschefer.	Ja
4.2.3	Rätt att besluta om avgångsvederlag.	Ja
4.2.4	Rätt att besluta om tillförordnad direktör.	Ja, inom tidsperioden två veckor. Vid frånvaro längre än två veckor får beslutet inte vidaredelegeras.

Ekonomi

4.3	Beslut	Får vidaredelegeras
4.3.1	Avskrivning av fordran upp till 300 000 kr.	Ja
4.3.2	Rätt att fatta beslut om medelsförvaltning i enlighet med av fullmäktige fastställd finanspolicy.	Ja
4.3.3	Rätt att besluta om mottagande av gåva till Regionen till ett värde av upp till 1 mkr som inte medför några restriktioner för Regionens verksamhet.	Ja
4.3.4	Rätt att besluta om tillämpningsanvisning gällande regionens taxor och avgifter.	Ja
4.3.5	Förändring av regionstyrelsens utgiftsramar till följd av avtal, politiska beslut, aktivering av investeringar, tekniska justeringar och motsvarande så länge detta inte kommer i konflikt med 6 kap. 38§ kommunallagen.	Ja
4.3.6	Ingå, teckna och säga upp leasingavtal (bilar).	Ja

4.3.7	Rätt att besluta om att sälja utrangerad utrustning om försäljningspris understiger 2 000 000 kr.	Ja
4.3.8	Rätt att yttra sig i ärenden rörande skuldsanering.	Ja

Avtal, upphandling (exklusive fastighetsområdet) och försäljning

4.4	**Beslut**	**Får vidaredelegeras**
4.4.1	Upphandling av varor och tjänster i enlighet med beslutad budget.	Ja
4.4.2	Rätt att besluta om investeringar i utrustning/inventarier understigande 1 mkr till följd av akuta ärenden.	Nej
4.4.3	Rätt att ingå, underteckna och säga upp serviceavtal gällande hjälpmedel med länets kommuner.	Ja

Fastigheter

4.5	**Beslut**	**Får vidaredelegeras**
4.5.1	Rätt att besluta om, förvärv, byte, försäljning av fastigheter m.m. där vederlaget eller värdet av ingående delar uppgår till högst 1 miljon kronor.	Ja
4.5.2	Rätt att besluta om byggnation understigande 2 miljon kr.	Ja
4.5.3	Rätt att ingå, säga upp och förlänga hyresavtal där det sammantagna åtagandet inte överstiger 3 mkr Rätt att ingå tilläggsavtal avseende fastigheter där åtagandet för tilläggsavtalet inte överstiger 500 000 kr. *(Gäller regionens åtagande som både hyresgäst och hyresvärd).*	Ja
4.5.4	Upphandling av varor och tjänster i enlighet med beslutad budget.	Ja
4.5.5	Upphandling av byggentreprenad i enlighet med beslutad budget	Ja

Dataskyddsförordningen och informationssäkerhet

4.6	Beslut	Får vidaredelegeras
4.6.1	Rätt att förordna Dataskyddsombud.	Nej
4.6.2	Rätt att ingå, underteckna och säga upp personuppgiftsbiträdesavtal.	Ja
4.6.3	Rätt att helt eller delvis avslå begäran om de registrerades rättigheter, avseende registerutdrag, rättelse, radering, begränsning, dataportabilitet och invändning enligt 15 – 18 och 20 - 21 artikel dataskyddsförordningen.	Ja
4.6.4	Rätt att anmäla personuppgiftsincident som ej osannolikt medför en risk för fysiska personers fri och rättigheter till Integritetsskyddsmyndigheten enligt 33 artikel dataskyddsförordningen.	Ja
4.6.5	Rätt att anmäla sådana informationssäkerhetsincidenter som omfattas av lag om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster till behörig tillsynsmyndighet.	Ja

Allmänna handlingar och arkiv

4.7	Beslut	Får vidaredelegeras
4.7.1	Beslut att helt eller delvis avslå begäran att ta del av allmän handling samt beslut att ställa upp villkor för handlingens utlämnande.	Ja
4.7.2	Besluta om riktlinjer om bevarandetider och gallring avseenden regionens arkiv	Ja
4.7.3	Utfärda tillämpningsanvisningar till regionens arkivreglemente samt tillsynsbeslut	Ja
4.7.4	Rätt att överta arkiv enligt 9 § Arkivlagen (1990:782).	Ja

Regionens anknutna stiftelser (donationsfonder)

4.8	Beslut	Får vidaredelegeras

4.8.1	Företräda Region Jönköpings läns förvaltade donationsfonder och stiftelser inklusive underteckna årsredovisningar och ansöka om permutation.	Ja
4.8.2	Mottagande av donation/gåva till Region Jönköpings län till ett värde av upp till 1 mkr samt besluta om att inte mottaga donation/gåva.	Ja

Kvalitetsregister

4.9	**Beslut**	**Får vidaredelegeras**
4.9.1	Beslut om behandling av data och personuppgifter som ligger utanför den ordinarie driften.	Ja
4.9.2	Rätt att ingå, underteckna och säga upp avtal avseende överenskommelse om avgift för arbete med sammanställning av data ur kvalitetsregister.	Ja
4.9.3	Beslut om utlämnande av uppgifter från kvalitetsregister där regionstyrelsen är centralt personuppgiftsansvarig.	Ja

Säkerhet och beredskap

4.10	**Beslut**	**Får vidaredelegeras**
4.10.1	Rätt att ingå, underteckna och säga upp säkerhetsskyddsavtal, samt i övriga ärenden med anknytning till säkerhetsskyddslag (2018:585) företräda RJL vid samordning med berörda myndigheter.	Ja
4.10.2	Rätt att företräda Regionen i kontakter med behörig myndighet, för t.ex. anmälningar, kontakter, och samråd vad gäller krig, kris, och beredskapsangelägenheter.	Ja
4.10.3	Rätt att ta beslut om kamerabevakning.	Ja
4.10.4	Rätt att begära sändning av Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA).	Ja

Övrigt

4.11	**Beslut**	**Får vidaredelegeras**

4.11.1	Besluta om avvisning av för sent inkommen överklagan av beslut.	Ja

Om dokumentet

Fastställt av regionstyrelsen 2025-09-23 § 191.

§ 23

Tillägg till hyresavtal paviljonger Norrahammars vårdcentral

Diarienummer: RJL 2025/4451

Beslut

Regionstyrelsens arbetsutskott föreslår regionstyrelsen

- godkänna hyresåtagande under 60 månader enligt tilläggsavtal med Hemsö Vårdfastigheter AB för maximalt 6 500 000 kronor.

Sammanfattning

Vårdcentralen i Norrahammar har behov av större lokaler till följd av befolkningstillväxt, ökat antal listade patienter samt påtagliga brister i arbetsmiljön. Befintliga lokaler är otillräckliga, vilket påverkar både patientsäkerhet och arbetsmiljö negativt. För att hantera det akuta behovet etableras modulbyggnader som tillfälliga lokaler i anslutning till nuvarande byggnad. Etableringen sker enligt tillägg till hyresavtal med Hemsö Vårdfastigheter AB.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2025-12-19
- Bilaga - Skiss Norrahammars vårdcentral
- Tilläggsavtal Norrahammar vårdcentral

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Regionledningskontoret

Regionstyrelsen

Tillägg till hyresavtal paviljonger Norrahammars vårdcentral

Förslag till beslut

Regionstyrelsen

- godkänner hyresåtagande under 60 månader enligt tilläggsavtal med Hemsö Vårdfastigheter AB för maximalt 6 500 000 kronor.

Sammanfattning

Vårdcentralen i Norrahammar har behov av större lokaler till följd av befolkningstillväxt, ökat antal listade patienter samt påtagliga brister i arbetsmiljön. Befintliga lokaler är otillräckliga, vilket påverkar både patientsäkerhet och arbetsmiljö negativt. För att hantera det akuta behovet etableras modulbyggnader som tillfälliga lokaler i anslutning till nuvarande byggnad. Etableringen sker enligt tillägg till hyresavtal med Hemsö Vårdfastigheter AB.

Ärendebeskrivning

Vårdcentralen i Norrahammar har under de senaste fem åren ökat sitt patientunderlag med cirka 1 000 invånare. Området expanderar fortsatt med pågående bostadsbyggnation, vilket förväntas öka belastningen på vårdcentralen ytterligare. I dagsläget är samtliga ytor fullt utnyttjade och personalen arbetar i trånga utrymmen som saknar tillräcklig ventilation. Detta har lett till dokumenterade arbetsmiljöproblem med luftvägsymptom hos personal samt svårigheter att upprätthålla hygien- och patientsäkerhetskrav.

Som en omedelbar åtgärd föreslås en modulbyggnad (paviljong) uppföras i anslutning till befintlig vårdcentral. Målet är att säkerställa fortsatt god vård i Norrahammar samt trygga arbetsförhållanden för vårdpersonalen i väntan på långsiktig lösning för permanent större lokal. Modulerna hyrs för 60 månader (5 år) med möjlighet till förlängning. Hyresperioden är 2026-02-01 till 2031-01-31. Den totala beräknade kostnaden är 6 500 000 kronor över hela hyresperioden med en årshyra på 1 300 000 kronor. Hyreskostnaden regleras via hyrestillägg och driftkostnader för el, vatten och avlopp debiteras enligt förbrukning. Tilläggsavtalet regleras i enlighet med ordinarie hyresavtal.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 2025-12-19

- Bilaga - Skiss Norrahammars vårdcentral
- Tilläggsavtal Norrahammar vårdcentral

Beslutet skickas till

Regionledningskontoret Ekonomi
Verksamhetsstöd och Service Regionfastigheter
Vårdcentralerna Bra Liv

Jane Ydman
Regiondirektör

Maria Berghem
Ekonomidirektör

Tillägg till Hyresavtal – Hyresvärds kommande ombyggnad av Hyresgästs lokal

Bilaga 7

Avser	Hyresavtal nr	I Fastigheten, Ort
	25434 0101 01	Norrahammar 28:108, NORRAHAMMAR
Hyresvärd		Personnr/orgnr
	Hemsö Vårdfastigheter AB	556657-9958
Hyresgäst		Personnr/orgnr
	Region Jönköpings län	232100-0057

1. Bakgrund och syfte

Efter önskemål från Hyresgästen har Hyresvärd och Hyresgäst, nedan kallade **”Parterna”** kommit överens om att Hyresvärden för Hyresgästens räkning ska tillskapa modulbyggnad åt befintlig lokal för att bättre passa Hyresgästens verksamhet, **”Projektet”**.

Hyresgästen har själva sökt och erhållit bygglov för modulbyggnad. Hyresvärden har genomfört upphandling på hyresgästens underlag för önskad modulbyggnad.

Mot denna bakgrund har Parterna denna dag tecknat detta tilläggsavtal om ombyggnation av lokal **”Tilläggsavtalet”** till Hyresavtalet. Syftet med Tilläggsavtalet är att beskriva den hyresgästanpassning som ska ske samt reglera Parternas mellanhavanden under Projektet samt de förändringar i övrigt som sker med anledning av Projektet.

2. Hyresgästanpassningen

Projektet avser att genomförs enligt följande:

I ombyggnadstilläget ingår:

- Etablering och avetablering av upphandlade moduler från Expandia.
- Hyreskostnad av moduler för 60 månader (5 år).
- Kostnad för förberedelse av mark för etablering av moduler och inkoppling av vatten, avlopp och el samt utbyggd undermätning av dessa.
- Byggnation av länkbyggnad som binder ihop befintlig byggnad och modulbyggnad.
- Anpassning av parkering för att kunna utnyttja parkeringen så effektivt som möjligt.
- Byggherreskostnader såsom projektledning, besiktning, kostnader för KA, startbesked, slutbesked mm.

3. Beräknad projektkostnad

Den totala kostnaden för hyresgästanpassningen beräknas preliminärt uppgå till 6 488 240 kronor exklusive mervärdesskatt.

Se bilaga 1 för sammanställning av kostnader. De flesta kostnader i bilaga 1 är uppskattade kostnader, faktiska kostnader redovisas löpande och säkerställs mot underlag som redovisas vid behov. Sammanställning av samtliga kostnader redovisas när allt samtliga fakturor kommit in för anpassningen av mark och byggnation enligt punkt 6 nedan.

4. Projektets färdigställandedag

Modulerna ska vara på plats och reda för att tas i bruk 2026-02-01. Länkbyggnaden färdigställs så snart som möjligt efter detta. Dock senast 2026-03-31. Dessa ovanstående datum kan dock justeras beroende på när ombyggnadstillägget signeras och beställning till Expandia och Bluewall kan skickas.

Förhyrningen pågår i 60 månader till och med 2031-01-31. Därefter kan förhyrningen av modulerna förlängas. Det hanteras via ett nytt ombyggnadstilägg.

5. Ändrade hyresvillkor efter Projektet är slutfört

Nedan angivna förändringar gäller från ovan angina färdigställandedag.

5.1 Ersättning

Kostnaden för Projektet ska erläggas av Hyresgästen genom ett hyrestillägg om 1 297 648 kronor/år från och med 2026-02-01 till och med 2031-01-31.

Detta ombyggnadstilägg löper längre än vad innestående hyresavtal gör som löper ut 2030-05-31. Om det nuvarande hyresavtalet inte förlängs ska hyresgästen betala resterande innestående kostnad för ombyggnadstilläget (8 månader).

5.2. Ersättning av driftkostnader

Förbrukning av driftkostnader (el, vatten, avlopp) mm under hyrestiden debiteras efter avläst förbrukning (som sker vi undermätning) separat via a-conto-fakturering. Beloppet uppdateras årligen för att ligga så nära verkligheten som möjlighet.

5.3 Index/annan uppräkning

De hyrestillägg som följer av detta Tilläggsavtal är indexreglerade i enlighet med bestämmelserna i Hyresavtalet.

6. Reglering av förändring under projekttiden

Med anledning av att förändringar kan uppkomma under projekttiden kan vissa villkor i Projektet behöva revideras (t.ex. hyra). Sådana ändringar ska efter Projektet är genomfört dokumenteras, i form av ett nytt tilläggsavtal till Hyresavtalet.

7. Övrigt

Eventuell återställning av mark efter avetablerade moduler ersätts mot faktiska kostnader.

I övrigt löper Hyresavtalet på oförändrade villkor.

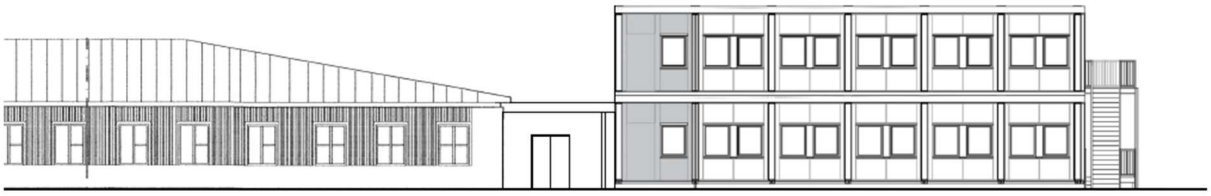
Detta Tilläggsavtal har undertecknats med elektronisk underskrift. Datum för undertecknande framgår av den elektroniska underskriften. Parterna har erhållit en digital kopia av Tilläggsavtalet med tillhörande signaturcertifikat.

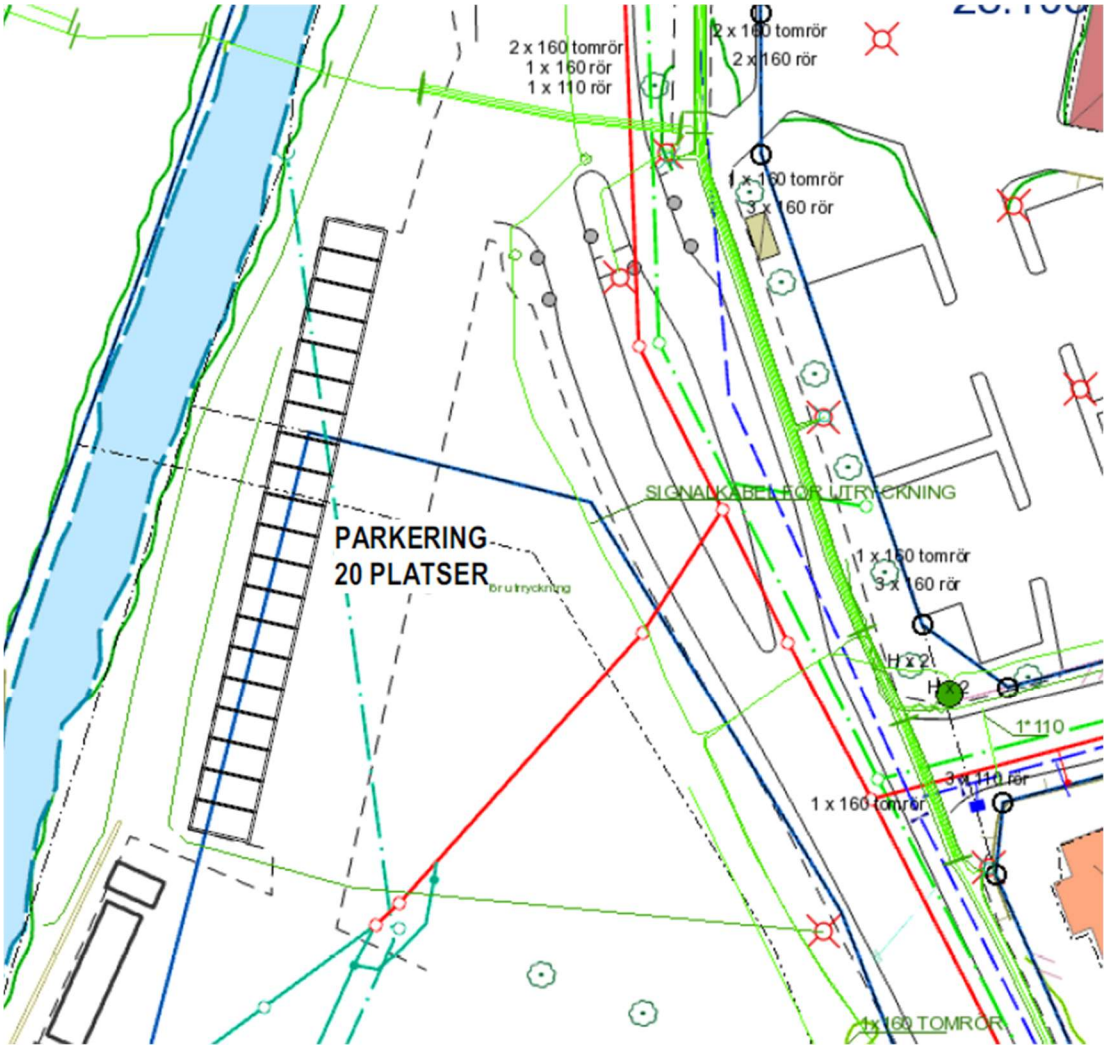
[Hemsö Vårdfastigheter AB] [Region Jönköpings län]

_____ _____

_____ _____


2740.7m2
6.1m2
3.2m2
LÄNK-
BYGGNAD
PAVILJONG-
BYGGNAD
P-platser 14st
P-platser 10st
P-platser 3st
TRAPPA




2 x 160 tomrör
1 x 160 rör
1 x 110 rör
2 x 160 tomrör
2 x 160 rör
1 x 160 tomrör
3 x 160 rör
SIGNALKABEL FÖR UTRYCKNING
PARKERING
20 PLATSER
för utryckning
1 x 160 tomrör
3 x 160 rör
H x 2
H x 2
1*110
3 x 110 rör
1 x 160 tomrör
1x160 TOMRÖR

§ 24

Hyresavtal Hälsan Vårdcentrum

Diarienummer: RJL 2025/4513

Beslut

Regionstyrelsens arbetsutskott föreslår regionstyrelsen

- godkänna förlängning av befintligt hyresavtal med Hemsö Hälsan AB avseende lokaler för Hälsans vårdcentral i Jönköping till och med 2036-10-31, inklusive genomförande av hyresgästanpassning enligt upprättat tilläggsavtal.

Sammanfattning

Region Jönköpings län hyr idag lokaler för Hälsans vårdcentral i fastigheten Hälsan 3 i Jönköping. Den nuvarande hyreskostnaden uppgår till cirka 10 500 000 kronor per år. Tillsammans med hyresvärden Hemsö Hälsan AB har ett förslag tagits fram där det befintliga hyresavtalet förlängs till och med 2036-10-31 och där en hyresgästanpassning genomförs i vårdcentralens lokaler. Kostnaden hanteras inom ramen för hyran och den totala hyreskostnaden är oförändrad.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Hyresavtal med Hemsö Hälsan AB avseende lokaler för Hälsans vårdcentral

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Regionledningskontoret

Regionstyrelsen

Hyresavtal Hälsan Vårdcentrum

Förslag till beslut

Regionstyrelsen

- godkänner förlängning av befintligt hyresavtal med Hemsö Hälsan AB avseende lokaler för Hälsans vårdcentral i Jönköping till och med 2036-10-31, inklusive genomförande av hyresgästanpassning enligt upprättat tilläggsavtal.

Sammanfattning

Region Jönköpings län hyr idag lokaler för Hälsans vårdcentral i fastigheten Hälsan 3 i Jönköping. Den nuvarande hyreskostnaden uppgår till cirka 10 500 000 kronor per år. Tillsammans med hyresvärden Hemsö Hälsan AB har ett förslag tagits fram där det befintliga hyresavtalet förlängs till och med 2036-10-31 och där en hyresgästanpassning genomförs i vårdcentralens lokaler. Kostnaden hanteras inom ramen för hyran och den totala hyreskostnaden är oförändrad.

Ärendebeskrivning

Region Jönköpings län bedriver primärvårdsverksamhet vid Hälsans vårdcentral i fastigheten Hälsan 3 i Jönköping. Lokalerna hyrs av Hemsö Hälsan AB enligt ett befintligt hyresavtal. Lokalerna omfattar cirka 4 600 kvm med en nuvarande hyreskostnad om cirka 10 500 000 kronor per år.

Inför kommande avtalsperiod har behov av modernisering och viss omdisponering av lokalerna identifierats för att bättre stödja verksamhetens arbetssätt, arbetsmiljö och patientflöden. Mot denna bakgrund har ett avtalsförslag tagits fram tillsammans med hyresvärden.

Enligt upprättat tilläggsavtal ska hyresvärden genomföra en hyresgästanpassning i Hälsans vårdcentrals lokaler. Åtgärderna omfattar mindre förändringar av befintlig planlösning, målning, golvarbeten samt ny inredning i behandlingsrum. I samband med omförhandlingen ges möjlighet att förhandla bort en idag vakant yta från avtalet,

Hyresgästanpassningen regleras i ett tilläggsavtal till nuvarande hyresavtal och beräknas vara färdigställd 2026-04-30. I samband med detta förlängs hyresavtalet till och med 2036-10-31, i övrigt på oförändrade villkor.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse
- Hyresavtal med Hemsö Hälsan AB avseende lokaler för Hälsans vårdcentral

Beslutet skickas till

Regionledningskontoret Ekonomi
Verksamhetsstöd och Service Regionfastigheter
Vårdcentralerna Bra Liv

Jane Ydman
Regiondirektör

Maria Berghem
Ekonomidirektör

Tillägg till Hyresavtal – Hyresvärds kommande ombyggnad av Hyresgästs lokal

Bilaga 8

Avser	Hyresavtal nr	I Fastigheten, Ort
	84401 0100 01	Hälsan 3, Jönköping
Hyresvärd	Hemsö Hälsan AB	Personnr/orgnr 556658-9510
Hyresgäst	Region Jönköpings län	Personnr/orgnr 232100-0057

1. Bakgrund och syfte

Efter önskemål från Hyresgästen har Hyresvärd och Hyresgäst, nedan kallade **”Parterna”** kommit överens om att Hyresvärden för Hyresgästens räkning ska [modernisera, bygga om, renovera] befintlig lokal för att bättre passa Hyresgästens verksamhet, **”Projektet”**.

Mot denna bakgrund har Parterna denna dag tecknat detta tilläggsavtal om ombyggnation av lokal **”Tilläggsavtalet”** till Hyresavtalet. Syftet med Tilläggsavtalet är att beskriva den hyresgästanpassning som ska ske samt reglera Parternas mellanhavanden under Projektet samt de förändringar i övrigt som sker med anledning av Projektet.

2. Hyresgästanpassningen

Projektet avser att genomföra en hyresgästanpassning som innebär mindre förändringar av befintlig planlösning, målning, golvarbeten, ny inredning i behandlingsrum mm enligt Bilaga 1, anbud från Bluewall daterat 2026-10-22. Anbudet är räknat på handlingar från Region Jönköpings Län daterade 2025-10-09, biläggs ej i detta tilläggsavtal. Enda skillnaden mot RFP som också står med som ett förtydligande i Bluewalls anpassning avser att byte av befintlig belysning och belysningsstyrning ej ingår. Det finns redan idag LED-belysning med dimmerfunktion som Hyresvärden ansvarar för.

3. Beräknad projektkostnad

Den totala kostnaden för hyresgästanpassningen beräknas preliminärt uppgå till 2 098 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Av dessa kostnader avser 95 000 kr projekteringskostnader från BSV och 2 003 000 kr för Bluewalls entreprenadkostnad. Dessutom står Hemsö för ett underhållsbidrag som avser golv och målning om 232 500 kr. Sammanställning nedan:

Projektering BSV: 95 000 kr

Entreprenadkostnad: 2 003 000 kr

Byggherrekostnad: 30 000 kr (Besiktning mm)

Total kostnad: 2 128 000

Avgående underhållsbidrag: 232 500

Hyresgrundande kostnad: 1 895 500 kr.

4. Projektets färdigställandedag

Projektet beräknas preliminärt vara färdigställt 2026-04-30

5. Ändrade hyresvillkor efter Projektet är slutfört

Nedan angivna förändringar gäller från ovan angina färdigställandedag.

5.1 Ändrad hyrestid

Hyresavtalet förlängs från och med 2029-11-01 till och med 2036-10-31.

6. Reglering av förändring under projekttiden

Med anledning av att förändringar kan uppkomma under projekttiden kan vissa villkor i Projektet behöva revideras (t.ex. hyra). Sådana ändringar ska efter Projektet är genomfört dokumenteras, i form av ett nytt tilläggsavtal till Hyresavtalet.

7. Övrigt

I övrigt löper Hyresavtalet på oförändrade villkor.

_____

Detta Tilläggsavtal har undertecknats med elektronisk underskrift. Datum för undertecknande framgår av den elektroniska underskriften. Parterna har erhållit en digital kopia av Tilläggsavtalet med tillhörande signaturcertifikat.

[Hemsö Hälsan AB]	[Region Jönköpings län]
_____	_____
Daniel Mandel	
_____	_____
Rikard Larsson	

ANBUD

Hälsan 1

2025-10-22

Blue Wall Construction AB

Vasavägen 8
554 54 Jönköping

Tfn vxl: 036 – 18 40 60
Hemsida: bluewall.se

Orgnr: 556685 – 1970
VATnr: SE556682197001

Bankgiro: 5441 – 1152
Innehar F-skatt

Vilka är vi – vad vill vi

Blue Wall Construction AB grundades 2005 och mycket har hänt sedan starten. Ett företag med lokal anknytning, som successivt byggts upp under åren, har idag blivit ett väletablerat namn i branschen.

Det som gör oss unika är vår personal. Deras kompetens och engagemang är grunden i företaget och det är de som gör skillnad.

Vi betonar gärna vikten av att värna om relationer inom företaget och externt. För att bevara och främja det sätt vi anser rätt, jobbar vi efter en gemensamt framtagen värdegrund som ska tydliggöra vår identitet och vad vi står för. Vi har valt att definiera detta genom tre grundvärden;

Långsiktighet – Utveckling – Engagemang

Vår vision

Vi skall vara det mest attraktiva företaget att göra affärer med och att vara anställd i

Vår affärsidé

Med stort engagemang och kvalitetsmedvetenhet levererar vi de bästa byggtjänsterna

ANBUD

Vi tackar för er förfrågan via mejl dat 2025-09-08 , komplettering via mejl 2025-09-25 samt 2025-09-30 och erbjuder oss att utföra entreprenad i enlighet nedanstående förutsättningar mot en ersättning av

Kronor tvåmiljonertretusen (2 003 000;-)
Lagstadgad mervärdesskatt tillkommer.

Omfattning

Er förfrågan är daterad 2025-09-08.
Rumsbeskrivning dat 250826
A-40-1-030
A-49-1-030
RFP-rapport

Kompletteringar och förtydliganden

Vi förutsätter att personalutrymmen, el och vatten tillhandahålls oss utan kostnad. I anbudet ingår ej sanering av miljöfarliga ämnen. Före upphandling önskar vi en gemensam genomgång för att förtydliga vad vårt anbud omfattar samt diskutera tider. Golv byts i omfattning enligt mejl dat 2025-09-25 dvs korridor, väntrum, vid ändrad planlösning. Övriga golv bonas upp. Vi har inte med elarbeten enligt RFP-rapport utan byter bara belysning där planlösning förändras och allmänbelysning.

Organisation

I vår organisation ingår som

OMBUD
Fredrik Wadsten
PLATSCHEF
Anton Stolsner

Ersättningar / Debiteringsnormer

Timkostnad för yrkesarbetare enligt ABT 06 kap. 6 §9:	550kr/tim
Entreprenörsarvode enligt ABT 06 kap. 6 §9 mom 8a:	10%
Entreprenörsarvode enligt ABT 06 kap. 6 §9 mom 8b:	10%

Detta anbud är bindande i 30 dagar

Förfrågningar gällande ovanstående anbud besvaras av Fredrik Wadsten, tfn 073-707 47 32

Vi ser fram emot att höra av från er för fortsatt diskussion och ett framtida bra samarbete.

Med vänliga hälsningar
Blue Wall Construction AB
Jönköping

_____
Fredrik Wadsten