



SVENSKT NÄRINGSLIV

# Reformer för ökad produktivitet och tillväxt

JUNI 2023



**Författare:** Johan Lidfeldt och Petter Danielsson

---

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	2
<b>1. Produktivitet och tillväxt</b> .....	3
<b>2. Arbetsmarknad</b> .....	24
<b>3. Kompetensförsörjning</b> .....	31
<b>4. Företagande och entreprenörskap</b> .....	47
<b>5. Förbättrad elförsörjning och kortare tillståndsprocesser</b> .....	52
<b>6. Ökad produktivitet i offentlig sektor</b> .....	58

# Förord

*Once you start thinking about growth, it's hard to think about anything else.*

På detta sätt beskrev Nobelpristagaren Robert Lucas betydelsen av ekonomisk tillväxt. Bakgrunden är att små skillnader i BNP-tillväxt per invånare genererar stora skillnader i välfärdsutveckling mellan länder på längre sikt. Och länder som växer snabbt kan på kort tid dramatiskt förbättra levnadsförhållandena i landet, till exempel genom ökad livslängd, minskad barndödlighet, färre som lever under fattigdomsgränsen, förbättrade läs- och skrivfärdigheter, med mera.

Även för rika länder som Sverige är det viktigt att hålla upp en hög BNP-tillväxt. Om tillväxttakten avtar kommer det finnas mindre resurser tillgängliga för att finansiera välfärdsåtgärderna. Det är därför bekymmersamt att tillväxten i Sverige har varit svag sedan 2007. I den så kallade välfärdslistan befinner sig nu Sverige på en tolfte plats. Det är den lägsta platsen någonsin – till och med lägre än i samband med 1990-talskrisen. I år prognosticerar EU-kommissionen att Sverige kommer få lägst tillväxt i hela EU.

Tappet i tillväxttakt sker samtidigt som Sverige är i ett stort behov av struktur-reformer som långsiktigt stärker produktivitetens utvecklingen i landet. En svag tillväxt innebär att mindre resurser kan avsättas för den här typen av reformer. Det reform-utrymme som skapas riskerar i stället att användas för att finansiera den offentliga sektorn, eller genomdriva kortsiktiga stödåtgärder. Detta riskerar i sin tur att leda till negativa konsekvenser för den framtida produktivitetens utvecklingen i Sverige.

Sammanfattningsvis är en ekonomisk politik som skapar hög tillväxt viktigare för vårt gemensamma välfärd än en politik som prioriterar utjämnade konjunktursvängningar eller fördelningspolitik. Det är därför glädjande att regeringen har tillsatt en produktivitetskommission som har till uppgift att kartlägga hinder och utmaningar för att stärka produktiviteten i ekonomin.

I denna rapport belyser vi på Svenskt Näringsliv vilka reformer som behöver genomföras för att BNP-tillväxten och produktivitetens utvecklingen i svensk ekonomi ska ta fart. Totalt presenterar vi fler än 60 reformförslag. Vissa reformförslag är små, men viktiga; andra är genomgripande och gör att Sverige steg för steg kan avancera i välfärdslistan.

Tillväxtkraften finns hos företagen. Politiken kan släppa loss den kraften genom att lansera ett batteri av reformer som stärker vår konkurrenskraft och ökar vår produktivitet. Inte bara nästa år, eller kommande mandatperiod – utan under decennier framöver.

Sven-Olov Daunfeldt  
Chefsekonom, Svenskt Näringsliv

# 1. Produktivitet och tillväxt

Ett vanligt mått på välståndet i ett land är BNP per capita, det vill säga värdet på landets produktion (BNP) dividerat med antalet invånare. BNP per capita beror dels på hur mycket vi arbetar, dels på hur produktiva vi är när vi arbetar, det vill säga hur stora värden som skapas per arbetad timme. Att produktivitetsnivån ökar är av avgörande betydelse för att vi ska kunna höja vårt välstånd i Sverige och förbättra vår internationella konkurrenskraft. Har vi en svagare produktivitetstillväxt än andra länder klarar vi inte av att höja våra löner eller välfärdsåtaganden utan att tappa både marknadsandelar och arbetstillfällen.

Mellan länder finns det enorma skillnader i välstånd, vilket en omfattande forskningslitteratur försöker förklara.<sup>1</sup> Den ekonomiska politikens utformning är här av stor betydelse. Hur gynnsamt innovations-, investerings- och företagsklimat vi har påverkas bland annat av hur väl fungerande vårt skattesystem, arbetsmarknad och offentlig sektor är. Med rätt reformer kan vi höja vår produktivitet och vårt välstånd.

Syftet med detta kapitel är att beskriva den svenska tillväxten och produktiviteten under 2000-talet och jämföra den med andra utvecklade ekonomier. Inledningsvis beskriver vi vilka faktorer som enligt den ekonomiska forskningen ger högre tillväxt och produktivitet. Därefter analyserar vi hur utvecklingen har sett ut i Sverige jämfört med omvärlden under 2000-talet. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion.

## Varifrån kommer tillväxt?

Nobelpristagaren i ekonomi, Robert Lucas, sade en gång att “once you start thinking about growth, it’s hard to think about anything else”.<sup>2</sup> Ett enkelt räkneexempel kan illustrera vad han menade. Antag att två länder – land A och land B – inledningsvis har samma levnadsstandard. Tack vare en mer tillväxtorienterad politik växer ekonomin i land A därefter med 2,5 procent per år, medan ekonomin i land B växer med 1,5 procent per år. Ränta-på-ränta effekterna kommer då innebära att ekonomin i land A har växt med 85 procent efter 25 år, medan ekonomin i land B endast har växt med cirka 45 procent (se diagram 1). Skillnaden i BNP per capita mellan de två länderna kommer vid det laget vara ungefär lika stor som skillnaden i välstånd idag är mellan Sverige och Slovenien.

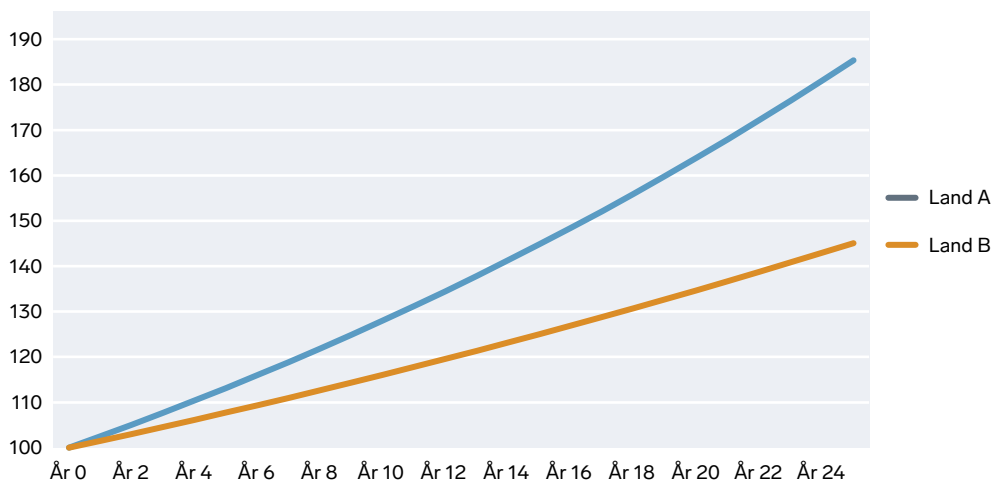
<sup>1</sup> Se avsnittet “Tillväxt enligt ekonomisk teori” nedan för en närmare beskrivning av huvuddragen i forskningslitteraturen.

<sup>2</sup> Citerat i Kealey, T. och Ricketts, M. (2020), “Economic Growth: Seven Stages of Understanding”, Cato Institute, Economic Policy Brief no 3.

Vad räkneövningen ovan visar är att en ekonomisk politik som skapar hög tillväxt egentligen är viktigare för vårt gemensamma välbefinnande än en politik som prioriterar utjämnade konjunktursvängningar eller fördelningspolitik framför tillväxt. En lyckad konjunkturpolitik kan hålla upp konsumtionen med en eller två procent under en lågkonjunktur, men en långsiktigt högre tillväxt skapar enorma välfärdsvinster över tid. Om vi kan få ekonomin att växa med 40 procent mer på 25 års sikt (skillnaden mellan land A och B i exemplet ovan) kommer det också att ha mycket större betydelse för låginkomsttagares inkomster än någon annan tänkbar fördelningspolitisk reform. Trots detta ligger fokus i den ekonomiska debatten oftast på konjunktur- och fördelningsfrågor i stället för tillväxt och produktivitet.<sup>3</sup>

### Diagram 1. Skillnaden mellan 2,5 och 1,5 procents årlig tillväxt

BNP per capita, index, år 1 = 100



Källa: Egna beräkningar.

Men hur får vi då högre tillväxt, det vill säga högre BNP per capita? Ett sätt att öka tillväxten är att fler arbetar fler timmar. Detta kan i många fall vara motiverat. Exempelvis visar beräkningar att under perioden 2015–2020 fanns det 700 000 personer i arbetsför ålder som inte nådde upp till den inkomstnivå som krävs för att definieras som självförsörjande under något av dessa år.<sup>4</sup> Om fler kan arbeta fler timmar och bli självförsörjande så är det en vinst både för samhället och individen. Även det faktum att vi lever längre och friskare liv gör det möjligt och samhällsekonomiskt motiverat att förlänga tiden i arbete.

Men samtidigt kan inte en långsiktigt högre tillväxttakt uppnås genom fler arbetade timmar: exempelvis kan utanförskapet bara brytas en gång och det finns en gräns för hur mycket pensionsåldern kan höjas. Denna typ av förändringar leder till en engångshöjning av BNP-nivån, men inte till en långsiktigt högre tillväxttakt. En långsiktigt högre BNP-tillväxt kräver att vi kontinuerligt ökar vår produktivitet, det vill säga hur mycket och hur värdefulla (kvalitativa) varor och tjänster som vi kan producera under en viss tidsperiod per invånare.

<sup>3</sup> Ett klassiskt exempel på detta är Argentina, som vid början av 1900-talet var ett av världens rikaste länder, men som därefter trots en ekonomisk politik med tidvis stort fokus på omfördelning har blivit betydligt fattigare i relativa termer.

<sup>4</sup> Denna siffra inkluderar inte heltidsstuderande. Se Svenskt Näringslivs rapport "Reformer för fler i arbete" från februari 2023.

## Tillväxt enligt ekonomisk teori

Hur uppstår då produktivitetstillväxt? Under efterkrigstiden har det funnits fyra huvudsakliga och kompletterande nationalekonomiska teoribildningar som försöker förklara detta, nämligen den: (a) neoklassiska tillväxtteorin; (b) den endogena tillväxtteorin; (c) den neo-Schumpeteriansk tillväxtteorin; och (d) den institutionella tillväxtteorin.

Den första teoribildningen, *neoklassisk tillväxtteori*, utvecklades på 1950-talet.<sup>5</sup> Enligt den beror tillväxt i BNP per capita på två faktorer:

1. Tillväxten i kapital per sysselsatt person (eller kapital per capita).
2. Tillväxten i den så kallade totalfaktorproduktiviteten, vilket är ett mått på teknisk utveckling och innovation i bred bemärkelse.

I den neoklassiska modellen har kapitalackumulation avtagande avkastning. Det innebär att ju mer kapital som används per anställd, desto mindre blir vinsten av ytterligare kapitaltillskott. Ett exempel på det kan vara ett redovisningskontor där det initialt finns hälften så många datorer som det finns redovisningsekonomer. Till en början är produktivetsvinsterna av att investera i fler datorer (mer kapital) stora eftersom fler medarbetare då kan få egna datorer. Men när antalet datorer väl överstiger antalet medarbetare minskar nyttan av fler datorinköp snabbt. Vid denna punkt köps nya datorer bara in i takt med att gamla datorer behöver ersättas. Det innebär att det både för detta kontor och för hela ekonomin finns ett jämviktsläge där investeringarna i nytt kapital är exakt lika stora som avskrivningarna av gammalt kapital. I detta jämviktsläge kommer all ytterligare produktivitetstillväxt i stället från teknisk utveckling och innovation i bred bemärkelse.<sup>6</sup>

Det den neoklassiska tillväxtteorin visar är att kapitalackumulation inte ensamt kan förklara ekonomisk tillväxt. För en utvecklad ekonomi skapas tillväxt fram för allt av teknisk utveckling. I denna modell är dock teknisk utveckling en så kallad *exogen* faktor, det vill säga något som inte förklaras inom modellen. Denna kritik har sedan 1980-talet lett till utvecklingen av en teoribildning där teknisk utveckling och innovation förklaras *endogen* (inom) modellen. De viktigaste faktorerna som skapar långsiktig teknisk utveckling enligt denna teoribildning är investeringar i forskning, utveckling och utbildning, men även den informella kunskapsspridningen som ständig sker mellan företag och individer.<sup>7</sup>

I en vidareutveckling av endogen tillväxtteori ställs även frågan om *vem* som beslutar om investeringar i ny teknik, och vad som motiverar dessa beslut. Detta utforskas inom vad som kallas *neo-Schumpeteriansk tillväxtteori*.<sup>8</sup> Namnet syftar på den österrikiska ekonomen Joseph Schumpeter, som främst var känd för att betona entreprenörernas betydelse för ekonomisk tillväxt genom en process av ”skapande

<sup>5</sup> Se Robert M. Solow (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth" och Robert M. Solow (1957), "Technical Change and the Aggregate Production Function" för en beskrivning av den neoklassiska modellens grunder.

<sup>6</sup> Ett exempel på det kan vara en ny managementfilosofi som gör att företaget börjar organisera arbetet på ett mer effektivt sätt. Eller en ny mjukvaruuppdatering gör kontorets redovisningsmjukvara mer kraftfullt.

<sup>7</sup> Se exempelvis Paul Romer (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth" och Robert Lucas (1988), "On the Mechanics of Economic Development" samt Paul Romer (1990), "Endogenous Technological Change".

<sup>8</sup> Se Philippe Aghion, Ufuk Akcigit och Peter Howitt (2015), "Lessons from Schumpeterian Growth Theory".

förstörelse”, det vill säga genom ständigt pågående strukturomvandling. I dessa modeller utgår man från den ekonomiska rollen hos entreprenören – den person inom varje företag som ytterst beslutar om hur resurser ska fördelas mellan produktion, respektive forskning och utveckling. I modellerna drivs teknologisk utveckling av att entreprenören systematiskt tar risker genom att investera i utvecklingen av ny teknik på jakt efter konkurrensfördelar. Detta ger följaktligen en emfas på nyföretagande, konkurrens och förutsättningar för entreprenörskap – ju större marknadspotential och ju hårdare konkurrens, desto snabbare teknologisk utveckling och högre ekonomisk tillväxt.

Dessa tre teoribildningar kompletteras av den *institutionella tillväxtteorin* som blivit alltmer inflytelserik de senaste decennierna. Den institutionella tillväxtteorin betonar formella och informella institutioners betydelse för ekonomisk tillväxt, framför allt genom att skapa goda incitament för ekonomiska aktörer.<sup>9</sup> Om äganderätten är svag försvagas även incitamenten för långsiktiga investeringar och ett produktivt entreprenörskap.<sup>10</sup> Däremot kan en väl utformad lagstiftning bidra till att minska transaktionskostnaderna i en ekonomi genom att skapa förtroende för att avtal, kontrakt och äganderätt kommer att hedras. Det ökar den ekonomiska effektiviteten vilket gör att ekonomin kan närma sig den så kallade produktivetsfronten, det vill säga den nivå av ekonomisk utveckling där det i huvudsak är de mest moderna och effektiva produktionsmetoderna som tillämpas och de mest värdefulla nya varorna och tjänsterna som produceras.<sup>11</sup>

Men det är inte bara lagstiftningen och regelverk som har betydelse för den ekonomiska effektiviteten, utan även hur statsförvaltning och rättssystem fungerar i praktiken. Om rättssystemet är långsamt, oförutsägbart eller frånvarande ökar kostnaderna av att ingå avtal och andra ekonomiska transaktioner och äganderätten försvagas. Det försämrar incitamenten för entreprenörskap och investeringar avsevärt. Detsamma gäller om tillståndsprocesser (till exempel för infrastrukturinvesteringar) är långsamma, dyra och oförutsägbara. Men även informella normer har betydelse för ett lands tillväxt. Om de finns starka sociala normer mot korruption eller för att avtal skall hållas blir till exempel rättssystemets arbete mycket enklare.

## Tillväxtträdet

Så vilka lärdomar kan man då dra från modern tillväxtteori? För att sammanfatta kan de fyra teoribildningarna något förenklat sägas förhålla sig till varandra på följande vis:

<sup>9</sup> Se Douglass C. North (1991), "Institutions" samt Acemoglu och Robinson (2010), "The Role of Institutions in Growth and Development" för två översikter av denna teoribildning.

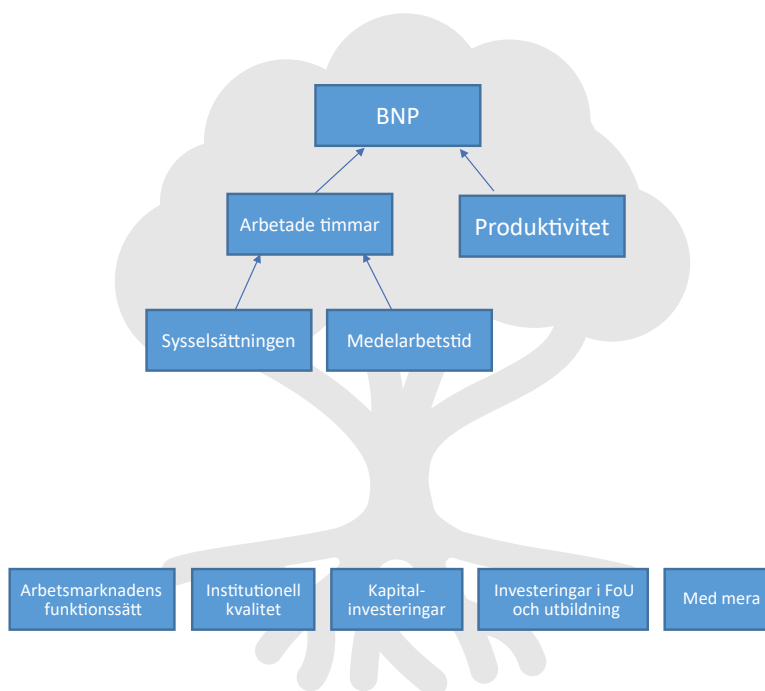
<sup>10</sup> Däremot ökar incitamenten då för korruption, organiserad brottslighet och den typ av parasitär "entreprenörskap" som exempelvis präglar oligarksystemet i Ryssland. Se Baumol (1990), "Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive".

<sup>11</sup> För ett exempel på hur institutioners utformning kan påverka avståndet till den så kallade produktivetsfronten, se Acemoglu, Robinson och Verdier (2012) "Can't We All Be More Like Scandinavians? Asymmetric Growth and Institutions in an Interdependent World".



1. Genom åtgärder som gör det mer lönsamt att investera, till exempel skattelättnader, kan kapitalintensiteten i ekonomin höjas vilket ger högre BNP. Ekonomisk tillväxt kan dock inte enbart komma från ökade kapitalinvesteringar. Förr eller senare tenderar nämligen alla ekonomier att hamna i ett jämviktsläge där investeringarna i nytt kapital är lika stora som avskrivningarna av gammalt kapital (**neoklassisk tillväxtteori**).
2. För en utvecklad ekonomi, som nått detta jämviktsläge, bestäms den ekonomiska tillväxten främst av teknikutveckling, innovation och entreprenörskap. Dessa kan bland annat stimuleras genom främjandet av nyföretagande och konkurrens – och därigenom investeringar i forskning och utveckling (FOU) – samt genom utbildningssatsningar (**endogen och Schumpeteriansk tillväxtteori**).
3. Hur goda incitament som för såväl investeringar i kapital, humankapital och FoU beror dock i hög grad på den institutionella kvaliteten i landet. Om exempelvis rättssystemet eller statsapparaten opererar på ett ineffektivt, långsamt eller godtyckligt vis blir incitamenten för investeringar, innovation och entreprenörskapet svagare. Välståndet i jämviktsläget blir då lägre (**institutionell teori**).

Därutöver beror tillväxten även på hur arbetade timmar utvecklas, enligt formeln **BNP = arbetade timmar \* produktivitet per timme**. Allt detta kan något förenklat sammanfattas genom den figur nedan som vi har valt att kalla för tillväxtträdet (se figur 1). Trädet visar hur BNP beror dels på produktivitetsnivån i ekonomin, dels på arbetade timmar. Arbetade timmar beror i sin tur både på hur hög sysselsättning vi har och på medelarbetstiden i ekonomin.<sup>12</sup>



**Figur 1. Tillväxtträdet**

<sup>12</sup> Notera att ökad medelarbetstid inte betyder att arbetsveckan måste förlängas till mer än 40 timmar. Medelarbetstiden stiger exempelvis när fler deltidsanställda får heltidstjänster eller när sjukfrånvaron minskar.

Arbetade timmar och produktivitet kan sägas vara de faktorer som på ytan bestämmer BNP per capita. Både produktivitetsnivån och antalet arbetade timmar är dock ytterst en funktion av mer djupt rotade faktorer, vilka till stor del kan formas och har formats av politiska beslut.

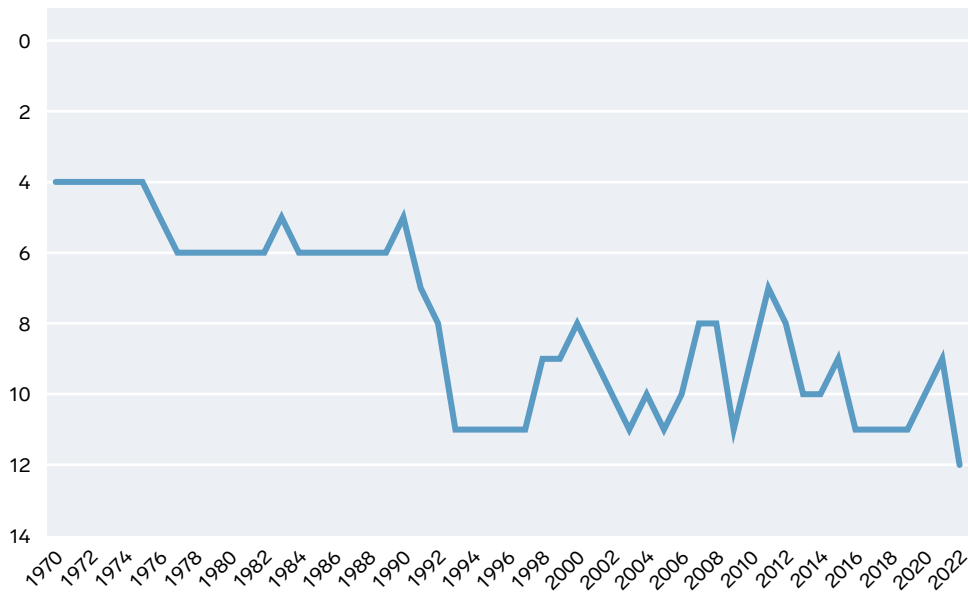
Det handlar dels om åtgärder för att öka sysselsättningen och självförsörjningsgraden genom att både stärka incitamenten till arbete och efterfrågan på arbetskraft, exempelvis genom sänkta arbetsgivaravgifter för unga, lägre skatt på arbete och införande av etableringsjobben. Det handlar även om att höja investeringsgraden i ekonomin, både avseende kapital, humankapital och FoU. Genom förenklade tillståndsprocesser kan vi få fler investeringar i ny energi, infrastruktur och industri. Ökat inflytande för näringslivet i utformningen av yrkesutbildningarna och ökad samverkan mellan universiteten och arbetslivet kan bidra till ett förbättrat och bättre matchat humankapital. En mer välfungerande bostadsmarknad med fri hyressättning kan även den ge förbättrad kompetensförsörjning genom att underlätta flyttar till tillväxtregioner med arbetskraftsbrist. Det är genom att påverka dessa faktorer, som utgör tillväxtträdets rötter, som Sverige kan klättra i välståndsligan.

## Sverige på den lägsta platsen någonsin i välståndsligan

Välståndsligan mäter OECD-ländernas BNP per capita (justerad för köpkraft<sup>13</sup>) och kan ses som ett mått på ett lands relativa levnadsstandard. Under början av 1970-talet låg Sverige på fjärde plats men föll sedan gradvis till elfte plats under 1990-talskrisen. Därefter steg Sverige i början av 2000-talet till en sjunde plats 2011, innan vi återigen tappade i rankingen. Förra året hamnade Sverige på tolfte plats i välståndsligan. Det är den lägsta platsen någonsin – till och med lägre än i samband med 1990-talskrisen (se diagram 2). Skillnaden mellan länder är dock ofta små, vilket innebär att betydelsen av enskilda års förändringar inte bör överdrivas. Att Sverige tappade så mycket 2022 kan delvis bero på att vi dessförinnan legat före många andra länder i återhämtningen efter pandemin. Likväl är det anmärkningsvärt att vi på ett decennium tappat fem platser och nu är på en lägre nivå än under 1990-talet.

<sup>13</sup> För att kunna jämföra två länders BNP måste man räkna om dem till samma valuta, exempelvis dollar. Med köpkraftsjustering använder man inte den faktiska växelkursen ett visst år, utan den hypotetiska växelkurs som skulle krävas för att en representativ varukorg ska kosta lika mycket i båda länderna. Med hjälp av denna metod kan man ta hänsyn till att tjänster ofta är betydligt billigare i fattigare länder. Använder man nominella växelkurser blir även effekten av växelkursförändringar överdrivet stora.

Diagram 2. Sveriges plats i välståndsligan



Anm. Fram till 1993 var 24 länder medlemmar i OECD. Sedan dess har Mexiko, Tjeckien, Ungern, Sydkorea, Polen, Slovakien, Slovenien, Chile, Israel, Estland, Lettland, Litauen, Colombia och Costa Rica tillkommit. För närvarande har OECD 38 medlemsländer.

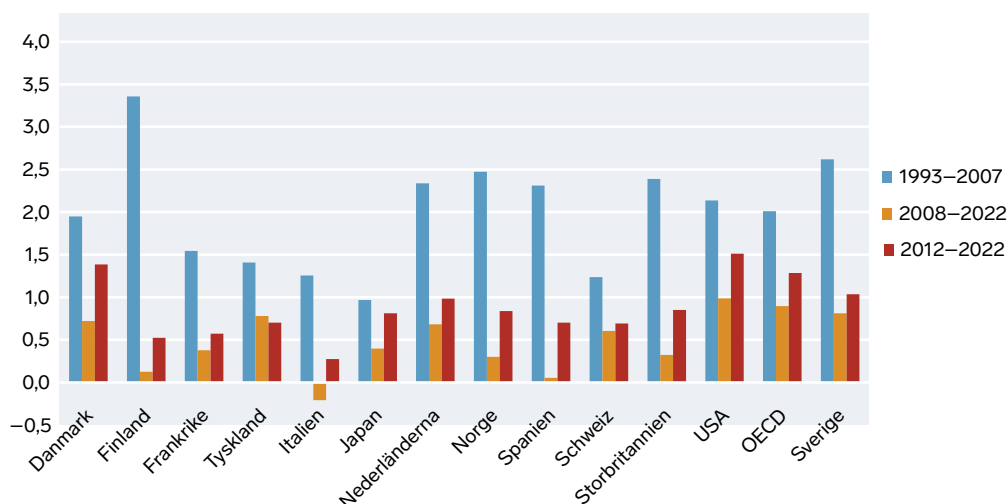
Källa: Ekonomifakta.

Välståndsligan är ett mått på det relativa välståndet, men det är även intressant att jämföra skillnaden i tillväxt mellan länder. Under perioden 1993–2007 hade Sverige en något högre tillväxttakt för BNP per capita än genomsnittet i OECD. Under den efterföljande femtonårsperioden har Sverige däremot haft en tillväxt ungefär i linje med genomsnittet och det senaste decenniet – det vill säga efter toppositionen i välståndsligan 2011 – har tillväxten varit klart lägre än OECD-genomsnittet. Samtidigt är detta inte helt oväntat. I OECD finns det ett antal ekonomier – inte minst i Östeuropa – som har växt snabbt, men från en låg nivå. Jämför man i stället med andra mogna ekonomier har Sverige inte presterat sämre de senaste femton åren.<sup>14</sup> Sveriges genomsnittliga tillväxttakt det senaste decenniet har varit klart högre än i exempelvis Tyskland, Finland och Norge, medan den varit lägre än i bland annat Danmark och USA (se diagram 3).

<sup>14</sup> I termer av den ovan diskuterade tillväxtteorin kan man uttrycka det som att Östeuropa befinner sig i en fas dels av kapitalackumulering, dels av snabb institutionell förbättring till följd av att deras politiska och ekonomiska institutioner anpassas eller har anpassats till den europeiska normen. Det ger dem en högre tillväxt än Västeuropa, som snarare befinner sig i det "jämviktsläge" där tillväxten främst bestäms av takten i teknikutvecklingen.

**Diagram 3. Tillväxt i BNP per capita, fasta priser**

Årlig genomsnittlig procentuell tillväxt

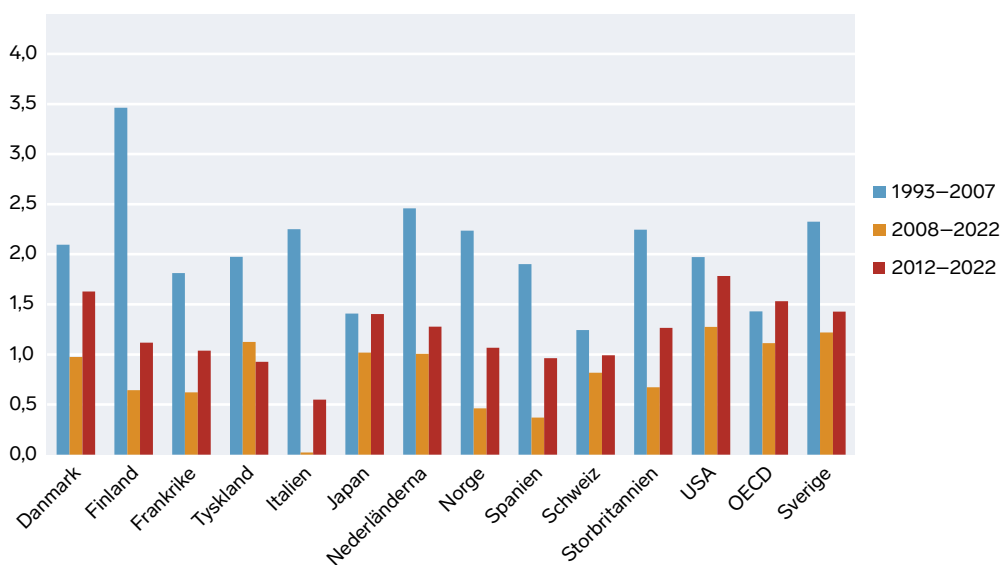


Källa: OECD.

Ett problem med BNP per capita som jämförande mått är att det inte tar hänsyn till skillnader i befolkningssammansättning. Ett land med en lägre andel av befolkningen i arbetsför ålder (exempelvis på grund högre barnafödande eller en åldrande befolkning) kommer per automatik att ha en lägre BNP per capita än ett land där en högre andel är i arbetsför ålder. Analyserar man BNP per person i arbetsför ålder förändras dock inte bilden märkbart. Nedväxlingen i tillväxt mellan perioden 1993–2007 och den efterföljande perioden 2008–2022 är visserligen mindre i Sverige och särskilt i övriga OECD. Det indikerar att långsammare tillväxt delvis beror på förändrad befolkningssammansättning (fler i icke-arbetsför ålder). Men även med detta mått är det tydligt att Sverige gått från en högre tillväxt än genomsnittet i OECD till en tillväxt nära genomsnittet (se diagram 4).

**Diagram 4. Tillväxt i BNP per person i arbetsför ålder (15–64 år)**

Årlig genomsnittlig procentuell tillväxt



Källor: OECD samt egna beräkningar.

Det kan således konstateras att svensk tillväxt tappat fart det senaste 15 åren. Från en årlig tillväxt av BNP per capita på i genomsnitt 2,6 procent har den fallit med två tredjedelar till 0,8 procent per år. En lägre tillväxt är vi förvisso inte ensamma om och det kan delvis förklaras med demografiska faktorer. Fallet i tillväxt har dock varit större i Sverige än i andra OECD-länder, särskilt de senaste tio åren. Det har inneburit ett fall i välståndsligan från sjunde plats 2011 till tolfte plats 2022 – vår sämsta placering någonsin.

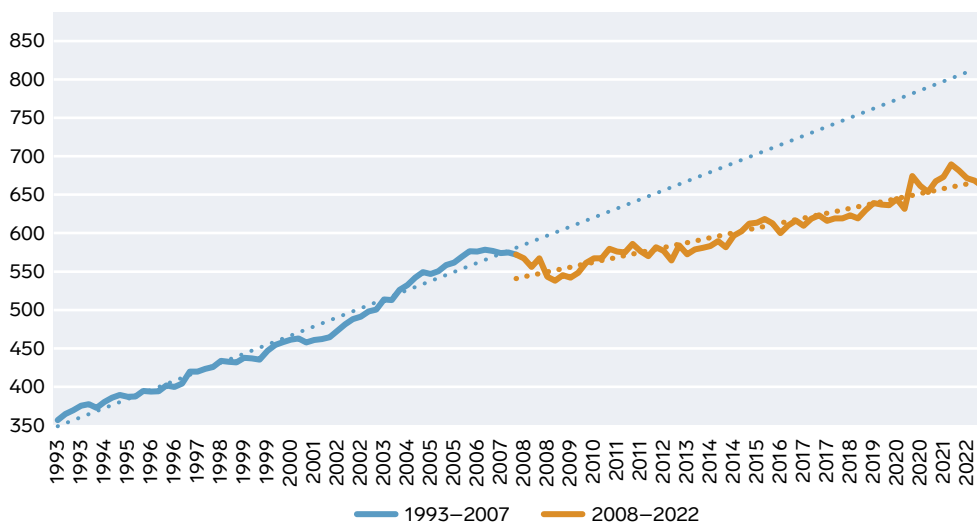
I de förgående avsnitten om tillväxtteori och tillväxtträdets beskrivs hur ekonomisk tillväxt kan delas upp produktivitetstillväxt och tillväxt i arbetade timmar. I nästföljande avsnitt analyseras nedväxlingen av den svenska tillväxten med utgångspunkt i detta. Först tittar vi hur på den svenska produktivitetens utvecklingen sett ut under 2000-talet och därefter på sysselsättningsutvecklingen.

## Svensk produktivitetstillväxt har försvagats mer än i andra länder

Sedan finanskrisen har Sverige och många andra avancerade ekonomier haft en svag produktivitetstillväxt. I genomsnitt växte produktiviteten i det svenska näringslivet med 3,3 procent per år mellan 1993 och 2007. Det berodde till stor del på en växande informations- och kommunikationstekniksektor (IKT). Sedan dess har tillväxten växlat ner till 1,1 procent per år, det vill säga till en tredjedel av den tidigare tillväxttakten. För varje arbetad timme i svenskt näringsliv skapas i dagsläget varor och tjänster till ett värde av cirka 680 kronor (räknat till 2021 års penningvärde). Hade produktivitetstillväxten fortsatt i samma höga takt som innan 2008 hade motsvarande siffra varit över 800 kronor. Det innebär ett bortfall av över 200 kr i inkomster och investeringar (se diagram 5).

### Diagram 5. Produktiviteten i näringslivet

Kronor per arbetad timme, fasta priser, referensår 2021, säsongrensade kvartalsdata



Källa: SCB via Konjunkturinstitutet.

På något eller några års sikt bestäms produktivitetstillväxten till stor del av konjunkturen. Vid konjunktur nedgångar minskar ofta efterfrågan mer än arbetade timmar, eftersom företagen behåller en del undersysselsatt personal i väntan på bättre tider. Detta innebär att produktionen per arbetad timme växer långsammare, medan det motsatta tenderar att gälla vid konjunkturuppgångar.

På längre sikt bestäms dock produktivitetstillväxten främst av strukturella faktorer. Bland ekonomer är det vanligt att med utgångspunkt i de i föregående avsnitt diskuterade tillväxtteorierna förklara produktivitetstillväxten med förändringen av tre faktorer: kapitaltäthet (mängden kapital per anställd), humankapitaltätheten (vilket brukar mätas med arbetskraftens utbildningsnivå), samt en restpost kallad totalfaktorproduktivitet (ofta förkortad TFP) som antas fånga den underliggande teknologiska utvecklingen.

Denna sista faktor kan vara svår att påverka för ett litet land som Sverige. En förbättrad innovationspolitik och materiella och immateriella investeringar bidrar visserligen både till teknologisk utveckling och till ett konkurrenskraftigt näringsliv. Men samtidigt beror en stor del av den tekniska utvecklingen på breda globala trender. Exempelvis var det i huvudsak i USA som persondatorn utvecklades, men trots det har datorisering ökat produktiviteten även i resten av världen. Inbromsningen i produktivitetstillväxten kring år 2005 påverkade flertalet avancerade ekonomier negativt. En vanlig hypotes är att denna stagnation förklaras av långsammare teknisk utveckling och innovationer, eller av att den typ av teknisk utveckling vi sett de senaste femton åren haft mindre effekter på produktiviteten än tidigare former av teknologisk utveckling.<sup>15</sup> Denna tolkning får stöd av en uppdelning av produktivitetstillväxten i ovanstående tre förklaringsfaktorer. Resultaten visar då en minskad tillväxt för totalfaktorproduktiviteten i flertalet avancerade ekonomier sedan finanskrisen, inte minst i Sverige, som dessförinnan hade en relativt hög TFP-tillväxt (se diagram 6).

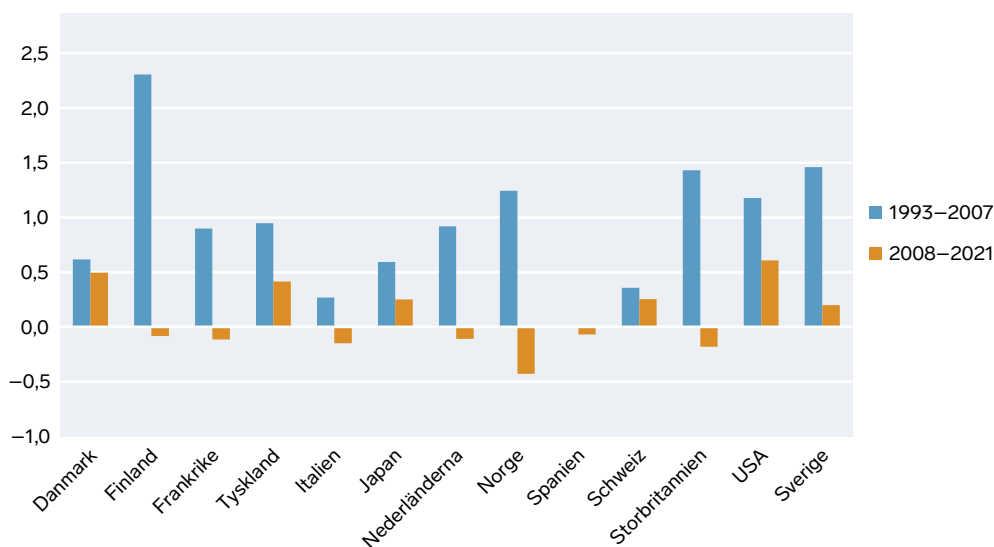
Med hjälp av Riksbankens KIX-index kan omvärldens produktivitetstillväxt i vägas samman med utgångspunkt i hur mycket ett land handlar med Sverige. På så sätt kan Sveriges produktivitetsutveckling jämföras med utveckling i konkurrentländerna. För näringslivet som helhet ger en sådan jämförelse en splittrad bild av hur Sverige har presterat. Å ena sidan har Sverige haft ett av de största tappnen i produktivitetstillväxt bland jämförbara länder sedan 2007. Å andra sidan har svenskt näringsliv även därefter fortsatt växa något snabbare än genomsnittet i den handelsvägda omvärlden (se KIX23 i diagram 7).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> För hypotesen att lägre produktivitetstillväxt har med den underliggande teknologiska utvecklingen se till exempel Gordon (2012) "Is US Economic Growth Over? Faltering Innovation and the six Headwinds?".

<sup>16</sup> Notera att statistiken i diagram 7 kommer från OECD och skiljer sig något från svenska data. Bland annat används en annan definition på näringslivet än vad som är brukligt i Sverige. Därför skiljer sig den redovisade tillväxten något från den i diagram 4 ovan.

**Diagram 6. Totalfaktorproduktivitetstillväxt i hela ekonomin**

Årlig genomsnittlig procentuell tillväxt

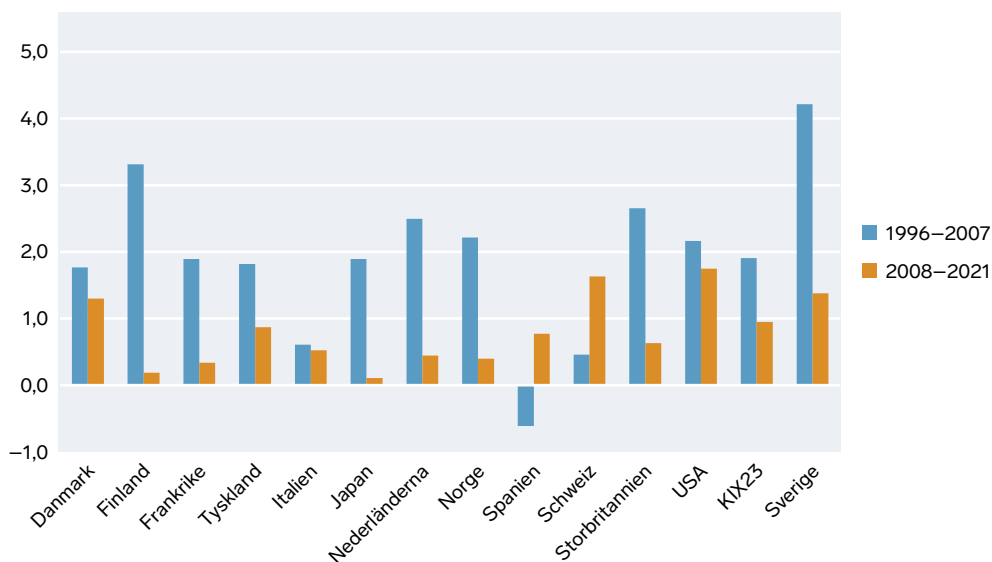


Anm. Totalfaktorproduktivitetstillväxt kallas även för multifaktorproduktivitetstillväxt, bland annat av OECD. Det är den produktivitetstillväxt som inte kan förklaras av kapitalfördjupning eller ökat humankapital. För Japan, Spanien och Norge är sista år 2020.

Källa: OECD.

**Diagram 7. Produktivitetstillväxt i näringslivet exkl. jordbruk, skogsbruk och fiske**

Årlig genomsnittlig procentuell tillväxt



Anm. I USA, Japan och Sydkorea används produktivitet per sysselsatt i stället för per timme till följd av begränsningar i data. För USA och Sydkorea har ett antal observationer i början av tidsserien skrivits bakåt med produktiviteten i hela ekonomin. Länderna i gruppen KIX23 har vägts ihop med hjälp av Riksbankens KIX-index. Dessa är Österrike, Belgien-Luxemburg, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Island, Irland, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Slovakien, Sydkorea, Spanien, Schweiz, Storbritannien och USA.

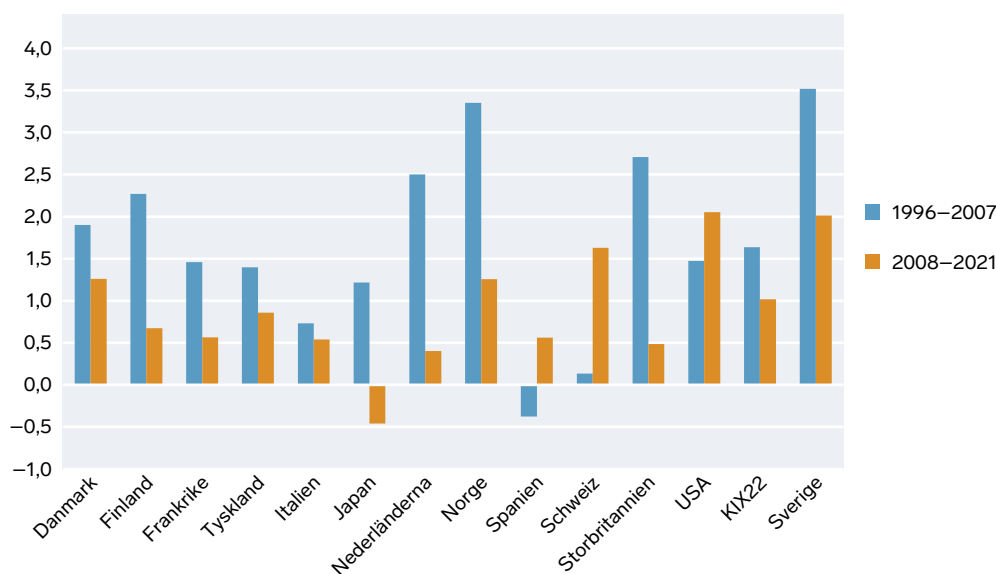
Källa: OECD.

Den i jämförelse med omvärlden goda utvecklingen i näringslivet beror framför allt på hög produktivitetstillväxt i svensk tjänstesektor (se diagram 8). En viktig förklaring till det är sannolikt både Sveriges högra grad av digitalisering och vår som andel av ekonomin relativt stora och internationellt konkurrenskraftiga informations- och kommunikationstekniksektor (IKT).<sup>17</sup> Enligt OECD:s statistik hade IKT-sektorn i Sverige klart högre produktivitetstillväxt än genomsnittet i euroområdet under perioden 2008–2022: 4,5 procent per år respektive 2 procent per år.

För tillverkningsindustrin – den kanske mest internationellt konkurrensutsatta sektorn – är bilden inte lika ljus. Under åren kring millennieskiftet låg svensk tillverkningsindustri i täten avseende produktivitetstillväxt, men den har sedan dess tappat betydligt gentemot konkurrentländerna. År 2008–2021 ökade produktiviteten i tillverkningsindustrin en halv procent långsammare per år än i den KIX-viktade omvärlden. Bland annat tysk, dansk och brittisk industri hade samtliga en bättre produktivitetstillväxt än i Sverige (se diagram 9). En möjlig förklaring är att den svaga kronan varit en bidragande faktor till denna utveckling, genom att göra exporten billigare och därmed minska omvandlingstrycket i industrin.

#### Diagram 8. Produktivitetstillväxt i tjänstesektorn

Årlig genomsnittlig procentuell tillväxt



Anm. I USA och Japan används produktivitet per sysselsatt i stället för per timme till följd av begränsningar i tillgängliga data. För Japan är 2020 sista år och för USA är 2000 första år. Länderna i gruppen KIX22 har vägts ihop med hjälp av Riksbankens KIX-index. Dessa är Österrike, Belgien-Luxemburg, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Island, Irland, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Slovakien, Spanien, Schweiz, Storbritannien och USA.

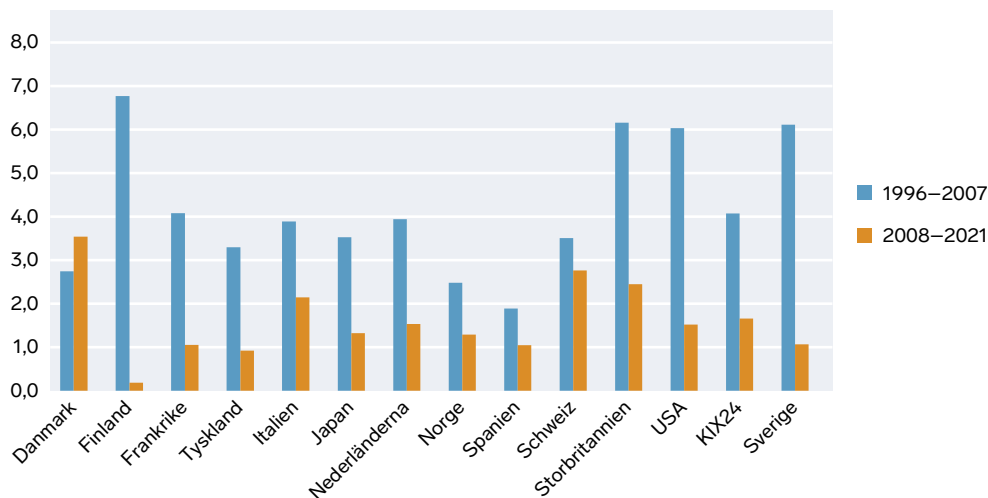
Källa: OECD.

<sup>17</sup> Sverige placerade sig till exempel 2021 på fjärde plats i EU:s *Digital Economy and Society Index* (DESI). Vidare var IKT-sektorns andel av det icke-finansiella näringslivets sysselsättning högst i Europa år 2020 och dess andel av förädlingsvärdet näst högst.



**Diagram 9. Produktivitetstillväxt i tillverkningsindustrin**

Årlig genomsnittlig procentuell tillväxt



Anm. I USA, Japan och Sydkorea används produktivitet per sysselsatt i stället för per timme till följd av begränsningar i tillgängliga data. Länderna i gruppen KIX24 har vägts ihop med hjälp av Riksbankens KIX-index. Dessa är Österrike, Belgien-Luxemburg, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Island, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Slovakien, Sydkorea, Spanien, Schweiz, Storbritannien och USA.

Källor: Conference Board och OECD.

## Negativ produktivitetstillväxt i byggsektorn

En annan delsektor där produktivitetens utvecklingen varit svag är byggsektorn, med en i princip oförändrad produktivitetsnivå över en tjugoförårsperiod. Det finns visserligen betydande brister i hur SCB mäter bland annat kvaliteten i nyproduktionen, vilket innebär att den officiella statistiken sannolikt underskattar produktivitetens utvecklingen,<sup>18</sup> men samma problem finns även i andra länder. Därför kan en internationell jämförelse ändå kan vara relevant.<sup>19</sup> En sådan jämförelse visar att svag eller negativ produktivitetstillväxt förekommit i många länder de senaste tre decennierna. För Sveriges del var dock utvecklingen – åtminstone som den fångas av statistiken – bättre än genomsnittet i den KIX-vägda omvärlden före 2008. Därefter föll produktivitetsnivån i absoluta tal kraftigt. Sedan dess har den ökat något men den gamla nivån har aldrig återhämtats, varför tillväxten i genomsnitt varit negativ sedan 2008. En liknande utveckling finns i många andra länder under denna period. Jämfört med den handelsvägda omvärlden presterar dock Sverige något sämre än genomsnittet efter 2007 (se diagram 10). Denna dåliga utveckling kan som sagt till viss del bero på mätsvårigheter. Åtminstone för USA (som haft en likande negativ utveckling efter finanskrisen) indikerar dock forskningen att mätfel inte ensamt kan förklara dålig produktivitetstillväxt.<sup>20</sup>

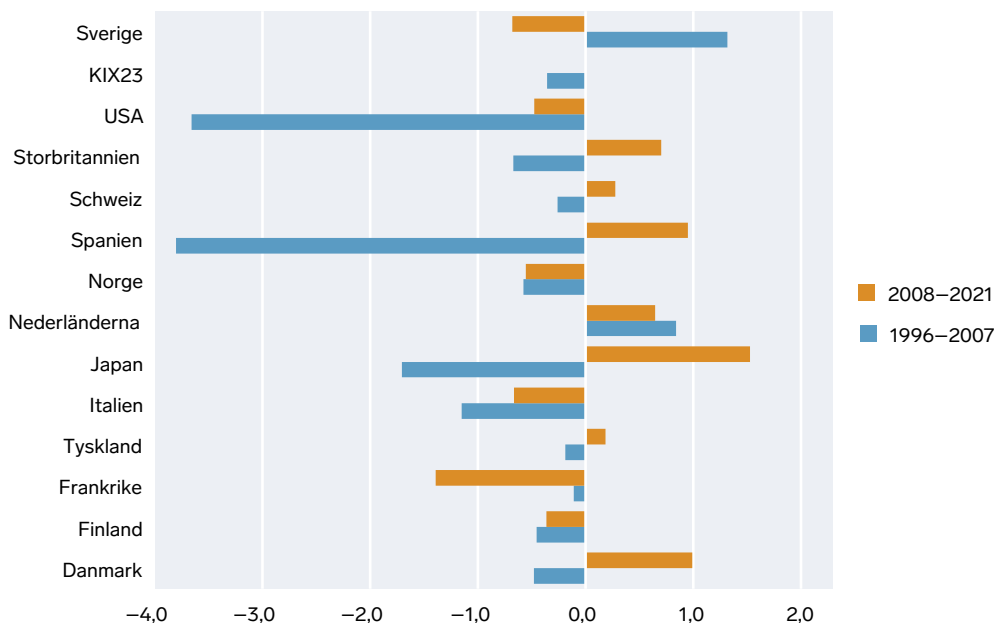
<sup>18</sup> Se rapporten "Dålig produktivitetens utveckling i byggindustrin: Ett faktum eller ett mätfel?" från 2012 av Hans Lind och Han-Suck Song för en närmare genomgång av bristerna i den officiella statistiken.

<sup>19</sup> Se till exempel Peter Harrison (2007), "Can Measurement Error Explain the Weakness of Productivity Growth in the Canadian Construction Industry?" för kanadensisk del.

<sup>20</sup> Se till exempel Goolsbee and Syverson (2023) "The Strange and Awful Path of Productivity in the U.S. Construction Sector" för en diskussion av i vilken mån den svaga produktivitetens utvecklingen i amerikansk byggindustri kan förklaras av mätfel.

**Diagram 10. Produktivitetstillväxt i byggsektorn**

Årlig genomsnittlig procentuell tillväxt



Anm. Data för USA och Kanada avser 2000–2021 respektive 1997–2021. Länderna i gruppen KIX23 har vägts ihop med hjälp av Riksbankens KIX-index. Dessa är Österrike, Belgien-Luxemburg, Kanada, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Island, Irland, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Slovakien, Spanien, Schweiz, Storbritannien och USA.

Källa: OECD.

**Svårt att mäta produktivitet i offentlig sektor**

Den offentliga sektorns utgifter motsvarar knappt hälften av BNP, medan antalet förvärvsarbetande (inklusive offentligt ägda företag och affärsverk) uppgår till cirka en tredjedel av samtliga förvärvsarbetande. Att veta hur produktiviteten utvecklas är därmed av stor betydelse. Inte minst med tanke på de stora utmaningar Sverige står inför med en åldrande befolkning med stigande behov av vård och omsorg, liksom behovet att stärka både det civila och militära försvaret, samtidigt som Sverige redan har ett av världens högsta skattetryck. Ett allt för högt skattetryck riskerar att försämra incitamenten till arbete, investeringar och företagande och därmed sänka den långsiktiga tillväxten. Med högre produktivitet kan dagens offentligt finansierade verksamhet finansieras till en lägre kostnad, eller att man till samma kostnad kan erbjuda en högre kvalitet eller mer välfärd som kan möta ökade behov.

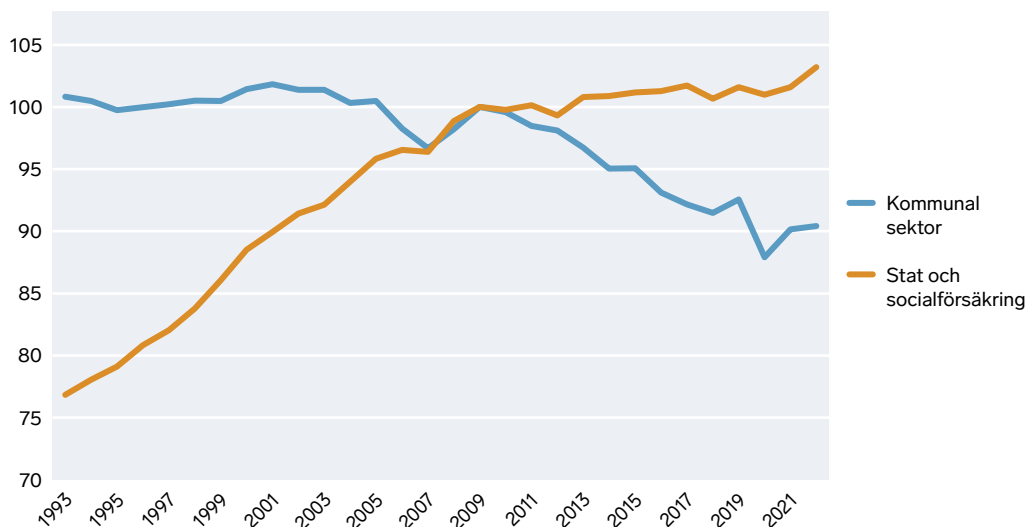
Att mäta produktiviteten i offentlig sektor är svårt eftersom marknadspriser saknas och därmed går det inte att på samma sätt som i den privata sektorn att beräkna förädlingsvärden. Det är också mycket svårt att bedöma förändringar i kvaliteten. Produktiviteten i sektorn bedöms därför i Nationalräkenskaperna på två olika sätt beroende på vilken typ av offentlig tjänst det rör sig om. Dels skiljer man på *individuella tjänster* som konsumeras direkt av en enskild individ, till exempel utbildning, sjukvård och äldreomsorg, och *kollektiva tjänster* som försvar, vägar och polis. Omkring 75 procent av den offentliga konsumtionen är individuell och resterande 25 procent är kollektiv.

För de kollektiva tjänsterna beräknas produktiviteten enligt den så kallade kostnadsmetoden. Kostnadsmetoden innebär att värdet på produktionen beräknas som summan av kostnaderna. Då lönekostnaderna är helt dominerande i offentlig sektor, och någon produktivitet utveckling inte antas för arbetskraften, innebär detta att förädlingsvärdet över tid per timme, det vill säga produktiviteten, blir i det närmaste konstant. Det betyder dock inte att det nödvändigtvis förhåller sig så i verkligheten, utan det är en konsekvens av mätmetoden.

För de individuella tjänsterna används den så kallade volymmetoden, som ”beräknar förädlingsvärdet med hjälp av faktiska volymer av hur många som använder en tjänst, till exempel antalet elever i skolan eller behandlingar i sjukvården”.<sup>21</sup> Ett stort problem med volymmetoden är svårigheten att hantera kvalitetsutveckling. Om en lärare går en utbildning som gör att eleverna presterar bättre i skolan, så syns det inte eftersom antalet elever i skolan inte påverkas. Ett annat exempel är att om en sjuksköterska gör det som tidigare en läkare gjorde – till oförändrad kvalitet – syns det som en lägre produktivitet eftersom enhetspriset för en sjuksköterska är lägre än för en läkare, vilket minskar förädlingsvärdet. Det som i verkligheten är en förbättring syns således som en försämring.

**Diagram 11. Produktivitet i offentlig sektor**

Index, 2009 = 100



Källa: SCB via Konjunkturinstitutet.

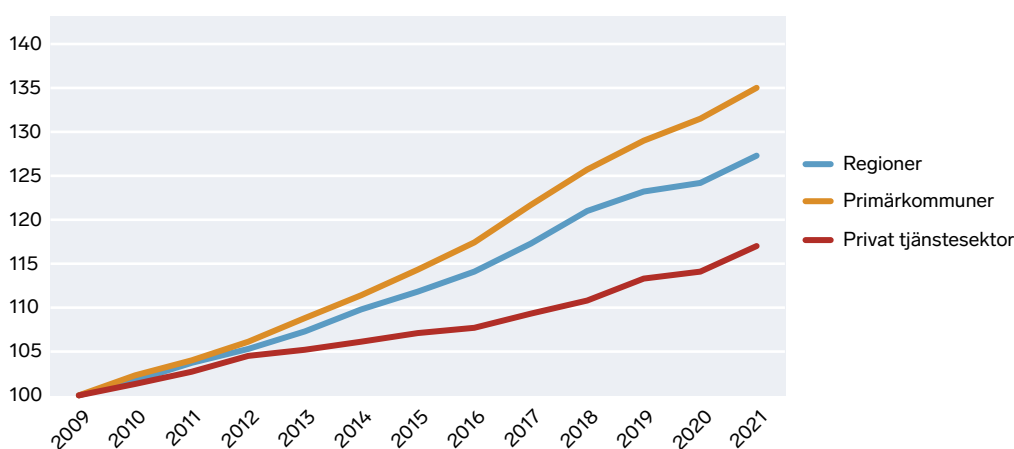
Nationalräkenskapernas statistik över produktiviteten i offentlig sektor bör därmed tas med en stor nypa salt. Med det sagt så visar den att mätt som förädlingsvärde per arbetad timme har produktiviteten i den statliga sektorn (inklusive trygghetssystemen) varit i stort sett konstant de senaste tio-femton åren, medan den trendmässigt har sjunkit i kommunal sektor (se diagram 11). Detta kan jämföras med utvecklingen i näringslivet, där produktiviteten växt kontinuerligt under samma period (se diagram 5).

<sup>21</sup> Se fördjupning i Konjunkturinstitutets rapport *Konjunkturläget december 2018*

Ett alternativ till Nationalräkenskaperna är att jämföra SCB:s tjänsteprisindex (TPI), vilken mäter snittet på alla priser i tjänstesektorn, med SKR:s prisindex för regionernas respektive kommunerna (LPIK respektive PKV).<sup>22</sup> De offentliga prisindexen har nämligen ökat betydligt snabbare än privata tjänstesektorn. Mellan 2009–2021 steg LPIK med 27 procent, PKV med 35 procent medan TPI endast ökade med 17 procent (se diagram 12). Även dessa mått indikerar en svagare produktivtetsutveckling i offentlig sektor.<sup>23</sup> Vidare kan denna skillnad inte förklaras av snabbare löneökningstakt i offentlig sektor, då skillnaden varit betydligt mindre än skillnaden mellan prisindexen (se diagram 13).

### Diagram 12. Kostnadsindex i offentlig sektor och privat tjänstesektor

Index, 2009 = 100

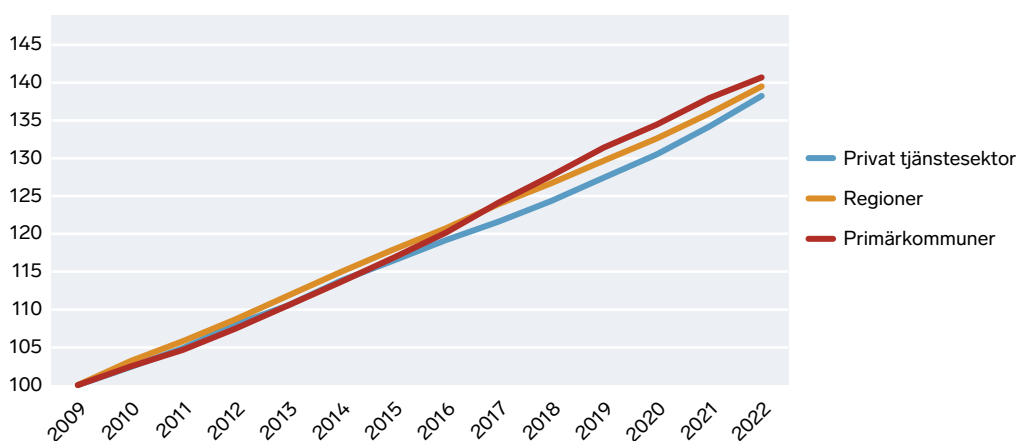


Anm. Kostnadsindex avser LPIK, PKV och TPI.

Källor: SCB och SKR.

### Diagram 13. Timlön i offentlig sektor och privat tjänstesektor

Index, 2009 = 100



Källa: Medlingsinstitutet via Konjunkturinstitutet.

<sup>22</sup> Förkortningarna står för *Landstingsprisindex med kvalitetsjusterade löner* (LPIK) respektive *Prisindex för kommunal verksamhet* (PKV).

<sup>23</sup> Dock bör nämnas att de två måtten inte är helt jämförbara. TPI påverkas även av kapitalersättningar. Eftersom det är både teoretiskt och empiriskt rimliga att anta att vinstandelen på lång sikt är tämligen konstant samt då löneandelen utgör en betydande del av kostnaderna i tjänstesektorn är måtten ändå jämförbara.

En enkel analys av produktiviteten mätt som antal sysselsatta i landstingen/regionerna jämfört med befolkningen visar att medan befolkningen mellan 2006–2021 ökade med 14,5 procent steg antalet helårsarbetskrater i landstingen/regionerna med 19,5 procent. När hänsyn tas till de ökade behoven till följd av en äldre befolkning, samt att andelen köpt verksamhet från privata företag ökat, steg personaltätheten med cirka 6 procent under perioden. Också detta är en indikation på en svag produktivitet. Därutöver finns de många andra studier och analyser som ger stöd för en svag produktivitetsutveckling i offentlig sektor.<sup>24</sup>

Sammanfattningsvis finns det starka indikationer på att produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor varit klart svagare än i näringslivet under en lång tid. Om utvecklingen varit svagare än i omvärlden är svårare att säga på grund av ovan nämnda mätproblem. Ett tecken på att så är fallet i åtminstone sjukvården är att Sverige har en hög andel läkare jämfört med andra länder, men lägst antal läkarbesök per invånare av alla västeuropeiska länder.<sup>25</sup>

## **Trots hög sysselsättningsgrad finns stor outnyttjad arbetskraftsreserv**

Vi kan från de tidigare avsnitten konstatera att den svagare tillväxten de senaste 15 åren till stor del kan hänföras till svagare produktivitetstillväxt i både näringslivet och offentlig sektor. Detta kan dock inte vara hela förklaringen till Sveriges nedgång i välbefinningsindex. Även om utvecklingen i både tillverknings- och byggindustrin (samt eventuellt även i offentlig sektor) varit något svagare än i omvärlden har den privata tjänstesektorn i genomsnitt presterat väl. För en fullständig bild måste vi nu vända blicken mot tillväxtträdets andra ben: arbetade timmar.

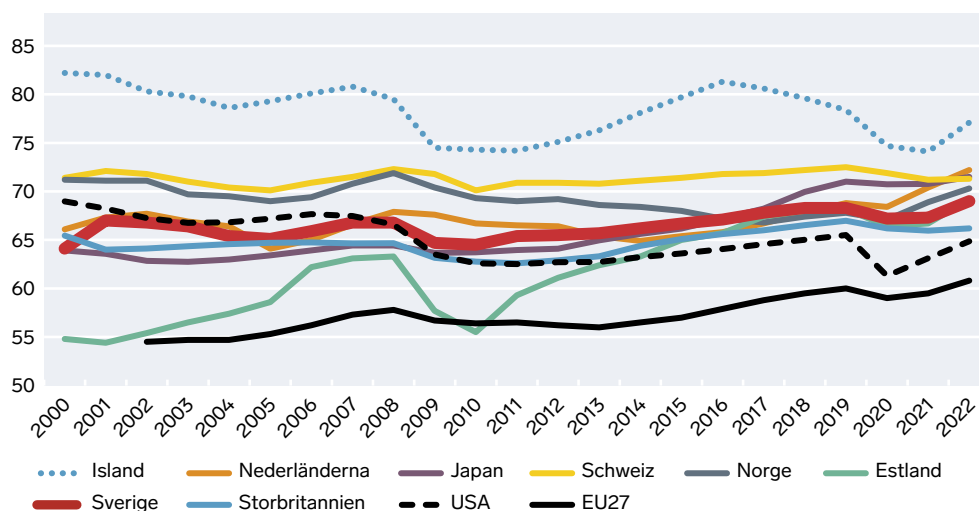
Att Sverige har en relativt hög sysselsättningsgrad är välkänt. Förra året var i genomsnitt 69 procent av befolkningen i åldern 15 till 74 år sysselsatta. Det kan jämföras med genomsnittet i EU, USA och Storbritannien på 61 procent, 65 procent samt 66 procent. Det motsvarade den tredje högsta sysselsättningsgraden i EU efter Nederländerna och Estland. Samtidigt kan bilden av den höga svenska sysselsättningsgraden lätt bli överdriven. Om man även inkluderar Norge, Island och Schweiz i Europa faller Sverige genast ner till sjätte plats och för OECD sammantaget hamnar vi även efter Japan på sjunde plats. Särskilt Island utmärker sig med en sysselsättningsgrad på 77 procent och för några år sedan på över 80 procent. Men även Nederländerna och Japan höll i följ ett betydande avstånd mot Sverige med en sysselsättningsgrad på 72 procent (se diagram 14).

<sup>24</sup> Se till exempel McKinsey (2016) "Värdet av digital teknik i den svenska vården", McKinsey (2019) "Tid till vård ger vård i tid" och Svenskt Näringsliv (2016) "Produktivitetsskillnader mellan akutsjukhus i Norden".

<sup>25</sup> Se rapporten OECD (2021), "Health at a glance".

**Diagram 14. Sysselsättningsgrad i några länder**

Procent av befolkningen 15–74 år



Källa: Eurostat och OECD.

För vår placering i välståndsligan är det inte bara sysselsättningsgradens i nivå som har betydelse utan även hur den förändras. Om sysselsättningsgraden stiger i andra länder, men förblir oförändrad på en hög nivå i Sverige innebär det – allt annat lika – att en försämring av Sveriges relativa position. Under perioden 1996–2007 ökade den svenska sysselsättningsgraden ungefär i takt med den handelsviktade omvärlden. Därefter har sysselsättningsgraden i procentuella tal ökat något långsammare i Sverige, vilket bör vara en anledning till att vi har tappat i välståndsligan (se diagram 15).<sup>26</sup>

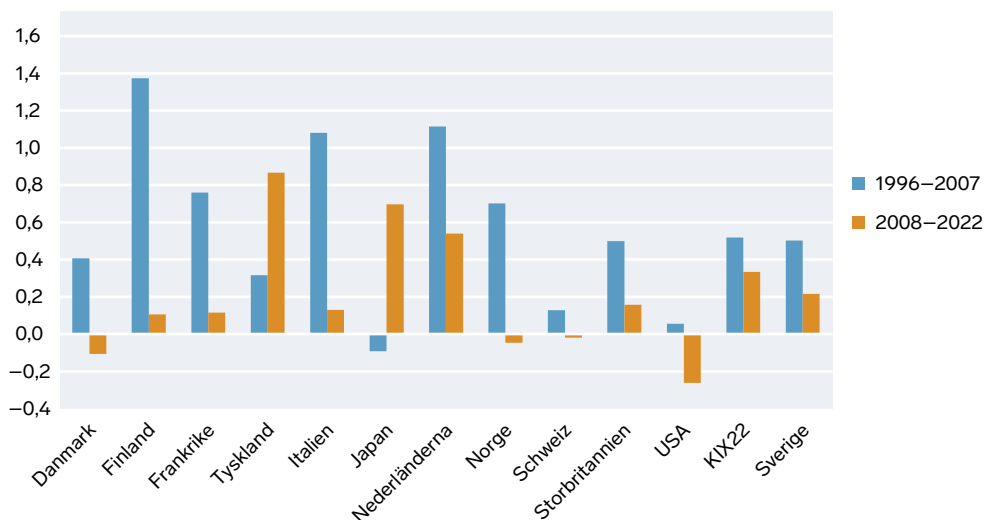
En invändning mot detta resonemang skulle kunna vara att Sverige redan har en så pass hög sysselsättningsgrad att ytterligare betydande förbättringar ej är realistiska. Som vi har sett finns det dock flera jämförbara länder med klart högre sysselsättningsnivåer än Sverige. Vi vet dessutom att det finns en betydande outnyttjad potential på arbetsmarknaden i Sverige. Ett mått på denna outnyttjade potential är arbetslösheten. Sverige har en med internationella mått hög arbetslöshet – och det blir allt värre. Medan andelen arbetslösa det senaste decenniet trendmässigt har sjunkit i såväl USA, EU som Storbritannien har den svenska arbetslösheten om något ökat. Till följd av detta har Sverige sedan ett par år tillbaka klart högre arbetslöshet än genomsnittet i Europa (se diagram 16). I april i år hade Sverige faktiskt den fjärde högsta arbetslösheten i EU: endast de efter finanskrisen hårt drabbade länderna Spanien, Grekland och Italien har numera ett värre arbetslöshetsproblem än Sverige.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Det bör dock noteras att det inte handlar om några jättelika förändringar. Från 2007 till 2002 minskade skillnaden i sysselsättningsgrad mellan Sverige och den KIX-viktade omvärlden från 5 till 4 procentenheter.

<sup>27</sup> Se artikeln "Arbetslöshet – internationellt" på [ekonomifakta.se](http://ekonomifakta.se) för en uppdaterad bild av Sveriges placering i arbetslöshetsligan.

**Diagram 15. Förändring av sysselsättningsgrad**

Årlig genomsnittlig procentuell förändring

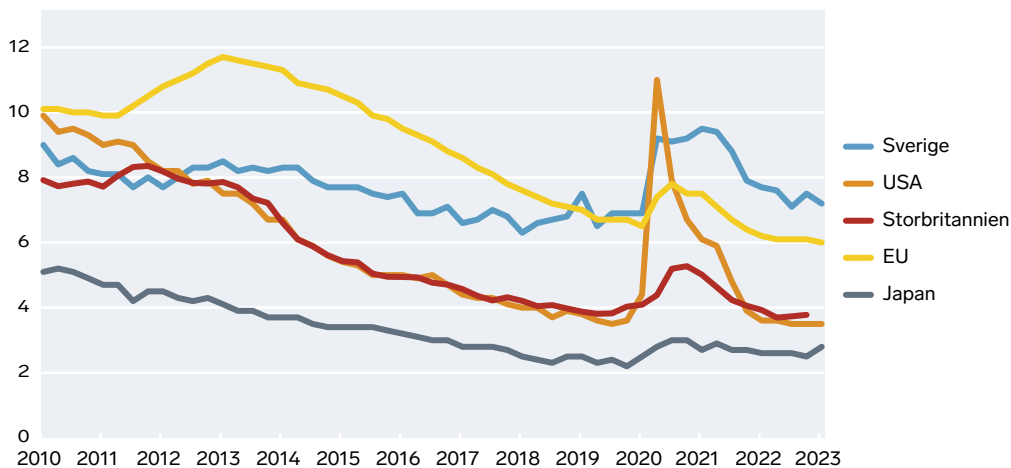


Anm. Avser genomsnittlig procentuell förändring av sysselsättningsgrad, ej genomsnittlig förändring i procentenheter. För Ungern och Schweiz startar tidsserien 1996, för Tjeckien och Polen 1997 och för Slovakien 1998. Länderna i gruppen KIX22 har vägts ihop med hjälp av Riksbankens KIX-index. Dessa är Österrike, Belgien-Luxemburg, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Island, Irland, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Slovakien, Spanien, Schweiz, Storbritannien och USA.

Källa: Eurostat och OECD.

**Diagram 16. Arbetslöshet i några länder**

Procent av arbetskraften



Källa: U.S. Bureau of Labor Statistics, Eurostat och Japans Statistikbyrå via Macrobond.

Totalt är över 400 000 personer i dagsläget arbetslösa. Ändå fångar denna siffra inte hela vidden av det outnyttjade arbetskraftsutbudet. Beräkningar från Svenskt Näringsliv visar att det 2020 fanns cirka 1,3 miljoner personer i arbetsför ålder med så låga arbetsinkomster att de inte kan klassificeras som självförsörjande – och detta efter att heltidsstuderande har exkluderats.<sup>28</sup> Här ingår både personer som lever på exempelvis A-kassa, sjukersättning, sjukpenning, etableringsersättning, försörjningsstöd och föräldrapenning men även personer som helt eller delvis försörjs av någon annan person, exempelvis inom familjen. Långt ifrån alla dessa personer befinner sig alltså i ett utanförskap. Många (exempelvis föräldralediga eller korttidsarbetslösa) är bara tillfälligt borta från arbetsmarknaden. Likväl ska alla som inte försörjer sig själva försörjas av någon annan, vilket innebär en ökad försörjningsbörda för de som arbetar.

Personer som inte varit självförsörjande under ett flertal år i följd kan dock sägas befinna sig ett i ett mer långvarigt utanförskap. När detta analyserades visade det sig att cirka 700 000 av de 1,3 miljoner individer som inte var självförsörjande inte heller varit självförsörjande det under något av de föregående sex åren. Vidare visade det sig 470 000 inte någon gång hade nått upp till i en årlig arbetsinkomst på ett prisbasbelopp per under dessa år (motsvarande 47 300 kr år 2020). Det finns med andra ord goda möjligheter att öka både sysselsättningen och antalet arbetade timmar i Sverige.

Utöver sysselsättningsgraden bestäms arbetade timmar även av medelarbetstiden. Medelarbetstiden beror delvis på vilken lagstadgad eller kollektivavtalad arbetstid som råder, liksom på andelen deltidsanställda. Men den påverkas även av faktorer som andelen sjukskrivna och andelen föräldralediga. Medelarbetstiden har tenderat att minska över tid, såväl i Sverige som i de flesta övriga utvecklade ekonomier. Detta speglar sannolikt delvis att vi i takt med att vi blir rikare prioriterar ökad fritid mer. Här har dock Sverige haft en ur ett BNP-perspektiv mer fördelaktig utveckling än många andra länder. Både under perioden före och perioden efter finanskrisen var nedgången i arbetade timmar per sysselsatt mindre i Sverige än i de flesta andra jämförbara länder (se diagram 17). Detta gäller dock inte för åren efter 2011 – det vill säga under den period då Sverige har tappat i välståndsligan. Under dessa år har medelarbetstiden i Sverige minskat ungefär i samma takt som i våra konkurrentländer (det vill säga den KIX-viktade omvärlden).<sup>29</sup>

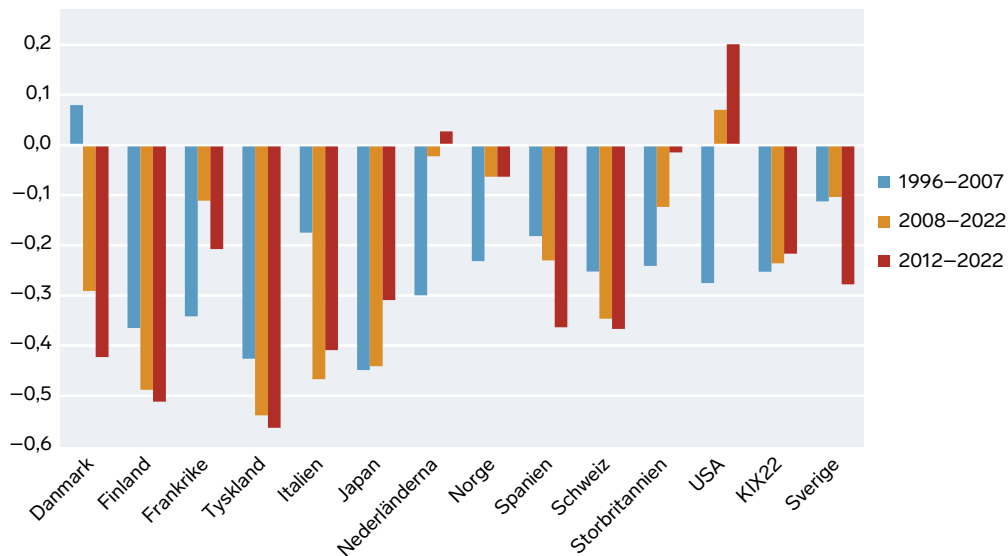
<sup>28</sup> Se Svenskt Näringslivs rapport "Reformer för fler i arbete" från februari 2023.

<sup>29</sup> Att det är så pass stor skillnad mellan åren 2008–2022 och 2012–2022 beror på att medelarbetstiden i genomsnitt ökade mellan 2007 och 2011.



**Diagram 17. Förändring av arbetade timmar per sysselsatt**

Årlig genomsnittlig procentuell förändring



Anm. Länderna i gruppen KIX22 har vägts ihop med hjälp av Riksbankens KIX-index. Data är från OECD primärt men kompletterat med AMECO och Conference Board. Dessa är Österrike, Belgien-Luxemburg, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Island, Irland, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Slovakien, Spanien, Schweiz, Storbritannien och USA.

Källor: OECD, AMECO och Conference Board.

Svenskt tapp i tillväxt beror både på arbetade timmar och produktivitet. Genomgången ovan har visat att svensk tillväxt tappat fart under 2000-talet, både relativt andra jämförbara länder och i absoluta tal. Nedgången beror delvis på en långsammare produktivitetstillväxt. Det hänger i sin tur delvis samman med en bred global nedväxling i tillväxt som kan vara svårt för ett enskilt land som Sverige att påverka. Breda globala trender kan dock inte förklara varför produktivitetstillväxten i industrin varit sämre än i konkurrentländerna, när den innan 2008 var klart högre. Det kan knappast heller förklara den svaga utvecklingen i byggsektorn eller offentlig sektor.

Utöver produktiviteten har även en svagare sysselsättningsutveckling efter 2007 bidragit, både i absoluta tal och jämfört med andra länder. Sverige hade visserligen den tredje högsta sysselsättningsgraden i EU 2022 men vi hade även den fjärde högsta arbetslösheten. Dessutom blir bilden av Sveriges höga sysselsättningsgrad lätt överdriven. Tittar vi på OECD som helhet hamnar vi endast på sjunde plats, efter länder som Schweiz, Norge, Nederländerna och Japan. Den tillväxtpotential som finns i ett minskat utanförskap och en höjd sysselsättningsgrad är således stor.

Det som krävs för att tillväxten åter ska ta fart är alltså reformer både för en höjd sysselsättning och förbättrad produktivitetstillväxt. Hur produktivitetstillväxten blir framöver beror till stor del på vilka politiska beslut som fattas. Här kan ekonomisk teori utgöra en ledstjärna. Den lär oss att ekonomisk tillväxt beror dels på hur goda incitament som kan skapas för investeringar i kapital, humankapital och FoU. Men tillväxt beror i minst lika hög grad på hur välfungerande institutionerna i ett land är: hur mycket regelkrångel som företagen möter och hur väl myndigheter, rättsväsende och skolor fungerar. Resten av rapporten kommer att handla om vilka reformer som krävs för att Sverige åter ska kunna klättra i välståndsligan.

## 2. Arbetsmarknad

Ett sätt att öka tillväxten är att fler arbetar fler timmar. Om fler arbetar fler timmar och fler blir sysselsatta och självförsörjande bidrar det till en ökning i BNP per capita. Ett längre arbetsliv genom högre pensionsålder och ett tidigare inträde skulle verka i samma riktning.

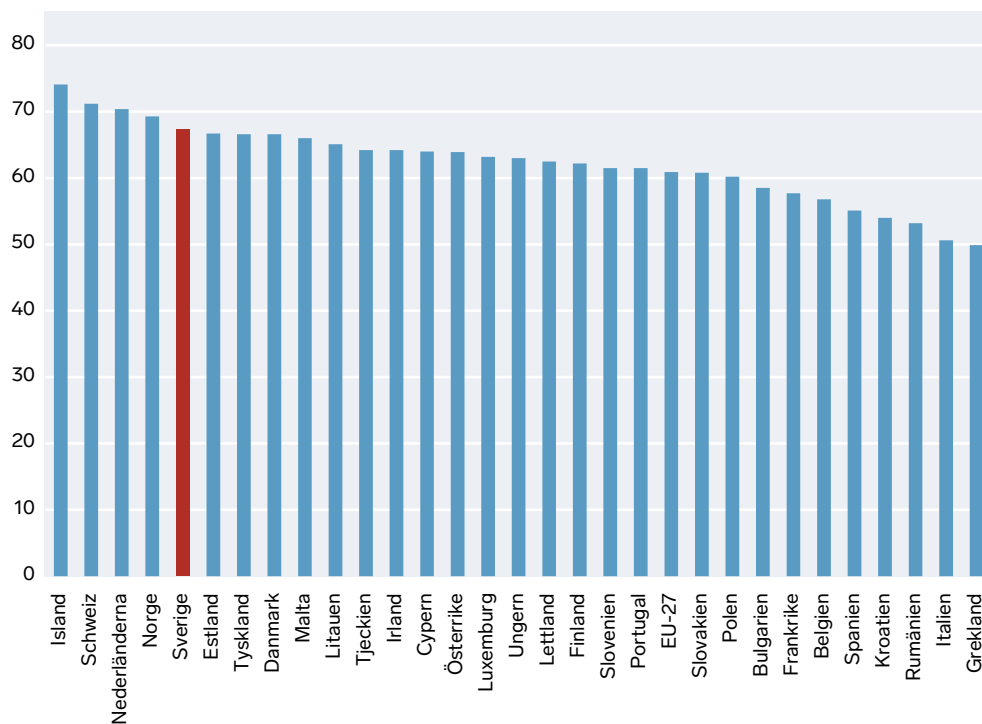
Men en långvarigt högre tillväxttakt kan däremot inte åstadkommas genom fler arbetade timmar: det finns gränser för hur många som kan arbeta och hur mycket och länge vi kan och vill arbeta. Det innebär att vi kan få en ”engångshöjning” av BNP-nivån, som visserligen kan pågå under lika många år som vi ökar mängden arbete, men det leder inte en långsiktigt högre tillväxttakt. En långsiktigt högre BNP-tillväxt kräver att vi kontinuerligt ökar vår produktivitet, det vill säga hur mycket och hur värdefulla (kvalitativa) varor och tjänster som vi kan producera under en viss tidsperiod per invånare. Detta kapitel handlar om kvantiteten arbete och försöker beskriva var några stora potentiella källor till fler arbetade timmar finns på arbetsmarknaden.

När arbetsmarknaden fungerar hittar köpare och säljare av arbetskraft varandra på ett effektivt sätt utan stora sökkostnader. En väl fungerande arbetsmarknad kännetecknas bland annat av låg arbetslöshet och hög sysselsättning, god matchning mellan företag och kompetens, korta söktider, få konflikter, välfungerande lönebildning samt reallöner som över tid stiger i takt med produktivitetsutvecklingen. Många av dessa kännetecken uppvisar den svenska arbetsmarknaden. Samtidigt är det tydligt att det också finns problem som behöver adresseras av de politiska beslutsfattarna.

Den stora utmaningen på svensk arbetsmarknad handlar om utanförskapet. Det finns inte ett enskilt mått på utanförskapet på arbetsmarknaden, men oavsett hur man mäter står det klart att alldeles för många i arbetsför ålder har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Därmed får de svårt att försörja sig själva och de bidrar mindre till den offentliga ekonomin. Sverige går miste om tjänster och varor som annars hade kunnat användas av andra. Skatterna blir högre och de får i ökad utsträckning gå till att finansiera försörjningen för personer i arbetsför ålder.

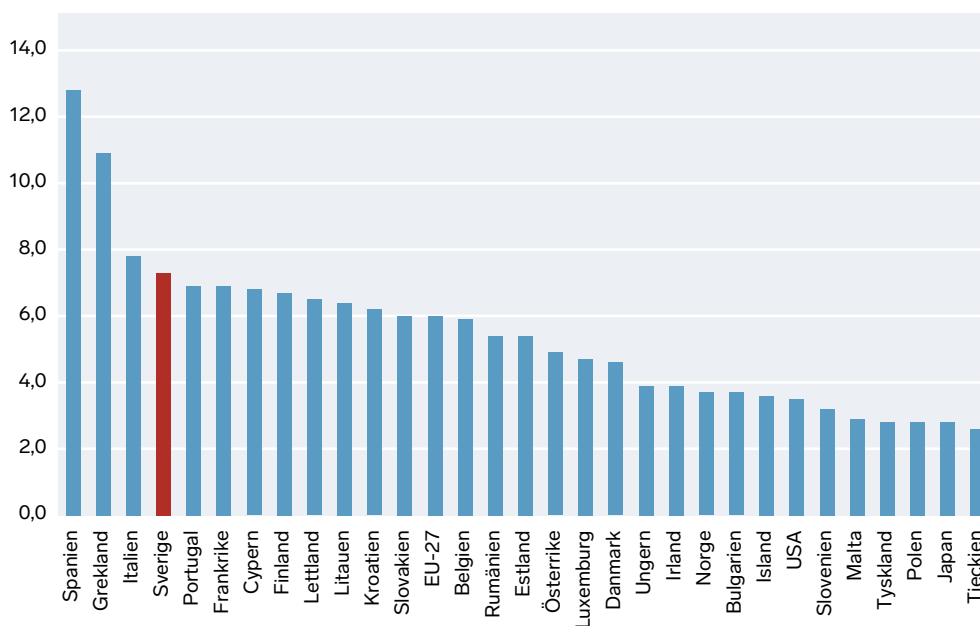
Det finns idag flera hundra tusen personer som kan och vill jobba, men som av olika skäl inte lyckas försörja sig själva långvarigt genom arbete. Även om ett minskat utanförskap inte påverkar den långsiktiga tillväxtbanan i ekonomin så finns det andra skäl att lägga kraft på att minska det. Det handlar exempelvis om det sociala och psykiska värdet av ett arbete när man får bidra och vara produktiv tillsammans med andra. Det handlar också om det ekonomiska perspektivet. Allt annat lika innebär ett stort utanförskap att resurser som hade kunnat gå till utbildning, vård eller forskning får läggas på att försörja människor.

**Diagram 18. Sysselsättningsgrad internationellt, procent av befolkningen 15–74 år**

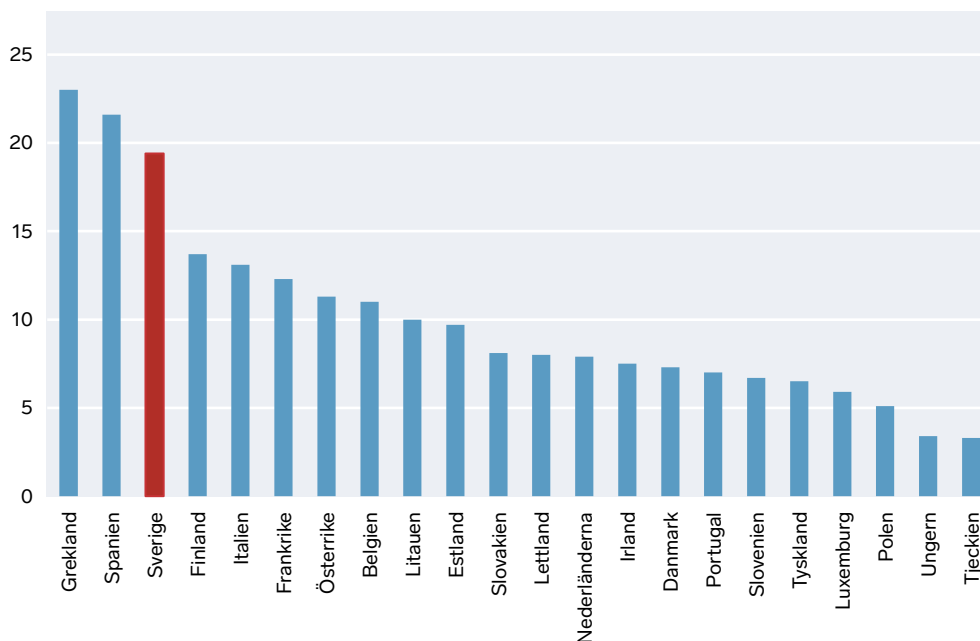


Källa: Eurostat via Ekonomifakta, 2023.

Sverige har i dag EU:s fjärde högsta arbetslöshet (diagram 19). Bland utrikes födda har Sverige EU:s tredje högsta arbetslösheten (diagram 20). Totalt klassificeras omkring 400 000 personer i Sverige som arbetslösa (Eurostat, SCB). Men omfattningen och djupet av problemen på den svenska arbetsmarknaden underskattas av den offentliga statistiken. De som gett upp sitt jobbsökande registreras inte som arbetslösa och det räcker att jobba en timme under en vecka för att klassificeras som sysselsatt.

**Diagram 19. Arbetslöshet internationellt, procent av arbetskraften 15–74 år.**

Källa: Eurostat via Ekonomifakta, 2023.

**Diagram 20. Arbetslöshet bland utlandsfödda, procent av arbetskraften**

Källa: OECD Data, 2021, foreign-born unemployment.

I syfte att få en bättre bild av utanförskapet på den svenska arbetsmarknaden har Entreprenörskapsforum lanserat självförsörjningsgrad som ett kompletterande mått till den officiella sysselsättningsstatistiken.<sup>30</sup> Detta mått mäter andelen av befolkningen i arbetsför ålder som har en årlig löneinkomst som är högre än fyra

<sup>30</sup> När blir utrikes födda självförsörjande? Eklund och Larsson, Entreprenörskapsforum 2020.

prisbasbelopp, vilket överensstämmer med OECD:s gräns för relativ fattigdom. Självförsörjningsgraden har fått stor uppmärksamhet i den ekonomisk-politiska debatten och det finns nu konkreta politiska förslag om att måttet ska införas som ett mål för den ekonomiska politiken.<sup>31</sup>

Självförsörjningsgraden är ett mått på hur stor andel av de som är i arbetsför ålder som kan försörja sig själva genom arbete under en viss period. Måttet kan användas för att illustrera utvecklingen över tid, eller för att göra jämförelser mellan olika grupper. Exempelvis visade resultaten i Entreprenörskapsforums rapport att endast 38 respektive 36 procent av invandrarna från Afrika och Mellanöstern var självförsörjande år 2016, medan motsvarande andel bland de inrikes födda var 73 procent. Självförsörjningsgraden var också betydligt lägre bland lågutbildade än bland de som hade avklarat en högre utbildning. Speciellt alarmerande var den låga självförsörjningsgraden i de områden som polisen definierade som särskilt utsatta. Exempelvis var merparten (55 procent) av de som är födda i Mellanöstern och som bott i Sverige under 20 års tid inte klassificerade som självförsörjande.

Det är viktigt att notera att de personer som inte kan klassificeras som självförsörjande är en heterogen grupp; där ingår exempelvis de som studerar, de som arbetar deltid, de som är sjukskrivna, de som är föräldralediga, de som är förtidspensionerade, samt de som har hamnat i ett bestående utanförskap. Självförsörjningsgraden kommer aldrig att vara 100 procent eftersom trygghetssystemen syftar till att skydda inkomster vid tillfällig frånvaro från arbete. Föräldraledighet under en begränsad del av arbetslivet är inte ett samhällsproblem, även om det kostar pengar när dessa personer tillfälligt försörjs av någon annan. Däremot är det ett samhällsproblem om många individer i arbetsför ålder blir kvar i olika ersättningsystem under flertalet år, samt arbetar mindre än vad de kan och vill.

Reformer av arbetsmarknaden och trygghetssystemen som kan leda till att fler i arbetsför ålder blir självförsörjande är av betydelse eftersom långa perioder utanför arbetsmarknaden tenderar att leda till att utanförskapet blir bestående (Phelps, 1972), att individer förlorar färdigheter som gör dem anställningsbara (Kitao med flera, 2017), samt att arbetsgivare använder de långa perioderna i arbetslöshet som ett negativt urvalskriterium vid anställningar (Arulampalam med flera, 2001).

De samhällsekonomiska kostnaderna av att individer i arbetsför ålder inte kan försörja sig själva är betydande. Primärt försvåras finansieringen av angelägna reformer till följd av att budgetutrymmet minskar när skattepengar går till att försörja människor i arbetsför ålder via ersättningar och bidrag. Det finns därmed starka ekonomiska skäl för att öka självförsörjningsgraden och att sträva efter att den ska vara så hög som möjligt vid varje given tidpunkt. Alla kan inte arbeta men politiken bör vara utformad för att så många som möjligt av de som kan det också gör det.

Det finns stora samhällsekonomiska värden av att fler blir självförsörjande. Det skulle minska utbetalningar av bidrag och ge ökade skatteintäkter. De resurser som frigörs av en sådan politik kan användas bättre än till försörjning av personer i arbetsför

<sup>31</sup> I dagsläget har både Moderaterna och Liberalerna föreslagit att ett sådant mått bör införas som mål för den ekonomiska politiken.

ålder. Det är också viktigt att fler blir självförsörjande eftersom utanförskap leder till många negativa sociala konsekvenser, såsom en ökad risk för psykisk ohälsa, missbruk och kriminalitet. Forskning visar också att utanförskapet inte bara har en negativ effekt för de vuxna som drabbas, utan även för deras barn. Utanförskap går i arv.<sup>32</sup>

Mot bakgrund av ovanstående finns det ett behov av reformer som förbättrar den svenska arbetsmarknadens funktionssätt och som leder till att fler kan försörja sig själva. När människor går från att inte arbeta till att arbeta ökar värdet på produktionen och inkomsterna i Sverige. Detsamma gäller när personer som redan arbetar ökar antalet arbetade timmar eller ökar sin egen ansträngning (sin produktivitet). Reformförslagen i detta kapitel bidrar till att höja Sveriges BNP genom en högre tillväxt i ekonomin. Tillväxteffekten på BNP kan pågå så länge timmarna, sysselsättningen eller produktiviteten ökar. Detta kan dock inte åstadkommas genom någon enskild reform, utan kräver *ett batteri av reformer*. Reformernas effektivitet beror till stor del på hur långt individerna står från arbetsmarknaden. För de personer som är relativt nära självförsörjning behövs andra reformer än för de som har stora problem med att komma in på arbetsmarknaden.

## Reformförslag<sup>33</sup>

- **Sänkt arbetsgivaravgift för unga**

Forskning har visat att sänkta arbetsgivaravgifter för unga leder till att de företag som får stora kostnadsbesparingar både ökar antalet anställda, samt låter befintlig personal arbeta fler timmar.<sup>34 35</sup> Den största effekten observeras för unga som blir billigare att anställa, men företagen använder också de minskade arbetskraftskostnaderna till att anställa äldre och utrikes födda.<sup>36</sup> Det är viktigt att unga får en fot in i arbetslivet för att inte riskera långvariga problem med att etablera sig. Unga som saknar erfarenhet och som inte har skaffat sig färdigheter som ett jobb ger kan upplevas som riskabla att anställa av arbetsgivare. Svenskt Näringsliv förespråkar därför att den allmänna löneavgiften (som inte är kopplad till någon förmån, utan är en dold skatt) tas bort för alla arbetstagare som är 26 år eller yngre.

- **Sänkt inkomstskatt på arbetsinkomster**

Sänkt skatt på arbetsinkomster kan bidra till att öka självförsörjningen genom att öka sysselsättningen och antalet arbetade timmar. Genom sänkt skatt på just arbetsinkomst ökar värdet av att arbeta i relation till att inte arbeta, vilket har visat sig vara verkningsfullt för att påverka sysselsättning och arbetade

<sup>32</sup> Sjögren och Svaleryd, (2011). Nitlott i barndomen – starka samband mellan barns uppväxt, hälsa och utsatthet. IFAU.

<sup>33</sup> Se rapporten Reformer för fler i arbete, Svenskt Näringsliv 2023, för fördjupning kring dessa reformförslag.

<sup>34</sup> Daunfeldt, S. O., Gidehag, A., och Rudholm, N. (2021). How do firms respond to reduced labor costs? Evidence from the 2007 Swedish payroll tax reform. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 21(3), 315–338.

<sup>35</sup> Seerar Westerberg, H. (2023). Are payroll tax cuts absorbed by insiders? Evidence from the Swedish retail industry. *Applied Economics*, 55 (23), 2694–2708.

<sup>36</sup> Daunfeldt, S. O., & Gidehag, A. (2020). Effekter av sänkta arbetsgivaravgifter för integrationen av utrikes födda. Entreprenörskapsforum, forskningsrapport.

timmar.<sup>37</sup> Det naturliga sättet att genomföra det är att införa ett nytt jobb-skatteavdrag som sänker skatten mest för de med låga inkomster, vilket ökar drivkrafterna att arbeta för denna grupp.

- **Ett tak för bidrag så att det alltid lönar sig att börja jobba.**

Idag kan summan av bidrag och transfereringar som räknas samman innebära att den ekonomiska drivkraften att börja jobba för vissa personer kan bli svag eller rent av obefintlig.<sup>38</sup> För att öka drivkraften att söka och ta ett jobb behöver vinsten av att gå från bidrag till arbete öka. Det bör dels ske genom att skatten på arbetsinkomster sänks (se förslag ovan), dels genom en begränsning i hur mycket bidrag som maximalt kan staplas på varandra under en given period. Utgångspunkten för taket bör vara att man inte ska kunna få ut mer än en andel av en avtalsenlig ingångslön. Ersättningsystemen behöver utformas för att i högre grad *stärka arbetslinjen* och underlätta inträde på arbetsmarknaden. Arbeta behöver alltid var mer lönsamt än försörjning via ersättningar.

- **Knyt föräldraledighet till föräldrapenningen**

Sverige har en generös föräldraförsäkring med höga ersättningsnivåer vilket möjliggör för både kvinnor och män att kombinera familjeliv och arbete. Konstruktionen kan dock förbättras ytterligare. Genom att knyta föräldraledighet till föräldrapenningen motverkas uttag av obetald ledighet. Det förbättrar främst kvinnors karriär och ekonomiska situation under och efter föräldraledigheten, samtidigt som kvinnors anknytning till arbetsmarknaden stärks. Dessutom bör en åldersgräns om två år införas för uttag av föräldrapenning, förutom en pott om 60 dagar att utnyttja när barnet är mellan 2–8 år.

- **Fortsätt reformeringen av Arbetsförmedlingen**

För den grupp som står närmast arbetsmarknaden har vi bland annat föreslagit ett *borttagande av den allmänna löneavgiften för de som är 26 år eller yngre*, samt stramare bidrag genom ett tak för samlade bidrag, i kombination med lägre skatter för låga arbetsinkomster. Dessa åtgärder kommer också ha en positiv effekt på de som är korttidsarbetslösa, men för dem behöver åtgärderna kombineras med en satsning på *yrkesutbildningar* till yrken det finns ett behov av arbetskraft samt med mer effektiva *matchningsåtgärder*. Vi föreslår därför en fortsatt *reformering av Arbetsförmedlingen* som innebär ett utökat uppdrag för de privata leverantörerna av matchningstjänster.

- **Genomför etableringsjobben**

Sänkta arbetsgivaravgifter och ökade drivkrafter för att arbeta kommer inte att räcka för att ge tillräcklig effekt för de som är långtidsarbetslösa och står längre bort från arbetsmarknaden. Detta beror på att arbetsgivarna fortfarande upplever en stor risk med att anställa dessa individer eftersom deras produktivitet inte

<sup>37</sup> Se exempelvis Finansdepartementets Vårproposition 2014, bilaga 4, Finanspolitiska rådet, (2008) Svensk finanspolitik 2008, Finanspolitiska rådet, (2013), Svensk finanspolitik 2013, Riksbanken, (2012), Penningpolitisk rapport juli 2012 samt Konjunkturinstitutet (2011), Konjunkturläget december 2011.

<sup>38</sup> Löfbom, (2018). Lönar sig arbete 2.0? Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO). Se även Riksdagens utredningstjänst, (2020). Dnr 2020:102

upplevs matcha ingångslönen på arbetsmarknaden. Företagens arbetskraftskostnader behöver därför sänkas när de anställer dessa individer. En åtgärd som här har en stor potential är de så kallade *etableringsjobben* eftersom de är enkla att administrera och erbjuder företagen en stor sänkning av arbetskraftskostnaderna. Etableringsjobben erbjuds till två grupper av arbetssökande: nyanlända som varit i Sverige upp till tre år samt långtidsarbetslösa. Genom etableringsjobb får arbetstagaren en kombination av lön från arbetsgivaren och ersättning från staten, så att den sammanlagda inkomsten motsvarar lägstalönen i ordinarie kollektivavtal. Kostnaden delas mellan staten och arbetsgivaren. Som längst kommer arbetstagaren att kunna ha ett etableringsjobb under två års tid. Därefter ska etableringsjobbet i normalfallet övergå i en tillsvidareanställning. Avtal om etableringsjobb har tecknats mellan fack och arbetsgivare, men anställningsformen kan börja tillämpas först efter att regeringen har genomfört förordningsändringar i enlighet med parternas krav.

- **Aktivitetskrav och sysselsättning**

Det är orimligt att tro att alla kan bli självförsörjande utifrån de färdigheter och kunskaper som arbetsgivarna är beredda att betala för, även med stramare bidrag, lägre skatter på låga inkomster, ökade aktivitetskrav, utbildningsinsatser och sänkta arbetskraftskostnader. Detta beror på att en många av de som inte är självförsörjande har varit utanför arbetsmarknaden under en mycket lång tid. Detta talar för att de strukturreformer som behöver genomföras också måste kombineras med åtgärder som riktar in sig på att denna grupp av individer ska få en *meningsfull sysselsättning*. Det kan handla om att ett aktivitetskrav införs för alla som har haft försörjningsstöd under en längre tid.

- **Inför ett mål för självförsörjning**

Avslutningsvis bör politiken införa ett nytt *mål för sysselsättningspolitiken som baseras på andelen personer i arbetsför ålder som har arbetsinkomster som innebär att de är självförsörjande*. Exakt var inkomstgränsen ska gå behöver analyseras men målet bör bygga på ett inkomstmått, så att gränsen för självförsörjning årligen räknas upp i takt med löneinkomsterna snarare än konsumentpriserna (prisbasbeloppet).<sup>39</sup>

## Reformförslag Arbetsmarknad

- Sänkt arbetsgivaravgift för unga
- Sänkt inkomstskatt på arbetsinkomster
- Ett tak för bidrag så att det alltid lönar sig att börja jobba.
- Knyt föräldradighet till föräldrapenningen
- Fortsätt reformeringen av Arbetsförmedlingen
- Genomför etableringsjobben
- Aktivitetskrav och sysselsättning
- Inför ett mål för självförsörjning



# 3. Kompetensförsörjning

En välfungerande allokering av kompetens till näringslivet och mellan företag underlättar för individer och företag att bli produktiva och effektiva. För att företagen i näringslivet långsiktigt ska kunna höja både produktivitet och förädlingsvärde, och därmed landets BNP, behöver medarbetare med rätt kompetens matchas med rätt företag. I en grundläggande teoretisk produktionsfunktion handlar det om att arbetskraften har ett högt humankapital och att den har förmåga att använda modern produktionsteknik för att skapa höga förädlingsvärden. Men det räcker inte med ett högt humankapital i sig. Humankapitalet måste också vara relevant och efterfrågat av företagen som ska använda det i sin produktion. Dessutom måste humankapital och kompetens kontinuerligt kunna matchas effektivt med företagens växlande behov, vilket ställer krav på flexibilitet inom till exempel utbildningssystemet och bostadsmarknaden. Eftersom många kompetenser, företag och ibland även branscher utgör komplement till varandra så räcker det inte med att kompetensförsörjningen fungerar väl inom vissa yrken eller branscher. Den behöver fungera för alla företag i alla branscher och i hela landet.

När det kommer till policy så är kompetensförsörjningsfrågan bred och skär igenom flera politiska sakområden; allt från utbildning och forskning till bostadsmarknad och infrastruktur. I denna rapport avgränsar vi oss till betygsättning, yrkesutbildning, högre utbildning, forskning samt regleringar på två viktiga marknader som påverkar kompetensförsörjningen; kreditregleringar för bostäder i form av amorteringskrav samt hyresregleringen på bostadsmarknaden.

## Betygsättning och nationella prov

Det finns betydande problem med glädjebetyg och betygsinflation i svensk skola. Detta leder till en osäkerhet om vilka elever som har tillräckliga kunskaper och färdigheter för fortsatta studier eller för yrkesverksamhet. Den grundläggande orsaken till att skolor kan sätta glädjebetyg är att det saknas en tydlig norm för vilket betyg som en elev förtjänar. I det svenska skolsystemet är det i princip upp till varje enskild skola att sätta de betyg de anser vara motiverade. Även om resultaten på de nationella proven enligt skollagen i viss mån ska vara styrande för betygsättningen urholkas denna ordning av att skolorna själva rättar de nationella proven.

Orättvis betygsättning leder till att ansträngning att lära sig inte premieras tillräckligt, vilket i sin tur riskerar att påverka elevens motivation. Även lärarnas motivation att förmedla kunskaper riskerar att påverkas negativt. Dessutom skapas orättvisa mellan elever. Det är inte bara viktigt för individen, utan också för Sverige, att betygen innehåller träffsäker information om elevernas kunskaper, eftersom betygen ofta är

ett viktigt urvalsinstrument. Att de mest lämpade antas till högre utbildning eller anställs är viktigt såväl för den högre utbildningens kvalitet som för kompetensförsörjningen till företagen och offentlig sektor. I förlängningen är det därmed också viktigt för svensk ekonomi och välfärd utvecklingen att man kan lita på att betygen speglar elevernas kunskaper. En statlig utredning har nyligen tillsatts om dessa frågor. Det är av största betydelse för näringslivet att utredningen lägger förslag som förhindrar glädjebetyg och betygsinflation, och att sådana förslag snarast kan genomföras.

## Reformförslag

- **Digital rättning av nationella prov**

Nationella prov ska inte rättas av skolorna själva utan på ett sätt så att objektiviteten inte kan ifrågasättas. Proven ska rättas digitalt eller, när det gäller uppgifter som inte kan rättas digitalt, ska rättning ske externt.

- **Resultaten på de nationella proven styrande för betygssättningen**

Detta kan ske på flera olika sätt, varav vi bedömer följande två som mest intressanta. Ett sätt är att ta fram ett högsta spann för avvikelsen på skolnivå mellan resultaten på nationella prov och betygen. Om en skola överskrider spannet måste sanktioner kunna vidtas mot skolan eller huvudmannen. Ett annat sätt är att väga samman lärarnas betyg med elevgruppens provresultat i ämnets nationella prov. Vägningen innebär att det lärarsatta betyget justeras i efterhand utifrån elevgruppens prestation på provet i det specifika ämnet.

- **Nationella prov bör genomföras i fler ämnen**

För de ämnen där nationella prov inte lämpar sig, främst så kallade övningsämnen, kan ett alternativ vara att betygen förankras mot resultaten på nationella prov i de ämnen där sådana prov finns.

### Reformförslag betygssättning och nationella prov

- Digital rättning av nationella prov
- Resultaten på de nationella proven styrande för betygssättningen
- Nationella prov bör genomföras i fler ämnen

## Yrkesutbildning

Framtidens arbetsmarknad kommer att kräva fler yrkesutbildade. Den utbildningsbakgrund som företagen efterfrågar mest är gymnasial yrkesutbildning – alltså medarbetare som är yrkesutbildade i gymnasieskolan eller inom den kommunala vuxenutbildningen. Hälften av företagen efterfrågar individer med denna utbildningsnivå.<sup>40</sup>

Tyvärr läser för få gymnasielever ett yrkesprogram. Andelen elever på de nationella programmen som läser en yrkesutbildning har sjunkit från cirka 45 procent läsåret 2008/2009 till 32 procent läsåret 2021/2022. Och trenden är fallande<sup>41</sup>. I en jämförande studie som gjordes av Svenskt Näringsliv, där vi tittade på sju andra länder, har Sverige lägst andel som väljer yrkesutbildning. Detta trots att gymnasialt yrkesutbildade alltså är mycket efterfrågade på arbetsmarknaden, med mycket goda möjligheter att få ett jobb för de som tar examen.<sup>42</sup>

Svenskt Näringsliv har gjort analyser om framtidens arbetsmarknad för yrkesutbildade med utgångspunkt i officiell statistik och prognoser från Statiska centralbyrån (SCB). Slutsatserna visar att Sverige kan komma att sakna 290 000 yrkesutbildade år 2035. Dessutom riskerar stora grupper unga med fel utbildning att hamna i arbetslöshet. För att förbättra matchningen på arbetsmarknaden och möta kompetensbehovet – inom både privat och offentlig sektor – måste vi gå från att 30 procent av en årskull går en yrkesutbildning till att 40 procent av en årskull tar examen från en yrkesutbildning. Antalet elever som tar examen från en gymnasial yrkesutbildning mellan år 2020 och 2035 behöver öka med drygt 18 000 årligen.

Fler elever bör välja en yrkesutbildning inom gymnasieskolan. Dessutom behöver tillgången till yrkesutbildning för vuxna på gymnasial nivå öka. Tillgången till utbildningar inom ramen för regional yrkesinriktad utbildning för vuxna (yrkesvux) behöver stärkas. Därutöver behöver utbudet inom yrkesvux breddas och kvaliteten stärkas för att möta näringslivets behov av kompetens och omställning, samt ge individen goda chanser till jobb.

<sup>40</sup> Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät [https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/utbildning/vaxande-rekryteringshinder-ett-allt-storre-problem-rekryteringsen\\_1182984.html](https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/utbildning/vaxande-rekryteringshinder-ett-allt-storre-problem-rekryteringsen_1182984.html)

<sup>41</sup> Svenskt Näringsliv, Resultatanalys för yrkesutbildningen, [https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/utbildning/resultatanalys-for-yrkesutbildningen\\_1163124.html](https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/utbildning/resultatanalys-for-yrkesutbildningen_1163124.html)

<sup>42</sup> Svenskt Näringsliv, Yrkesutbildningar – sju europeiska exempel, [https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/utbildning/yrkesutbildningar-sju-europeiska-exempel\\_1171775.html](https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/utbildning/yrkesutbildningar-sju-europeiska-exempel_1171775.html)

## Reformförslag

- **Ge näringslivet ökat inflytande över yrkesutbildningarna**

För att stärka yrkesutbildningarnas relevans, kvalitet och effektivitet behöver branscherna få ett formellt inflytande där de kan påverka yrkesutbildningarnas innehåll, utformning och struktur på ett bättre sätt än idag. Inflytandet och ansvaret behöver finnas på alla nivåer – nationellt, regionalt och lokalt.

Branscherna behöver även få en större roll i kvalitetssäkringen av utbildningarna. De behöver bestämma över innehållet i yrkespaketen samt ha inflytande över dimensionering och urvalskriterier till yrkesvux. Näringslivet behöver också få vara delaktigt vid antagning till utbildningar. Att veta att man kan påverka på riktigt skapar engagemang. Det skapar också förutsättningar för att stärka utbildningarnas relevans och aktualitet utifrån respektive branschs utveckling.

- **Stärk tillgängligheten till yrkesutbildningarna**

Tillgängligheten till yrkesutbildning styrs av urvalsregler som framför allt ger förtur till personer som står långt från arbetsmarknaden. Det måste finnas plats för de som vill yrkesväxla eller snabbt kan tillgodogöra sig utbildningen och etablera sig på arbetsmarknaden, men dessa prioriteras inte vid antagning. Det innebär att yrkesvux idag inte är konstruerat för att möta behovet av omställning och kompetensutveckling hos yrkesverksamma.

Svenskt Näringsliv vill att de nationella branschråden beslutar om urvalsreglerna och att näringslivet regionalt och lokalt ska vara delaktiga vid antagning av individer. Kommuner eller utbildningsanordnare behöver ha möjlighet att i dialog med näringslivet erbjuda utbildning till individer som de bedömer har rätt förutsättningar att tillgodogöra sig utbildning

- **Möjliggör för fler utbildningsanordnare**

I dagsläget är det endast kommuner som kan ansöka om statsbidrag för att anordna yrkesvuxutbildning. Om en grupp företag vänder sig till kommunen för att den ska möta ett kompetensbehov och kommunen säger nej, finns det inga andra vägar för att få till stånd en yrkesutbildning på gymnasial nivå för vuxna.

Det finns mycket att lära av yrkeshögskolan när det kommer till att vidareutveckla yrkesvux för att göra utbildningsformen mer ändamålsenlig. Inom yrkeshögskolan är näringslivet med och utformar utbildningarna. Den mångfald av anordnare, fristående och offentliga, som finns i yrkeshögskolan bidrar till deras goda resultat. Mångfalden och systemets utformning bidrar till kvalitet, effektivitet och innovation. För att yrkesvux ska nå sin fulla potential och få ett utbud som bättre svarar mot arbetslivets kompetensbehov, behöver fler aktörer kunna starta utbildningar och ansöka om statsbidrag inom ramen för yrkesvux.

### Reformförslag Yrkesutbildning

- Ge näringslivet ökat inflytande över yrkesutbildningarna
- Stärk tillgängligheten till yrkesutbildningarna
- Möjliggör för fler utbildningsanordnare

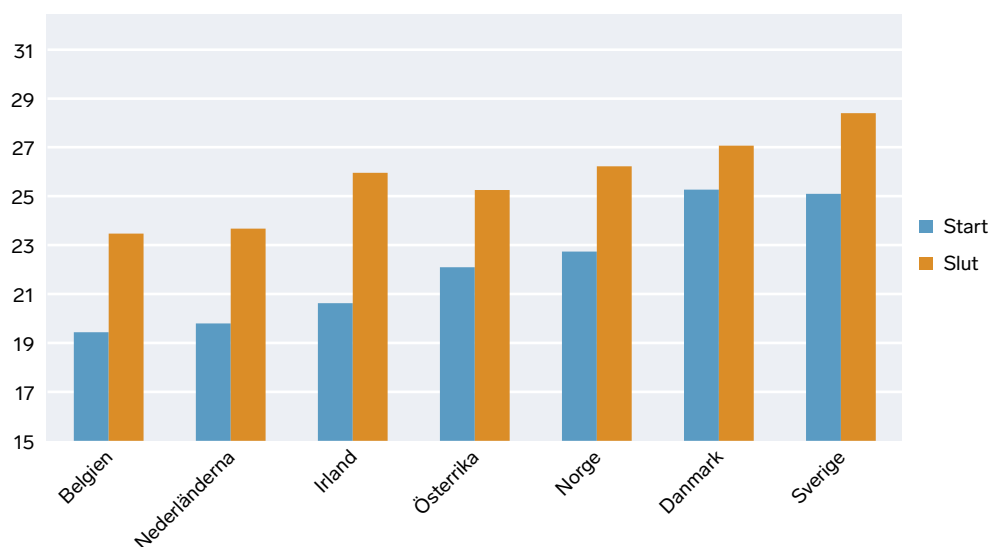
## Högskolor och universitet

Idag misslyckas tre av tio rekryteringar på den privata arbetsmarknaden. 71 procent av företagen upplever att det är svårt eller mycket svårt att anställa högskoleutbildade. Motsvarande siffra för forskarutbildade är 51 procent.<sup>43</sup> Bland företag som växer snabbt och har utsetts till Gasellföretag av Dagens Industri uppgav tre av fem i tidningens senaste enkät att de har haft problem med att rekrytera.<sup>44</sup> Rekryterings-svårigheterna i näringslivet står i vägen för planerad expansion, kan få företagen att tacka nej till affärer och påverka lönsamheten negativt. En lägre lönsamhet kan försämra företagets vilja och förmåga att finansiera nya investeringar, vilket ofta en förutsättning för att företag ska kunna höja sitt förädlingsvärde. Rekryterings-problemen och dess effekter på investeringarna i Sverige kan minska om det human-kapital som produceras på högskolor och universitet bättre stämmer överens med vad företagen behöver och efterfrågar. Då kan företagets produktion av varor och tjänster få ett större kunskapsinnehåll, ofta i form av bättre teknik, och därmed ett högre förädlingsvärde per arbetad timme. På det sättet är utformningen av högskole-utbildningarna kopplad till Sveriges produktivitet och tillväxt.

*Problemet är inte att för få studerar på högskola.* Inte heller verkar högskoleutbildningarna hålla låg kvalitet, även om antalet lärarledda timmar per vecka är relativt lågt i Sverige. Problemet är genomströmningen – och att studenterna ofta läser utbildningar med oklar relevans för arbetsmarknaden. Svenska studenter påbörjar och slutför högskoleutbildningar vid något högre åldrar än i andra länder i genomsnitt (se diagram 21). I Sverige är det främst studenternas efterfrågan som styr högskolans utbildningsutbud. Det finns många goda exempel på lärosäten som samverkar med näringslivet. Men det saknas strukturer på systemnivå för arbetsmarknadsinflytande, vilket begränsar företagets möjligheter att påverka dimensionering och relevans i högskoleutbildningarna (även om enskilda lärosäten har upprättat egna strukturer för att ta hänsyn till företagets behov).

<sup>43</sup> Svenskt Näringslivs rapport Företagens behov av internationell kompetens, 2022.

<sup>44</sup> Dagens Industri 22 maj 2023. <https://www.di.se/nyheter/personalbrist-bromsar-landets-snabbvaxare/>

**Diagram 21. Genomsnittlig ålder för start och slut på högskoleutbildningar, år 2020**

Källa: OECD.

Högre utbildning är ett område i stort behov av reformer för att lyfta näringslivets produktivitet. I motsats till de flesta jämförbara länder har Sverige inte genomfört några reformer som syftar till att öka studenternas genomströmning eller till att möta arbetslivets kompetensbehov. Här bör vi snegla på Nederländerna och Danmark – samtliga exempel på hur man kan uppnå goda sysselsättningseffekter genom sådana reformer.<sup>45</sup>

Danmark gör en tydlig koppling till arbetsmarknadens kompetensbehov när de dimensionerar högre utbildning. 2014 gjordes en reform som innebär att varje lärosäte är ålagt att se till att antalet antagna studenter inom olika områden är i nivå med samhällets efterfrågan på utexaminerade inom dessa. Finns det inte tillräckligt behov på arbetsmarknaden av personer inom en viss utbildning så har den danska ackrediteringsinstitutionen ACE Danmark möjlighet att häva examenstillståndet för utbildningen. I Danmark är varje lärosäte sedan 2007 ålagt att ha så kallade aftagerpaneler med externa intressenter och ledamöter. Dessa har i syfte att skapa en löpande dialog om fakultetens utbildningar med företrädare för arbetslivet.

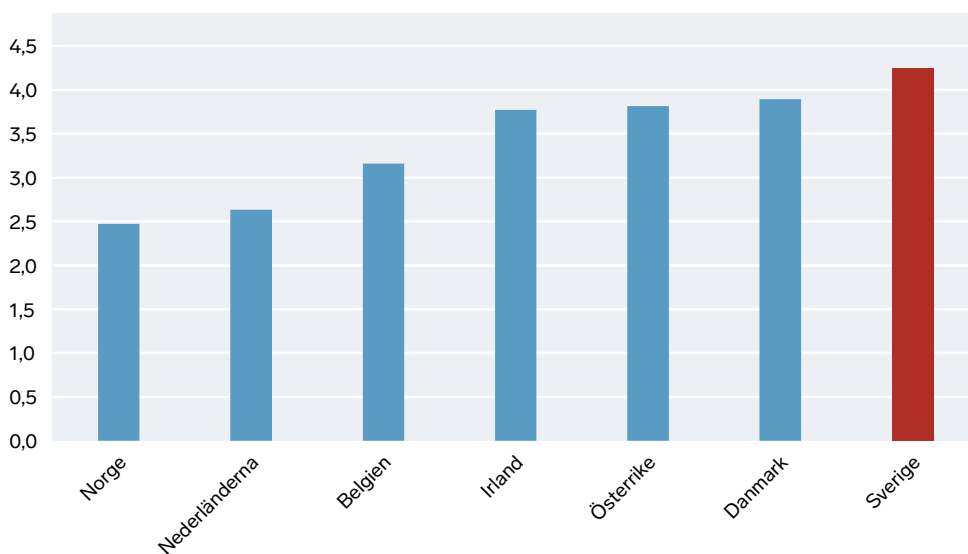
I Nederländerna kännetecknas arbetslivets inflytande av etablerade strukturer för flerpartsdialog. Dialogstrukturerna fungerar som kanaler genom vilka den nederländska regeringen och dess myndigheter säkerställer förståelse för, och vid behov eventuella anpassningar till, olika sektors utmaningar och behov. Samma dialogbaserade strukturer används för att kommunicera arbetsmarknadens kompetensbehov till sektorn och säkerställa en arbetsmarknadskoppling i den högre utbildningen.

<sup>45</sup> För ytterligare exempel och fördjupning se Svenskt Näringslivs rapport Håller svensk högre utbildning måttet när det kommer till kvalitet och relevans? (2022). [https://www.svensktnaringsliv.se/bilder\\_och\\_dokument/rapporter/jqqhqv\\_rapport\\_hogskola\\_webbpdf\\_1186576.html/Rapport\\_Hogskola\\_webb.pdf](https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/jqqhqv_rapport_hogskola_webbpdf_1186576.html/Rapport_Hogskola_webb.pdf)

Danmark och Nederländerna har lägre arbetslöshet bland högskoleutbildade än Sverige (se diagram 22 nedan). För att stärka den arbetsmarknadsrelevanta kompetensen bland redan yrkesverksamma bör systemet för så kallat livslångt lärande (fortbildning och vidareutbildning) också utvecklas.

En central inriktning behöver vara att utbudet i högskolan understödjer näringslivets kompetensförsörjning genom att *arbetsmarknadens behov i högre grad styr utbildningsutbudet*. Därtill behövs insatser för att ytterligare stimulera *samverkan* och utveckling. Högskolans dimensionering och bedömning av utbildningsutbudets relevans behöver vara bättre *anpassat efter näringslivets behov*.

**Diagram 22. Arbetslöshet bland högskoleutbildade, 25–64 år, år 2021**



Källa: OECD.

## Reformförslag

- Reformera högskolans resurstilldelningssystem. Prioritera digitaliseringens möjligheter, differentiering av den högre utbildningen och insatser för att öka genomströmningen, så som ökad lärarledd undervisning. Ett nytt resurstilldelningssystem ska resultera i att livslångt lärande blir ett eget verksamhetsområde för lärosätena, med öronmärkt finansiering och ett anpassat regelverk. Därutöver ska det resultera i en *samverkansbonus* i syfte att premiera universitet och högskolor som framgångsrikt *samverkar med samhället, arbetslivet och näringslivet* kring utbildning och därigenom åstadkommer en bättre matchning mellan utbud och efterfrågan av kompetens.
- Inför krav i högskolelagen på att utbildning vid universitet och högskolor ska dimensioneras och ha ett relevant innehåll efter både studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.
- Öka utbudet av kurser för fortbildning och vidareutbildning för yrkesverksamma inom högskolan.

- Skapa en oberoende analysfunktion som gör analyser och prognoser avseende arbetsmarknadens behov av utbildade inom olika utbildningsformer och med olika inriktningar, inklusive behoven av livslångt lärande. Samordningen behöver omfatta såväl nationell som regional nivå. Analysfunktionen ska utgöra grunden för en relevant dimensionering av utbildningar på kort och lång sikt.<sup>46</sup>
- Skapa incitament för lärosätena att arbeta med validering av yrkesverksammas kunskap från såväl arbetsliv som tidigare utbildningar, för att möjliggöra effektivare vidareutbildning och karriärbyten.
- Ge särskilt ekonomiskt stöd till lärosäten för att säkerställa att spetsutbildningar som efterfrågas av hela näringslivets branscher och områden – men som har få sökande – kan genomföras.

För att öka genomströmningen vid högskolorna behöver också studenternas incitament att välja en lämplig utbildning och ta ut examen inom rimlig tid stärkas. Därför presenterar vi också ett antal förslag som syftar till att åstadkomma detta.<sup>47</sup>

- Höj prestationskraven i högskolan genom att ställa högre krav på avklarade poäng för att få ytterligare studiemedel och för att flyttas upp till högre nivåer. Detta skulle kunna bidra till en annan prioriteringsordning, en lägre skuldsättning och kortare studietider, men fortfarande ge utrymme för förseningar av examen.
- Inför en examensbonus för de studenter som klarar av sin examen inom utsatt tid. Sverige har en låg examensfrekvens jämfört med andra länder. En examensbonus skulle öka intresset för att bli klar i tid och för att också plocka ut sin examen.
- Inrätta inträdesprov för högre utbildning för att säkerställa att studenterna har nödvändiga förkunskaper samt är motiverade (och i vissa fall lämpliga) för den aktuella utbildningen.
- Sänk bidragsdelen i studiemedlet efter tre års heltidsstudier. Det skulle uppmuntra till större eftertanke kring ytterligare studier. En sådan reform skulle också kunna leda till en ökad efterfrågan på ettåriga utbildningar på avancerad nivå.

<sup>46</sup> Funktionen får inte medföra att en ny myndighet skapas. Analysuppdraget bör läggas på en befintlig myndighet.

<sup>47</sup> För fördjupning av förslagen om starkare incitament för ökad genomströmning se Svenskt Näringslivs rapport Hur kan vi sänka etableringsåldern bland högskoleutbildade? (2018) [https://www.svensktnaringsliv.se/bilder\\_och\\_dokument/3jvpmh\\_hur-kan-vi-sanka-etableringsaldern-bland-hogskoleutbildadepdf\\_1003792.html/Hur+kan+vi+sanka+etableringsaldern+bland+hogskoleutbildade.pdf](https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/3jvpmh_hur-kan-vi-sanka-etableringsaldern-bland-hogskoleutbildadepdf_1003792.html/Hur+kan+vi+sanka+etableringsaldern+bland+hogskoleutbildade.pdf)



## Reformförslag högskola och universitet

- Reformera högskolans resurstilldelningssystem.
- Dimensionera och utforma utbildning vid universitet och högskolor efter arbetsmarknadens behov.
- Öka utbudet av kurser för fortbildning och vidareutbildning för yrkesverksamma inom högskolan.
- Skapa en oberoende analys- och prognosfunktion för arbetsmarknadens behov av utbildade inom olika utbildningsformer.
- Skapa incitament för lärosätena att arbeta med validering av yrkesverksammas kunskap.
- Ge särskilt ekonomiskt stöd till lärosäten för att säkerställa spetsutbildningar som efterfrågas av näringslivet.
- Höj prestationskraven i högskolan genom att ställa högre krav på avklarade poäng.
- Inför en examensbonus för de studenter som klarar av sin examen inom utsatt tid.
- Inrätta inträdesprov för högre utbildning.
- Sänk bidragsdelen i studiemedlet efter tre års heltidsstudier

## Forskning och utveckling

Teknisk utveckling är av avgörande betydelse för ett lands långsiktiga ekonomiska utveckling. Allra mest grundläggande kan ekonomisk utveckling beskrivas som en process där vi får ut allt större nytta (värdet) för allt färre använda resurser i olika former. Genom forskning och utveckling (FoU) kan detta uppnås genom att nya, effektivare produktionstekniker och bättre produkter utvecklas. Genom forskning kan vi även öka kunskapen om saker som ännu inte har en användning eller marknadspotential, men som i framtiden kan komma att få det. För att åstadkomma detta behöver ofta resurser investeras i FoU i ett företag eller på universiteten.

För att få en bild av värdet på de resurser som läggs på forskning och utveckling i ett land ställs summan av alla FoU-investeringar i relation till ett lands BNP. Det möjliggör jämförelser över tid och mellan länder. Under de senaste tio åren har de globala FoU-investeringarna fördubblats. Sveriges FoU-försprång – jämfört med OECD-genomsnittet – har halverats under samma tid. När andra växlar upp, växlar alltså Sverige ner. Sedan 2001 har FoU-investeringarna i vårt land minskat med 0,5 procent av BNP. Det motsvarar 25 miljarder kronor om året i förlorade kunskapsinvesteringar. Framför allt är det företagens FoU-intensitet som har sjunkit.<sup>48</sup>

Många företag upplever att *de statliga forskningssatsningarna brister i relevans*. I en undersökning från Svenskt Näringsliv uppger *fyra av tio* företag att den högre utbildningen och forskningen på svenska universitet och högskolor *inte är relevant* för deras företag. En dryg tredjedel av företagen anser att lärosätenas förmåga att ställa om mot nya, för företagen ofta centrala områden, är dålig eller mycket dålig.<sup>49</sup> Det är ett kraftigt underbetyg.

<sup>48</sup> Kunskapsnation på sluttande plan, Svenskt Näringsliv (2022)

<sup>49</sup> Kunskapsnation på sluttande plan, Svenskt Näringsliv (2022)

Svensk forskningspolitik präglas av bredd framför spets. Alla lärosäten ska ha samma förutsättningar, oavsett inriktning och storlek. Oviljan att premiera ett lärosäte eller en inriktning gör det svårt att prioritera och motverkar excellens. Länder med en excellensdriven forskningspolitik, där också näringslivets behov är styrande för anslagen, har betydligt lättare att locka till sig företagens FoU-investeringar.

För att minska ryckigheten och öka långsiktigheten i forskningspolitiken bör tydliga politiska mål sättas upp i bred politisk överenskommelse över olika politikområden. Ett mål om att forskningsinvesteringarna i Sverige ska öka med minst 1 procent av BNP har ett starkt stöd i näringslivet. Åtta av tio företag är mycket positiva. För att klara kunskaps- och kompetensförsörjningen krävs behovsmotiverad forskning i samverkan. Näringslivets styrkeområden måste på ett tydligt sätt återspeglas i forskningspolitiken. Ambitiösa politiska mål skickar ett viktigt signalvärde som direkt påverkar företagets investeringsvilja. Forskningspropositionerna kan då ses som en justering av politiken mot det långsiktiga målet, snarare än ett omtag vart fjärde år med en ny inriktning.

## Reformförslag

- **Inför en innovationspremie i forskningsfinansieringen.** Fördelningen av basanslagen för forskning mellan lärosätena sker idag till stor del på historiska grunder och indexerar upp år efter år. Avsaknaden av konkurrensutsatt resursfördelning motverkar drivkrafter för profilering, näringslivsrelevans och forskningsexcellens. Svenskt Näringsliv föreslår att 25 procent av basanslaget omfördelas vart fjärde år. Omfördelningen bör ske mot både kvantitativa och kvalitativa indikatorer på forskningskvalitet och nyttiggörande av forskningsresultat, inklusive forskningssamverkan med näringslivet.
- **Större andel strategiska forskningsatsningar.** Långsiktiga satsningar på strategiskt viktiga forskningsområden, behovsmotiverad forskning och samverkansprogram – där Sverige har ett starkt och kunskapsintensivt näringsliv – är viktiga. Både för att behålla Sveriges attraktionskraft som forskningsnation och för att klara näringslivets kunskaps- och kompetensförsörjning. Den nya omgången strategiska innovationsprogram måste tydligt utgå från näringslivets behov och problemformuleringar, för att vara relevanta och säkerställa hög avkastning.
- **Växla upp resursfördelningsmodellen för lärosätesprofilering.** Forskningsfinansiärerna Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova har på uppdrag av regeringen tagit fram ett förslag till modell för kvalitetsbaserad resursfördelning av ökade anslag till universitet och högskolor, för forskning och utbildning på forskarnivå. Som bakgrund till uppdraget ligger regeringens långsiktiga forskningspolitiska mål om att ”Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer”. Svenskt Näringsliv vill se en implementering av modellen enligt forskningsfinansiärernas förslag, med tillägget att omfördelningen bör omfatta minst 10 procent av basanslaget för forskning och forskarutbildning.

- **Sänk marginalskatten.** Höga skatter på arbetsinkomster minskar värdet av att arbeta och anstränga sig på jobbet, och försvagar incitamenten för högre utbildning och krävande studier. Utbildningspremien, alltså avkastningen på högre utbildning, är lägst i Sverige av alla OECD-länder.<sup>50</sup> Detta minskar Sveriges attraktionskraft och hämmar både odlande och användning av uppbyggt humankapital. Många företag i Sverige söker efter kompetens och vill anställa fler, men när kompetensbrist blir ett hinder för företags expansion påverkas förutsättningarna för investeringar och konkurrenskraft i Sverige. Drivkrafterna för att odla, sporra och attrahera talanger behöver därför öka. Därför behöver skattesatsen för den statliga inkomstskatten på arbetsinkomster sänkas. I ett första steg är det viktigt att avtrappningen av jobbskatteavdraget tas bort, vilket skulle sänka marginalskatten med tre procentenheter.
- **Expertskatten** behöver vässas, bland annat genom en lägre lönegräns. Lönegränsen bör sänkas till 1,5 prisbasbelopp och kompetenskravet för forskare justeras så att doktorexamen utgör tillräcklig grund för expertskatt, utan ytterligare krav på postdoktoral tjänstgöring. Detta krävs för att erbjudandet ska vara internationellt konkurrenskraftigt. Tidsperioden bör också förlängas till sju år, ett förslag som nu är ute på remiss.

### Reformförslag forskning och utveckling

- Inför en innovationspremie i forskningsfinansieringen
- Större andel strategiska forskningssatsningar
- Växla upp resursfördelningsmodellen för lärosätessprofilering
- Sänk marginalskatten
- Vässa expertskatten

## Bostadsmarknad och kompetensförsörjning

Den svenska bostadsmarknaden kännetecknas av brist och är i behov av strukturreformer. Problemen har byggts upp under lång tid; bilden är välkänd och angelägenhetsgraden att förändra är hög. Ungdomarna i landet bor hemma hos sina föräldrar allt längre, andelen som äger sitt boende i familjebildande ålder har nästan halverats och för allt fler är det svårt att flytta till en tillväxtregion och till ett arbete. Förutom att detta förstås är ett stort bekymmer på ett individuellt plan skapar det också stora problem för företag som vill rekrytera.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> OECD, Education and earnings, 2020

<sup>51</sup> Svenskt Näringslivs rapport Arbetskraft utan bostäder, 2019.

Den dåligt fungerande bostadsmarknaden är en delförklaring till den växande kompetensbrist som Svenskt Näringslivs medlemsföretag vittnar om. I Svenskt Näringslivs rapport Företagens Regionala Utveckling uppger 10 procent av företagen över hela riket att bostadsbrist är ett betydande problem för deras tillväxt<sup>52</sup>. Värst är det i Norrbotten och Gotland, där 20 procent respektive 30 procent anger att bostadsbrist är ett tillväxthinder.<sup>53</sup> Enligt Stockholms Handelskammare<sup>54</sup> uppger en tredjedel av de tillfrågade företagen i Stockholm att bostadssituationen utgjort ett problem för deras rekrytering.

Ytterst är detta förknippat med samhällsekonomiska kostnader i form av lägre tillväxt och produktivitet. Företag som inte kan rekrytera den kompetens de behöver sinkas i sin expansion eller i utvecklingen av sin affär. Bristerna på bostadsmarknaden medför också att svenska företag får det svårare att locka hit utländsk kompetens.

På Svenskt Näringslivs uppdrag gjorde WSP 2019 en samhällsekonomisk beräkning för att kvantifiera den förlust som uppstår av att flyttning mellan arbetsmarknadsregioner försvåras.<sup>55</sup> Resultatet visade en nettoförlust av bruttoregionalprodukten på 13 miljarder kronor per år. Effekten uppstår eftersom färre människor lyckas flytta till regioner med högre sysselsättningsgrad och högre produktivitet.

För de tre storstadsregionerna görs även en framåtsyftande beräkning. Om obalanserna på bostadsmarknaden tillåts att fortsätta tillta fram till 2040, så växer den årliga produktionsförlusten för storstäderna till 70 miljarder kronor. Det framgår också att 60 procent av den befolkning som hindras att flytta till storstadsregionerna kommer att bestå av personer med eftergymnasial utbildning.

Förklaringarna till bristerna på bostadsmarknaden står att finna på både hyresmarknaden och marknaden för ägt boende. För det första handlar det om att det *inte byggs tillräckligt*. För det andra handlar det om *bristande flexibilitet* – med större rörlighet skulle vi kunna utnyttja befintligt bestånd bättre. Det tredje problemet är *de sammanlagda kostnaderna*: själva byggkostnaden och kostnader beroende på långa handläggningstider och utdragen tillståndsgivning. Och det fjärde problemet är olika former av *kreditrestriktioner* som stänger ute stora och växande grupper från ägarmarkanden.

Svensk bostadspolitik har inte levererat lösningar för en bättre fungerande bostadsmarknad på många år. Lite tillspetsat skulle man kunna säga att vår bostadspolitik istället gått ut på att reglera sönder hyresmarknaden och kreditmarknaden i kombination med en övertro på olika former av subventioner med dålig träffsäkerhet. Det blir allt mer uppenbart att detta inte längre duger – politiken måste nu på allvar adressera och lösa dessa problem.

<sup>52</sup> Företagens regionala utveckling 2023, Svenskt Näringsliv

<sup>53</sup> Bostadsmarknaden lägger krokben för företagens rekryteringar, Stockholms Handelskammare, 2022

<sup>54</sup> Bostadsmarknaden lägger krokben för företagens rekryteringar, Stockholms Handelskammare, 2023

<sup>55</sup> Arbetskraft utan bostäder, rapport av Svenskt Näringsliv, februari 2019

## Reformförslag

- **Fri hyressättning bör införas för nybyggnation.**

Besittningsskyddet värnas genom automatisk livslång förlängning av hyreskontrakten. Den årliga prisjusteringen av befintliga hyreskontrakt tillåts inte överstiga ett index. Förslaget bör kunna genomföras relativt snabbt, då det är färdigutrett.<sup>56</sup>

När prisregleringen på bostadsrätter avskaffades på 1960-talet bibehölls den i praktiken för hyresrätter genom tillskapandet av nuvarande system för bruksvärdeshyressättning. Med tiden har det inneburit att äldre lägenheter i attraktiva områden har kommit att få en hyra som understiger nyttjandevärdet. Befintliga hyresgäster i sådana lägenheter är obenägna att flytta och därmed bli av med den indirekta subvention som de åtnjuter. Detta även om familjeförhållanden eller dylikt förändras. Resultatet blir en inlåsnings effekt som gör det svårt för nya hyresgäster att få en bostad. Det befintliga bostadsbeståndet utnyttjas inte på bästa sätt.

Sedan 2006 finns ett parallellt system för presumtionshyror. Det gäller för nybyggnation och är tänkt att medge en hyressättning som återspeglar verkliga byggkostnader. Resultatet har blivit hyror som ligger närmare marknadsvärdet, och fler lägenheter har också byggts. Men presumtionshyror är inte detsamma som fri hyressättning. Presumtionshyror måste godkännas av och årligen förhandlas med Hyresgästföreningen, kan inte anpassas till förändrad efterfrågan och gäller endast i 15 år. Presumtionshyror är också kostnadsdrivande, då de baseras på produktionskostnaderna och inte på hyresgästernas efterfrågan. För att ytterligare stimulera nybyggande och minska osäkerheten för bostadsbolagen bör nuvarande system för presumtionshyror ersättas av fri prissättning på nybyggda lägenheter. Hyresgäst och hyresvärd tillåts komma överens om hyran utan inblandning av utomstående part.

- **Fri hyressättning bör införas för det befintliga beståndet.**

Den exakta metoden behöver utredas för att säkra konsumentskyddet på bästa sätt. Utgångspunkten bör vara att nuvarande hyresgäster kan kompenseras om de frivilligt väljer att övergå till marknadshyror.

Med fri prissättning för nyproduktion ökar successivt andelen för denna del av bostadsmarknaden. Men utvecklingen kommer att gå långsamt. Det är ett bekymmer eftersom inlåsnings effekten då kvarstår för många äldre lägenheter. Underprissättningen minskar omsättningen och gör att flyttkedjor inte kommer igång. Därför finns ett behov av en avreglering av hyressättningen även för det befintliga beståndet. Hur en övergång till marknadsprissättning i det befintliga beståndet ska gå till bör utredas. En övergång behöver ske i ordnade former under en lång anpassningsperiod för att inte försvåra för befintliga hyresgäster. Det är särskilt viktigt i ett läge när marknaden är obalanserad, då en snabb omreglering annars riskerar att leda till omfattande hyreshöjningar. Övergången till marknadsprissättning kan göras frivillig för hyresgästen. Hyresvärden skulle då kunna

<sup>56</sup> SOU 2021:50, Fri hyressättning vid nyproduktion

avtala sig till en sådan övergång genom att erlægga en engångssumma som kompensation. Innebörden skulle bli att marknadsprissättning införs per lägenhet i stället för per fastighet. Fördelen är att befintliga hyresgäster inte drabbas av högre hyreshöjningar än som hade skett i bruksvärdessystemet. Successivt uppstår ett utbud av marknadsprissatta lägenheter, vilket gynnar de som vill in på hyresmarknaden. Samtidigt kan nuvarande hyresgäster skyddas mot försämringar.

- **Fri hyressättning vid andrahandsuthyrning. Bostadsrättsföreningens möjligheter att säga nej till andrahandsuthyrning bör begränsas i bostadsrättslagen.**

Eftersom en allmän hyresavreglering kommer att ta lång tid är det viktigt att under tiden underlätta andrahandsuthyrning för att det befintliga bostadsbeståndet ska nyttjas på bästa sätt. Andrahandsuthyrning är ett sätt att öka utbudet av lägenheter för de som har temporära behov, exempelvis om man behöver arbeta på en annan ort. Reformen har genomförts för att underlätta andrahandsuthyrning. Bland annat tillåts med nuvarande regler högre hyror jämfört med tidigare. Men det finns fortfarande ett regelverk där den maximala hyran kopplas till kapitalkostnaden och hyran kan underkännas av hyresnämnden. För att undanröja osäkerheten för den som vill hyra ut sin bostad bör det klargöras att marknadsprissättning vid andrahandsuthyrning är tillåten. Bostadsrättsföreningens rätt att neka andrahandsuthyrning regleras i bostadsrättslagen. Möjligheterna för lägenhetsinnehavarna bör vidgas genom en regel att föreningen inte kan neka uthyrning, så länge den är på en viss minsta tidsperiod. Därigenom undviks risken för störande hotellverksamhet. Föreningen ska självklart också kunna neka uthyrning om det har förekommit störningar för andra hyresgäster. Om det finns behov kan man också tänka sig att föreningens möjlighet att ta ut en avgift för andrahandsuthyrning utökas något jämfört med idag.

## **Reformerat amorteringskrav för att underlätta rörligheten på arbetsmarknaden**

Amorteringskravet är inte den underliggande orsaken till de omfattande problemen på bostadsmarknaden. Bostadsbristen är ett symptom på den dysfunktionella bostadsmarknaden, som lett till ett för lågt utbud av bostäder, trots en lång period av låga räntor. En reformering av amorteringskravet kan rimligen bara förväntas mildra effekterna av de underliggande faktorerna som lett fram till bostadsbristen, men vid utformningen av kravet bör man ta hänsyn till hur det påverkar arbetsmarknaden.

Amorteringskravet infördes 2016 med syftet att minska de makroekonomiska riskerna kopplade till hushållens skuldsättning. Det innebär att nya bolånetagare måste amortera 2 procent av lånets ursprungliga värde varje år ner till en belåningsgrad på 70 procent. Efter det måste låntagaren amortera 1 procent ner till 50 procent belåningsgrad. 2018 infördes ytterligare ett amorteringskrav där låntagare med en belåning på över 4,5 gånger sin bruttoinkomst behöver amortera ytterligare 1 procent av lånet varje år, utöver det tidigare kravet. Tillsammans med bolånetaket, som innebär att en ny bolånetagare inte får belåna sin bostad till mer än 85 procent,

utgör amorteringskraven låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder som syftar till att stärka den finansiella stabiliteten i Sverige.

Låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder är ett förhållandevis nytt område, varför det är önskvärt att regelverket kontinuerligt utvärderas och förfinas för att säkerställa att det är ändamålsenligt utformat och orsakar ett minimum av oönskade konsekvenser. Ett exempel på en sådan konsekvens är att amorteringskravet har en negativ effekt på företagens kompetensförsörjning genom att hämma arbetskraftens rörlighet, genom att göra det svårare att köpa en bostad för individer med ett litet sparande.

Amorteringskravet innebär ett tvångssparande för bostadsköparen. Långivarna inkluderar amorteringarna som en utgift i sina så kallade KALP-kalkyler<sup>57</sup>, vilket leder till att individer som måste amortera beviljas mindre lån än annars<sup>58</sup>. Detta leder i sin tur till att en större andel stängs ute från att köpa en given bostad än som annars hade varit fallet. De som drabbas är de med ett sparande som är för lågt för att undvika amorteringskravet, och effekten blir ännu starkare för dem som drabbas av alla tre amorteringskrav.

Den nuvarande konstruktionen innebär att låntagaren amorterar en större andel av lånet ju mer lån den har. Betalningarna blir störst i början, för att sedan gradvis sjunka allteftersom belåningsgraden sjunker. Detta får särskilt starka effekter för unga, som har en låg inkomst i början av sitt yrkesliv och ofta saknar kapital.

Ofta används unga personer som exempel i beräkningar som demonstrerar hur amorteringskravet påverkar en individs möjlighet att köpa en bostad<sup>59</sup>. Samtidigt borde samma problematik drabba även andra grupper, som exempelvis individer som önskar flytta från en ort med lägre bostadspriser till en med högre, som exempelvis en tillväxtregion. Sannolikt drabbar detta även utländsk arbetskraft som önskar flytta till Sverige.

Ett reformerat amorteringskrav bör ta hänsyn till det nuvarande systemets negativa konsekvenser för bostadsmarknaden och kompetensförsörjningen. Det är långt ifrån självklart hur ett optimalt amorteringskrav bör vara utformat, eller om det ens borde finnas ett sådant. Som påpekas i en analys av Finansinspektionen<sup>60</sup> så beror det på hur man värderar sannolikheten för olika scenarier och konsekvenserna av dessa vid olika regelverk. Vår bedömning är dock att dagens system borde gå att förbättra genom att mildra dess negativa effekter på bostadsmarknaden, utan att för den delen ta bort kravet på amortering.

Kravet på att amortera dubbelt så mycket vid högre belåningsgrader drabbar individer med lågt sparande särskilt hårt, och begränsar deras möjligheter att köpa en bostad. En justering skulle exempelvis vara att ta bort kravet på att låntagaren behöver amortera 2 procent av lånets ursprungliga värde mellan en belåningsgrad på

<sup>57</sup> "Kvar att leva på"-kalkyl. Det innebär att bankerna prövar hur stora lån en individ har råd med mot dess inkomst och levnadskostnader.

<sup>58</sup> En amortering på 3 procent motsvarar en räntehöjning på  $3/0,7 = 4,3$  procentenheter

<sup>59</sup> Se exempelvis Svensson, "Financial Regulation and Macroeconomic Stability in the Nordics, Nordic Economics Policy Review 2020 för detaljerade beräkningar.

<sup>60</sup> FI-analys 33, Hushållens skulder och motståndskraft i kriser, 2021

85 procent till 70 procent. Låntagaren skulle istället amortera 1 procent av det ursprungliga lånebeloppet ner till 50 procent av bostadens värde vid den tidpunkten då krediten gavs.

En annan lösning vore att införa ett system med annuitetsbetalningar, där amorteringarna sätts på ett sådant vis att utgiften för lånet (dvs ränta och amortering) blir ungefär lika stor varje år. Amorteringen sjunker med andra ord när räntan är högre. En konsekvens av det systemet är att räntebetalningarna utgör en större andel av utgiften för lånet, för att sedan bli en mindre del mot slutet. Mot bakgrunden av den senaste tidens fallande bostadspriser är det dock önskvärt att behålla ett krav på 15 procent kontantinsats (det sk. Bolånetaket).

Andra åtgärder för att stärka stabiliteten bör övervägas. Korta löptider på bolån, som är relativt vanliga i Sverige, innebär att stigande räntor får snabbt genomslag på hushållens utgifter och pressar deras marginaler. Längre löptider på bolånen skulle motverka detta. En anledning till att hushåll väljer kortare bindningstider är att de behöver betala ränteskillnadsersättning till långivaren om de av någon anledning säger upp lånet i förtid. Finansinspektionen har i en hemställan<sup>61</sup> till regeringen uttryckt att de anser att ränteskillnadsersättningen leder till omotiverat höga avgifter till kreditgivarna. Det är därför positivt att frågan är under utredning.

## Reformförslag

- Ta bort kravet på att låntagaren behöver amortera 2 procent av lånets ursprungliga värde mellan en belåningsgrad på 85 procent till 70 procent. Låntagaren skulle istället amortera 1 procent av det ursprungliga lånebeloppet ner till 50 procent av bostadens värde.
- En annan lösning vore att införa ett system med annuitetsbetalningar, där amorteringarna sätts på ett sådant vis att utgiften för lånet (dvs ränta och amortering) blir ungefär lika stor varje år.
- Justera reglerna för ränteskillnadsersättning så att avgifterna till kreditgivarna blir lägre.

### Reformförslag hyressättning och amorteringskrav

- Fri hyressättning i nybyggnation
- Fri hyressättning för det befintliga beståndet, med övergångsregler
- Fri hyressättning vid andrahandsuthyrning
- Ta bort kravet på att amortera 2 procent av lånets ursprungliga värde.
- Låt i stället låntagarna amortera 1 procent av det ursprungliga lånebeloppet ner till 50 procent av bostadens värde.
- Ett system med annuitetsbetalningar är ett alternativ till dagens amorteringsregler.
- Justera reglerna för ränteskillnadsersättning så att avgifterna till kreditgivarna blir lägre.

<sup>61</sup> Hemställan om ändring av reglerna om ränteskillnadsersättning, FI dnr 22–2458



## 4. Företagande och entreprenörskap

För att ett lands konkurrenskraft och tillväxt ska kunna upprätthållas behöver det finnas företag och entreprenörer som utvecklar nya varor och tjänster som successivt höjer produktiviteten i den befintliga produktionen. Den neo-Schumpeterianska tillväxtteorin har lyft fram entreprenörens och nyföretagandets roll, se kapitel 1. Ett dynamiskt nyföretagande har visat sig speciellt viktigt när det gäller att utveckla nya produkter och radikala innovationer, medan etablerade företag ofta har sin komparativa fördel i att vidareutveckla befintliga produkter och öka effektiviteten i den befintliga produktionen. Nyetableringar har också en stärkande effekt på konkurrensen, vilket visats pressa etablerade företag mot effektivitetsförbättringar och kostnadsänkningar. Länder som vill få fram nya produkter inom nya områden måste därför erbjuda bra villkor för nystartade och yngre företag. Under rätt förutsättningar kan innovativa företag som träffar rätt hävda sig på en internationell marknad redan i ett tidigt skede och relativt snabbt växa sig stora. Hur dessa förutsättningar bör se ut har studerats inom den institutionella tillväxtteorin, som också berördes i kapitel 1.

Under senare år har Sverige fått fram ett antal innovativa nya företag, däribland Spotify och Klarna. Det har skett efter en lång period då företag hade svårt att växa sig stora och därför ofta antingen såldes eller flyttade utomlands.<sup>62</sup> Sverige har alltså genom att stärka förutsättningarna för entreprenörskap anslutit sig till en relativt liten grupp av länder som har tillräckligt väl fungerande institutioner för att radikala innovationer och nya stora företag ska kunna utvecklas. Bland dessa återfinns exempelvis USA och asiatiska länder som Kina, Taiwan och Sydkorea.

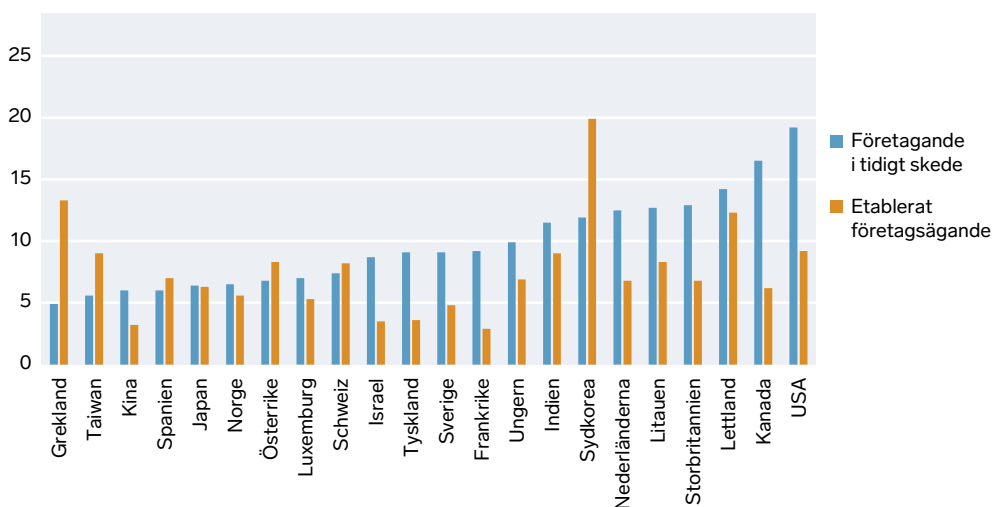
### Lågt etablerat företagande – entreprenörskap på genomsnittlig nivå

Att förutsättningarna för entreprenörskap har förbättrats visar sig också i statistik från GEM (Global Entrepreneurship Monitor) i att andelen av Sveriges befolkning som driver företag i ett tidigt skede är den högsta sedan man började sina mätningar år 2002. Trots det är dagens nivå – 9,1 procent – genomsnittlig i jämförelse med andra rika länder. Som framgår av diagram 23 placerar sig Sverige på plats 10 av de 20 länderna, med Tyskland och Frankrike som närmaste länder. Högst hamnar de anglosaxiska länderna USA, Kanada och Storbritannien samt Lettland och Litauen.

<sup>62</sup> Bornefalk Anders, Nya svenska storföretag – Behövs det, och finns de? Svenskt Näringsliv, 2017.

**Diagram 23. Företagande i tidiga skeden samt etablerat företagsägande**

Andel av befolkningen i åldern 18–64 år, procent



Källa: GEM, Global Entrepreneurship Monitor 2022/2023 – Global Report: Adapting to a "New Normal", 2023. Företagande i tidigt skede mäts i termer av så kallad total early-stage entrepreneurship (TEA).

Genom att mäta entreprenörskap genom andelen av befolkningen som driver nya, respektive etablerade företag ger sammantaget en relativt god bild av skillnader i förutsättningarna för företagande mellan liknande länder. En jämförelse av nivåerna i USA, Sverige och Grekland är belysande. I USA är nivåerna på såväl företagande i tidiga skeden som etablerat företagsägande omkring dubbelt så höga som i Sverige. I Grekland är andelen av befolkningen som ägnar sig åt företagande i tidiga skeden bara hälften så hög som i Sverige medan andelen etablerade företagsägare är närmare tre gånger så hög. USA är samtidigt det land som har klart högst BNP per capita och har också fått fram en lång rad nya internationella storföretag under de senaste decennierna. Grekland å andra sidan har en förhållandevis låg BNP per capita och återkommande ekonomiska problem. Sverige ligger mellan dessa länder när det gäller BNP per capita och framväxten av nya innovativa och snabbväxande företag.<sup>63</sup> Detta belyser med andra ord vikten av nyföretagande för välstånd och tillväxt.

Att företagande i tidiga skeden ligger högt i USA och till viss del också i Sverige indikerar att det är förhållandevis lätt att starta företag och realisera affärstillfällen i de två länderna. Att Grekland hamnar lågt i detta avseende kan förklaras av att landet har ett relativt svagt företagsklimat med stora hinder både för att starta och expandera företag.<sup>64</sup> På motsvarande sätt kan detta förklara varför landet ligger högt när det gäller etablerat företagsägande då det finns betydande barriärer för att starta och växa företag. På det hela taget kan detta förväntas ha negativ inverkan på både konkurrens och landets tillväxt.

<sup>63</sup> Dessa skillnader mellan Sverige och USA har länge gällt också för övriga västeuropeiska länder, medan bland andra Grekland ligger ytterligare efter. Se exempelvis Gill, Indermit S. och Martin Raiser (red), *Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model*, Världsbanken, Washington, DC., 2012.

<sup>64</sup> Detta gäller bland annat i Världsbankens index Doing Business, som är det index över länders utvecklingsförmåga som har bäst vetenskaplig grund. Se Djankov (2016) och referenserna där om den vetenskapliga grunden för de fem områden som ingår, dvs. hur lätt det är att starta företag, att upprätthålla kontrakt, att få lån, att anställa och att hantera insolvens. Djankov, Simeon, "Correspondence: The Doing Business project: How it started", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 30, nr 1, 2016.

Det är med andra ord inte självklart att det är bra för ett land att ha en hög andel av befolkningen som driver etablerade företag eftersom det kan ha sin grund i svaga tillväxtbetingelser för företagen såsom snåriga regelverk eller höga minimilöner. I det avseendet är det därför också relevant att se till andelen nyföretagande på samma marknad. Samtidigt har äldre småföretag som inte växer, åtminstone inte i antalet anställda, en viktig roll i ekonomin. Ett exempel är att många av dessa företag producerar tjänster som ökar livskvaliteten för andra och därmed gör regionen eller landet som helhet mer populärt att bo och arbeta i. Den låga andelen som driver etablerade företag i Sverige kan därför likväl vara ett problem då det kan indikera att incitamenten för att förädla och driva företag är lägre än i konkurrentländer.

Faktum är att andelen som driver etablerade företag i Sverige har sjunkit stadigt under perioden 2002–2022. Under denna period gick Sverige från den högsta placeringen av etablerade företagare till den lägsta i en jämförelse med de större EU-länderna, Storbritannien, USA och Nederländerna.<sup>65</sup> Under perioden sjönk andelen från cirka sju till fem procent i Sverige medan den ökade från knappt sex till omkring nio, respektive fyra till sju procent i USA och Nederländerna.

För att summera är det tre omständigheter som utmärker företagandet i Sverige. Den första är att Sverige har blivit bättre på att få fram nya innovativa företag som växer snabbt på internationella marknader. Den andra är att andelen etablerade företagare i befolkningen är låg och dessutom sjunker. Den tredje är att företagandet i tidiga skeden är på en medelhög nivå även om det har stigit under senare år.

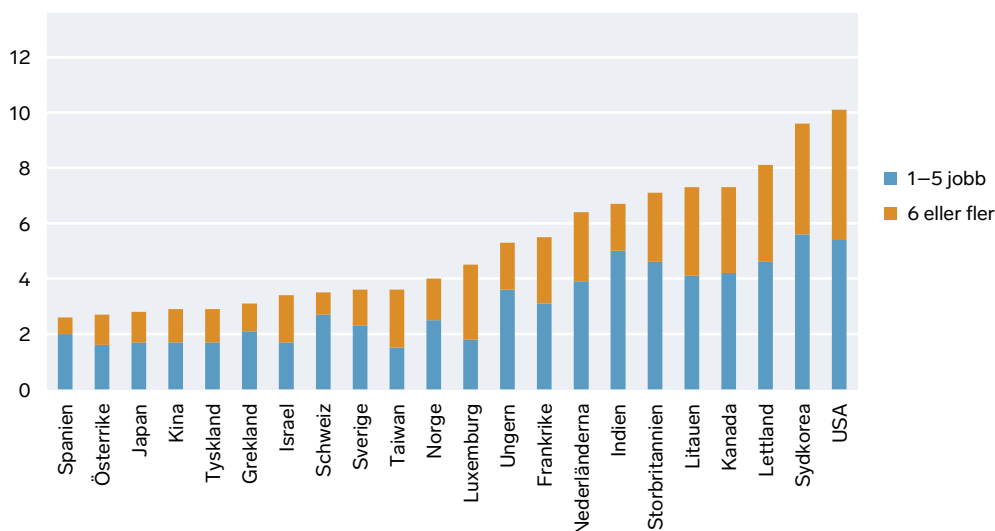
## **Svaga förhoppningar om att kunna växa**

Att skapa tillväxt och nya jobb är något av det viktigaste Sveriges entreprenörer gör. Men svenska entreprenörer förväntar sig inte att deras företag ska kunna växa lika mycket som entreprenörer i andra länder. I USA och Sydkorea är det 4,7 respektive 4 procent av den vuxna befolkningen som driver företag i ett tidigt skede och samtidigt räknar med att anställa minst sex personer inom fem år. I Sverige är den andelen endast 1,3 procent. I Diagram 24 visas också andelen av befolkningen som driver företag i ett tidigt skede och räknar med att deras företag ska anställa 1–5 personer inom fem år. Här ligger Sverige på 2,3 procent vilket också det är en relativt blygsam nivå. I exempelvis Nederländerna är andelen 3,9 procent. Också i detta fall ligger USA och Sydkorea i topp. Noterbart är att Frankrike, där företagandet i tidiga skeden ligger på i princip samma nivå som i Sverige, ligger klart över när det gäller tillväxtförväntningar med 2,4 respektive 3,1 procent för sex eller fler respektive en till fem jobb.

<sup>65</sup> Se Figur 1.7 Entreprenörskapsforum, Entreprenörskap i Sverige – Nationell GEM-rapport 2023

**Diagram 24. Förväntat jobbskapande inom fem år hos personer som driver företag i tidiga skeden**

Andel av befolkningen i åldern 18–64 år, procent



Källa: GEM (2022)

Om vi jämför Diagram 23 (företagande i tidiga skeden) och Diagram 24 (förväntat jobbskapande) ser vi att det är samma sju länder som ligger i topp, dvs. USA, Kanada, Sydkorea, Lettland, Litauen, Storbritannien och Nederländerna. Det skulle kunna förklaras av ett allmänt gott företagsklimat i dessa länder, men det kan också finnas en koppling mellan dessa båda aspekter. Den skulle i så fall vara att det är mer attraktivt att starta företag i ett land där det också finns goda möjligheter att anställa och få företaget att växa. Att Sverige har problem med kompetensförsörjningen och dessutom mer betungande regelverk för anställningar än flertalet andra länder skulle i så fall inte bara påverka de nystartade och yngre företagens tillväxtpotentialer negativt, det skulle också göra det mindre attraktivt att över huvud taget starta företag.<sup>66</sup>

I GEM-undersökningarna finns det ytterligare en kategori för tillväxtförväntningarna hos dem som driver företag i tidigt skede. Det handlar om dem som tror sig kunna anställa 20 personer eller fler inom 5 år, vilket i så fall skulle handla om snabbväxande företag. Med tanke på att Sverige har fått fram en del nya stora företag vore det rimligt att förvänta sig att landet ligger någorlunda väl till inom denna kategori, men det är inte fallet. I Sverige är det bara åtta procent av dem som driver företag i ett tidigt skede som har så höga förväntningar på tillväxt, vilket gör att vi hamnar på plats nio från botten av de totalt 34 jämförda länderna.<sup>67</sup> Som framgår av GEM:s nationella rapport för 2022 tappade Sverige drygt fyra procentenheter mellan 2020 och 2021 och har därefter legat kvar på den låga nivån. I flertalet andra länder har det inte skett någon nedgång, och genomsnittet ligger kvar på 12,5 procent.

<sup>66</sup> När det gäller det nödvändighetsbaserade företagandet är de sju länderna som var i topp i företagande i tidigt skede och i tillväxtförväntningar mer utspridda. Det kan handla om att drivkrafterna att starta företag när det inte går att få en anställning är olika starka beroende på trygghetssystemens utformning.

<sup>67</sup> Se Figur 1.8 Entreprenörskapsforum, Entreprenörskap i Sverige – Nationell GEM-rapport 2023

## Reformförslag

- **Förbättra entreprenörsskatten (3:12-reglerna)** Eftersom entreprenörsskatten är komplex borde det, åtminstone i teorin, finnas stora möjligheter till regel-förenklingar. I realiteten är det dock inte riktigt så enkelt då omfattande reformer kan få oväntade och oönskade konsekvenser. Det är därför viktigt att regelverket i grunden tillåts vara stabilt och förutsägbart, utan politiska hot om försämringar som i sig kan avskräcka investeringar. Med detta sagt finns det delar i regelverket som kan förbättras. Det handlar bland annat om ett högre schablonbelopp, minskade tröskeeffekter genom ett slopat kapitalandelskrav och sänkt karenstid.<sup>68</sup>
- **Sänk den högsta marginalskatten på tjänsteinkomster**<sup>69</sup> Sverige har internationellt sett höga marginalskatter på arbete och en sänkning skulle förbättra situationen för de delägare i fåmansföretag som drabbas av den högsta skattebördan. I ett första steg är det viktigt att avtrappningen av jobbskatteavdraget tas bort, vilket skulle sänka marginalskatten med tre procentenheter. En lägre marginalskatt på tjänsteinkomster skulle också minska spänningen mot kapitalbeskattning.
- **Implementeringsråd och förbättrade konsekvensanalyser.** Regelförenklingar står högt upp på företagens önskelista när det gäller vad som kan göras för att förbättra deras förutsättningarna för tillväxt. Men i stället för minskade kostnader för att hantera regelverken har de senaste tio åren som helhet inneburit fortsatt ökande kostnader. 2022 var inget undantag. Enligt Tillväxtverket medförde då sex nya eller ändrade regler betydande kostnadsökningar medan bara en regel ändrades på så sätt att det innebar en påtaglig kostnadsminskning.<sup>70</sup> Som helhet ökade företagens kostnader för regelhanteringen med en miljard kronor under året och uppgår nu till närmare 380 miljarder kr per år enligt Tillväxtverkets uppskattningar. För att vända trenden anser Svenskt Näringsliv att regeringen snarast måste inrätta ett implementeringsråd och förstärka arbetet med konsekvensanalyser.<sup>71</sup> Dessa åtgärder har efterfrågats under en längre tid, bland annat av OECD, och har också utlovats av regeringen. Även Tillväxtverket pekar på behovet av att ta tillvara företagens kompetens när regelverken utformas för att reglerna ska bli ändamålsenliga och kostnadseffektiva. Digitaliseringens möjligheter för att öka effektiviteten måste också utnyttjas på ett bättre sätt än hittills. Om det inte tas ett samlat grepp på utformningen kommer företagens regelbördan fortsätta att växa eftersom det alltid kommer att finnas frågor som anses tillräckligt behjärtansvärda för att utöka regelverken. Med ständigt ökande regelkostnader urholkas företagens konkurrenskraft.

### Reformförslag företagande och entreprenörskap

- Förbättra entreprenörsskatten
- Sänk den högsta marginalskatten
- Regelförenkling: Inför ett implementeringsråd och förbättrade konsekvensanalyser

<sup>68</sup> Se rapporten *Förbättra entreprenörsskatten* (Svenskt Näringsliv 2021) för en utförlig lista och beskrivning av förslagen.

<sup>69</sup> Se kapitel 3 om kompetensförsörjning för argument för lägre marginalskatt utifrån ett kompetensförsörjningsperspektiv.

<sup>70</sup> Se Tillväxtverket, "Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2022", 30 maj 2023.

<sup>71</sup> NNR, "Fortsatt ökning av regelkostnaderna för Sveriges företag", Pressmeddelande, 2 juni 2023.

# 5. Förbättrad elförsörjning och kortare tillståndsprocesser

Utmaningarna Sverige och världen står inför de kommande decennierna är stora. Vi ska hantera globala klimatförändringar och ett tekniskifte som kräver investeringsbeslut idag.

För att det ska vara möjligt att möta utmaningarna utan att vi tappar vår välfärd, måste vi klara av att kunna producera varor och tjänster på ett, i många avseenden, annorlunda sätt än vad vi gör idag. Här är företagen helt avgörande, eftersom det är de som producerar de allra flesta varor och tjänster som löser problemen med växthusgasutsläpp och artutarmning. Om företagen lyckas med teknikomställningen finns förutsättningar för att deras produktivitet kan öka, och inkomsterna till Sverige att växa. Av den anledningen behöver klimatomställningens ramar skapa bästa möjliga förutsättningar att förena två mål: dels målet att minska utsläppen, dels målet att höja tillväxt och produktivitet i näringslivet.

En av förutsättningarna för näringslivets möjligheter att genomföra klimatåtgärder och samtidigt konkurrera och växa är en väl fungerande elförsörjning. Sveriges ökade välstånd och det faktum att vi idag samtidigt minskar klimatutsläppen i absoluta tal bygger i stor del på god tillgång till billig el. Sverige är nu mitt uppe i en snabb teknologisk omvandling. På kort tid ska fossila bränslen, som i mångt och mycket har varit en förutsättning för den globala tillväxten, fasas ut. Detta kräver omfattande investeringar inom inte minst elektrifiering. Enorma system ska förändras och Sverige har komparativa fördelar som gör att vi kan vara ledande i teknikomställningen. Sverige har en gynnsam utgångspunkt med en elproduktion som redan idag är nästan helt fossilfri, god tillgång till naturresurser och en relevant industriell tradition.

Ett antal faktorer sammanfaller och gör att kraftsystemets utveckling från och med nu och fram till 2050 står inför en mycket stor utmaning då en stor del av den existerande produktionskapacitet fasas ut under denna period. Utan återinvesteringar sker huvudparten av denna utfasning samtidigt för både existerande vindkraft (samt den vindkraft som installeras över de närmaste åren) och all kärnkraft under främst 2040-talet. Detta sker samtidigt som det förväntade elbehovet ökar. Den tillkommande förbrukningen ser inte heller ut som dagens elanvändning. Inte minst kommer ett antal planerade industriprojekt att leda ökad elkonsumention längst i norr.

Svenskt Näringslivs scenarioanalys 2050 1 analyserar hur det framtida svenska elsystemet långsiktigt kan möjliggöra en konkurrenskraftig och fossilfri ekonomi.<sup>72</sup> I analysen finns antaganden om energieffektivisering över hela ekonomin inbyggda och även utvecklingen inom det området kommer att fortsätta. Flexibilitet i användningen har också vägts in i analysen. Trots det kommer användningen kraftigt öka fram till 2050 (och därför är det svårt att se något rimligt alternativ till en kraftig utbyggnad av en bred produktionsmix. När systemet ska expandera till dubbelt sin nuvarande storlek kommer investeringskostnaderna att öka eftersom relativt sett dyrare komponenter behöver tillföras systemet.

Analysen pekar mot att vi kommer att behöva flera olika produktionssätt med en väsentligt ökad elproduktion från vindkraftverk på land, men även ny kärnkraft och havsbaserad vindkraft kommer att ha en roll i ett framtida elsystem. Elsystemet behöver utvecklas långsiktigt, vilket kräver följande åtgärder.

## Reformförslag

- Investera i och möjliggör fortsatt drift av den existerande vattenkraften. Vattenkraften kommer att få en allt viktigare roll – ingen produktion får gå förlorad. Tvärt om bör initiativ för att höja effektuttaget ur befintlig vattenkraft välkomnas.
- Möjliggör att den existerande kärnkraften kan drivas betydligt längre än dagens aviserade 60 år.
- Skapa förutsättningar för investeringar i ny kärnkraft. Säkerställ exempelvis att det finns regulatoriska förutsättningar och myndighetsresurser som kan omhänderta ett investeringsintresse.
- Bygg så mycket landbaserad vindkraft som är möjligt. Skapa ett system som ger incitament till kommuner att släppa fram nya investeringar i vindkraft. Elproduktion är ett nationellt intresse som kan ha stor lokal påverkan. Detta behöver adresseras skyndsamt. Samtidigt måste det finnas en tydlig begränsning som tydliggör att detta är något som endast gäller elproduktion.
- Stärk förutsättningarna för havsbaserad vindkraft. Utred exempelvis ett auktionsförfarande vid etableringar i svensk ekonomisk zon.
- Förbered för en höjning av högsta spänningsnivå i stamnätet från 400 kV till 800 kV Underlätta för en uppgradering av befintligt ledningsnät för att höja transmissionskapaciteten utan att behöva genomföra en helt ny ledningsdragning.
- Utvärdera noggrant ytterligare utländska handelsförbindelser för att få en stabil drift i det svenska elsystemet.

Att möjliggöra för kärnkraft är en viktig del av lösningen. Det kräver att kärnkraft normaliseras och betraktas och behandlas som de andra fossilfria energislagen. Det finns i dag ingående utredningar och förslag för utveckling och hantering av vattenkraften, kraftvärmen, vindkraften etcetera men mycket av detta saknas fortfarande

72 Svenskt Näringsliv 2022, Kraftsamling elförsörjning – Scenarioanalys 290 TWh. [https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/hallbarhet-miljo-och-energi/kraftsamling-elforsorjning-scenarioanalys-290-twh\\_1187495.html](https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/hallbarhet-miljo-och-energi/kraftsamling-elforsorjning-scenarioanalys-290-twh_1187495.html)

för kärnkraften. Under lång tid har svensk energidebatt ställt kärnkraft mot andra energislag. Som ett resultat av detta har kärnkraften skiljts ut från övriga kraftslag genom en rad begränsande och sinsemellan förstärkande regleringar, men också genom att i många offentliga sammanhang helt enkelt uteslutas.

Styrningen av kraftsystemet bör vara teknikneutral. Men kärnkraften bidrar med centrala förmågor i vårt kraftsystem. När antalet reaktorer minskat, har de kvarvarande reaktorernas betydelse för elsystemet som helhet blivit ännu större. Ny kärnkraft ska inte byggas på bekostnad av andra fossilfria kraftslag. Tvärtom möjliggör kärnkraften för en större tillförsel av andra mer väderberoende kraftslag till systemet som helhet.

Kärnkraftens värde i ett teknik neutralt system bygger inte endast på kostnad per producerad MWh utan även på de systemtjänster som tillförs kraftsystemet som helhet. Kärnkraften kan förläggas i direkt anslutning till nya uttag vilket minimerar kostnader och utmaningar för nät, samtidigt som dess produktion både är flexibel (produktionen kan justeras upp och ner, med begränsningar), planerbar och helt oberoende av väder. Den drabbas också i mycket mindre utsträckning av urholkning i värde på grund av samkorrelation med annan produktion, både i Sverige och i andra länder.

Solkraftens produktion är korrelerad över dygn och säsong över hela Europa, och den svenska havsvinden har ett produktionsmönster som till stor del liknar både den intilliggande landbaserade vindkraften i Sverige och även den danska och tyska havsvind som i samtliga fall antas byggas ut i mycket stor skala i angränsande områden. Korrelationen med det övriga systemets produktionsprofil sänker systemvärdet av den havsvind som byggs på toppen av detta. Därför ger ett system som kombinerar vattenkraft, landbaserad vindkraft och existerande kärnkraft med ny kärnkraft en lägre total systemkostnad än motsvarande system som ersätter ny kärnkraft med en kombination av havsvind eller solkraft förstärkt med biokraft och lagring i modelleringen.

En trygg och planerbar elproduktion som gör industrin konkurrenskraftig bidrar inte bara till att Sverige kan nå sina klimatmål. Det bidrar också till minskade utsläpp globalt. Sverige skapar i dag en betydande global klimatnytta genom att med svensk export tränga undan smutsigare utsläpp utomlands. På detta sätt sänker svensk export de globala utsläppen med motsvarande hälften av Sveriges samlade utsläpp. Med rätt förutsättningar kan denna klimatnytta dubblas.

Projekt som genomförs på klimatområdet är emellertid direkt eller indirekt beroende av tillstånd enligt miljöbalken. Tillstånd som kan ta tio år eller mer att få. Ett av största hindren för näringslivets utveckling är den svenska miljölagstiftningen. Dagens miljöbalk innebär inte bara att tillståndsprövningar tar för lång tid; lagstiftningen är också så omfattande, krånglig och obalanserad att den hämmar investeringsviljan.

Syftet med miljöbalken är att nå angelägna miljöpolitiska mål. Utgångspunkten för näringslivet är att dessa ska nås, men mycket snabbare än vad lagstiftningen i realiteten möjliggör idag. Sverige måste tillvarata de möjligheter som en omställning ger. Rätt hanterat kan omställning bli ett lyft för svensk tillväxt, genom att bidra med jobb, exportinkomster och skatteintäkter till Sverige.



Målsättningen är därför att reformera miljölagstiftningen så att vi kan fördubbla hastigheten i omställningen. Det kräver minst en halvering av dagens ledtider för att erhålla ett miljötillstånd och kunna genomföra angelägna projekt (idag är ledtiderna i genomsnitt fyra år.) För att detta ska vara möjligt behöver det ske förändringar i lagstiftningen men också i tillämpningen av denna. Utifrån ett sådant synsätt behöver det ske effektiviseringar i handläggningen och en förbättrad samverkan såväl mellan olika myndigheter, som mellan myndigheter och verksamhetsutövare. En sådan process behöver stöttas genom förändrad lagstiftning.

Det kommer emellertid inte att räcka med förändringar inom det rådande systemet för att åstadkomma en fördubblad hastighet i omställningen. Det krävs också strukturella förändringar.

Miljöbalken är ett trubbigt instrument som inte möjliggör några övergripande prioriteringar eller samhällsekonomiska kostnads- och nyttoavvägningar. Den fungerar primärt som ett verktyg för att bevara rådande läge genom att skärpa kraven så mycket som möjligt i det enskilda fallet, utan hänsyn till den enskilda verksamhetens eller åtgärdens miljönytta. Även dess bidrag till de miljöpolitiska målsättningarna faller bort. Exempelvis kan skyddet för det rörliga friluftslivet eller kulturmiljömål stoppa viktiga investeringar för fossilfri energiproduktion, trots att det legat högt upp på den politiska prioriteringen mycket länge. Lagstiftningen bortser också från miljö- eller klimatnyttan av gjorda investeringar. Idag tränger exempelvis den svenska exporten undan motsvarande hälften av de svenska växthusgasutsläppen. Då har man inte räknat in hur användningen eller systemeffekter av exporterade produkter ger ett positivt bidrag till minskade utsläpp.

Svenska verksamheter, oavsett om de är privata företag eller kommunala verksamheter, har i dag en jämförelsevis liten miljöpåverkan och de allra flesta verksamheterna uppfyller gällande krav på att använda bästa tillgängliga teknik. Marginalnyttan lokalt av varje ny åtgärd blir därför ofta liten. Samtidigt kan den samlade nyttan och betydelsen för tillväxt i BNP av nya investeringar vara enorm.

Glappet mellan de miljöpolitiska målsättningarna och den rättsliga regleringen behöver arbetas bort. En samhällsekonomisk konsekvensbedömning kräver utredning om vilka styrmedel som kan och bör användas för att nå mål och samtidigt understödja investeringar som bygger långsiktig konkurrenskraft för näringslivet. Näringslivets erfarenheter av målstyrning utgör här en värdefull källa till information som bör utnyttjas när nya, mer målinriktade, lösningar utarbetas.

Även om EU-rätten i dag begränsar valet av regleringslösningar är det viktigt att börja överväga mer radikala förändringar av miljölagstiftningen på längre sikt. Om Sverige ska kunna vara en stark röst i EU krävs det att vi lyckas reducera utsläpp, samtidigt som vi förstärker vår konkurrenskraft för att vårt långsiktiga välstånd skall. Tiden är därför mogen att börja diskutera hur andra typer av miljöregleringar än dagens tillståndsprövning och individuell tillsyn skulle kunna se ut.

## Reformförslag

- Begränsa antalet verksamheter och projekt som behöver tillståndsprövas så att svensk lag motsvarar EU:s regler och lägg mer av samhällets resurser på tillsyn. Utnyttja generella föreskrifter där det är möjligt. Färre tillståndprocesser förbättrar myndigheternas möjligheter att fokusera sitt arbete och varje ärende kan hanteras snabbare. Samtidigt kan verksamheterna få en ökad och bättre dialog med myndigheterna kring lämpliga åtgärder för att åstadkomma ökad miljö- eller klimatnytta.
- Gör ändringstillstånd till huvudregel vid ändring av befintliga verksamheter. De flesta miljö- och klimatförbättringar som kan vidtas behöver ske i befintliga verksamheter. Därför är det viktigt att underlätta ändringar som görs. Det ger också mer tid att pröva de nya verksamheter som kommer att genereras som en följd av omställningen.
- Avgränsa och konkretisera vad en ansökan behöver innehålla och kräv miljökonsekvensbeskrivning (MKB) endast i de fall det är nödvändigt. Genom en avgränsning av processerna kan fokus läggas på väsentliga frågor och varje ärende hanteras snabbare.
- Begränsa antalet myndigheter som får föra talan för statens räkning och ställ högre krav på deras medverkan i processerna. Färre myndigheter ger snabbare och billigare processer.
- Inför tidsgränser i handläggningen vid domstolar och miljöprövningsdelegationer, samt förstärk utredningsskyldigheten hos beslutande myndighet. Genom tidsgränser och utredningsskyldighet kan processerna fokuseras tydligare på väsentliga frågor.
- Reformera balken genom att flytta ut delar som bättre hanteras i annan ordning exempelvis verksamhetens lokalisering i många fall. Miljöprövningen behöver fokuseras på frågor om utsläpp till luft och vatten samt frågor om buller. Övriga frågor som till exempel energianvändning lämpar sig bättre i andra processer eller i tillsynen. Lokaliseringsfrågan skulle i många fall passa bättre i den kommunala planeringen, så länge det inte handlar om verksamheter av regional eller nationell betydelse, som kraftproduktion eller gruvverksamhet.

## Reformförslag elförsörjning och tillståndsprocesser

- Investera i och möjliggör fortsatt drift av den existerande vattenkraften
- Möjliggör att den existerande kärnkraften kan drivas betydligt längre än dagens aviserade 60 år.
- Skapa förutsättningar för investeringar i ny kärnkraft.
- Skapa ett system som ger incitament till kommuner att släppa fram nya investeringar i vindkraft.
- Stärk förutsättningarna för havsbaserad vindkraft. Utred exempelvis ett auktionsförfarande vid etableringar i svensk ekonomisk zon.
- Förbered för en höjning av högsta spänningsnivå i stamnätet från 400 kV till 800 kV.
- Utvärdera noggrant ytterligare utländska handelsförbindelser för att få en stabil drift i det svenska elsystemet.
- Begränsa antalet verksamheter och projekt som behöver tillståndsprövas.
- Gör ändringstillstånd till huvudregel vid ändring av befintliga verksamheter.
- Avgränsa och konkretisera vad en ansökan behöver innehålla och kräv miljökonsekvensbeskrivning (MKB) endast i de fall det är nödvändigt.
- Begränsa antalet myndigheter som får föra talan för statens räkning.
- Inför tidsgränser i handläggningen vid domstolar och miljöprövningsdelegationer, samt förstärk utredningsskyldigheten hos beslutande myndighet.
- Reformera miljöbalken genom att flytta ut delar som bättre hanteras i annan ordning.

## 6. Ökad produktivitet i offentlig sektor

Den offentliga sektorns utgifter motsvarar knappt hälften av BNP medan antalet förvärvsarbetande (inklusive offentligt ägda företag och affärsverk) uppgår till ca en tredjedel av samtliga förvärvsarbetande. Att veta hur produktiviteten i offentlig sektor utvecklas är därmed av stor betydelse. Inte minst med tanke på de stora utmaningar Sverige står inför med både en åldrande befolkning med stigande behov av vård och omsorg, liksom behovet att stärka både det civila och militära försvaret.

Med högre produktivitet i välfärdssektorn kan dagens offentligt finansierade verksamhet finansieras till en lägre kostnad, eller att skattebetalarna till samma kostnad kan få en högre kvalitet. En lägre kostnad för driften av offentlig sektor minskar behovet av samhällsekonomiskt skadliga skattehöjningar. Sverige redan har ett av världens högsta skattetryck. Ett allt för högt skattetryck försämrar incitamenten till arbete, investeringar och företagande och kan därmed sänka den långsiktiga tillväxtförmågan i näringslivet. En ökad produktivitet i offentlig sektor skulle också kunna frigöra resurser, inte minst i form av arbetskraft, för sysselsättning och produktion i andra sektorer där produktiviteten sannolikt är högre. Detta innebär att vi kan få en högre produktivitet i Sverige också genom en förändrad sammansättning mellan sektorer med olika hög produktivitet.

Även kvaliteten i välfärdstjänsterna har stor betydelse för näringslivets produktivitet och för tillväxten. Dagens elever är morgondagens medarbetare i företagen. Det är av avgörande betydelse att medarbetarna besitter tillräckliga kunskaper och förmågor för att förbättra kvaliteten i de varor och tjänster som produceras. Härigenom ökar värdeinnehållet i det som produceras och produktiviteten stiger. Kommunerna har idag en stark ställning som utförare i såväl grundskolan som gymnasiet och hur väl kommunerna lyckas med skolans kunskapsuppdrag är således mycket viktigt för näringslivets produktivitet och tillväxten. Detta understryks av att forskning har visat att det finns ett nära samband över tid mellan länders resultat på internationella kunskapstester, som PISA och TIMSS, och länders tillväxttakt.<sup>73</sup>

Också kvaliteten i sjukvården är viktig för såväl näringslivets produktivitet som för tillväxten. En frisk befolkning ger lägre sjukfrånvaro och sannolikt större motivation och ambition hos individen i arbetslivet. En omfattande sjukfrånvaro, till följd till exempel av långa väntetider eller otillräckligt effektiva behandlingar, leder till produktionsstörningar, ökade kostnader och ofta försämrad utvecklingskraft.

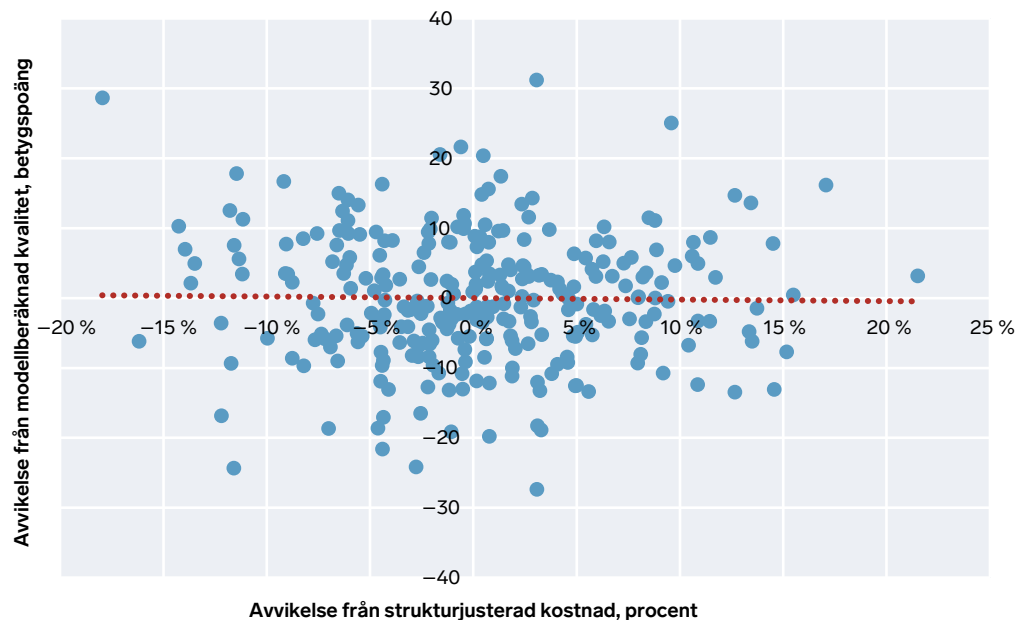
<sup>73</sup> Jordahl, Sahlgren En kunskapsskola för tillväxt, Svenskt Näringsliv 2019

Det finns en stor potential till mer nytta för skattepengarna inom såväl kommuner som regioner. Svenskt Näringsliv har medverkat till en beräkningsmodell som visar att om de mindre effektiva kommunerna var lika effektiva som ett antal föredömeskommuner vad gäller kvalitet och kostnadseffektivitet inom respektive kommunal välfärdsverksamhet skulle det vara möjligt att spara cirka 40 miljarder kronor per år.<sup>74</sup> Dessa pengar skulle kunna användas till att täcka underskott, förbättra kvaliteten eller sänka skatten. När det gäller regionernas sjukvård kan konstateras att de reala resurserna, efter det att hänsyn har tagits till den demografiska utvecklingen, har ökat med nästan en procent per år och invånare sedan 2009. Trots detta har problemen med omfattande köer, dålig arbetsmiljö och bristande kompetensförsörjning växt under perioden. Produktiviteten på svenska akutsjukhus är lägst i hela Norden och sjönk kontinuerligt under perioden 2014–2019.<sup>75</sup>

Man kan också notera att det inte finns något statistiskt samband mellan hur mycket resurser som en kommun satsar på grundskolan och det resultat som erhålls i densamma. Slutsatsen för att förklara skillnader i skolresultat är att det är viktigare *hur* resurserna används än mängden resurser. Diagram 25 åskådliggör detta förhållande. Vid jämförelsen hänsyn tagen till strukturella skillnader mellan kommuner vad gäller såväl resursinsatsen per kommun som betygsresultaten i årskurs nio. Bilden är likartad inom äldreomsorgen och sjukvården.<sup>76</sup>

#### Diagram 25. Resurser och resultat i grundskolan, 2020.

Betygspoäng respektive procent



Källa: Svenskt Näringsliv

<sup>74</sup> Svenskt Näringsliv 2021, Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas.

<sup>75</sup> SKR och Socialstyrelsen. Kostnader 2019 för NordDRG. Rapport.

<sup>76</sup> Svenskt Näringsliv (2021) Reformer för en bättre fungerande välfärd. Rapport.

Nedan redovisas ett antal reformområden med konkreta förslag som har potential att öka effektiviteten och produktiviteten inom välfärdstjänsterna.

## Ökat statligt ansvar inom nyckelområden

Omställningen till digital teknik och digitala lösningar går över lag långsamt i välfärden. En viktig orsak till det är avsaknaden av en gemensam digital infrastruktur i välfärden. Härigenom får olika enheter inom välfärden svårt att kommunicera med varandra, och svårt att effektivt bearbeta data. Detta gäller såväl individdata som större datamängder för till exempel forskningsändamål.

En fungerande nationell digital infrastruktur är en förutsättning för ökad produktivitet inom välfärden. Regeringen bör därför ge lämplig myndighet ett uppdrag (gärna med förebild från Digitaliseringsstyrelsen i Danmark) att ta fram öppna, internationellt tillämpade och gemensamma standarder omfattande regioner, kommuner och privata utförare. Vid framtagande av dessa standarder måste samverkan ske inte bara med SKR utan också med berörda organisationer inom den privata sektorn. Om samsyn inte uppnås måste staten ensidigt fatta besluten.

Det finns ingen samlad uppföljning av kvalitets- och effektivitetsutvecklingen i välfärden där regioners och kommuners prestationer granskas. Detta är en stor brist som bidrar till, enligt Svenskt Näringslivs bedömning, att den samlade produktiviteten och effektiviteten utvecklas sämre än vad som annars vore fallet. Bristen på väl fungerande kvalitetsredovisningar av utförarnas prestationer i välfärden riskerar också att leda till en sämre kvalitetsutveckling och därmed sämre effektivitet.

Idag sker uppföljning av kvalitet och effektivitet i huvudsak av kommunerna och regionerna själva, vilket inte är tillräckligt. Kommuner och regioner kan därmed fortsätta att leverera på en svag nivå, till men för medborgarna. Är kvalitets- och/eller effektivitetsnivån alltför svag finns skäl att staten begär att resultaten förbättras och en plan för hur detta ska ske, i syfte att ingen kommun eller region ska leverera ”under minsta godtagbara standard”. Förutom att en sådan ordning skulle kunna förbättra kvalitet och effektivitet generellt skulle också kvalitetsskillnaderna i välfärden kunna minska, inte genom att de bästa blir sämre utan genom att sämre förbättrar sin standard. Bättre kvalitetsresultat till exempel i skolan påverkar näringslivets produktivitetsutveckling och tillväxtförutsättningarna positivt. Så gör också en högre resurseffektivitet i offentlig sektor genom ett lägre skattetryck och en stärkt kompetensförsörjning i näringslivet.

För att få genomslag för kraven bör det skapas möjlighet för staten att gå in och överta ansvaret för verksamheter där minsta godtagbara standard inte kan nås inom en rimlig tidsperiod. Den kvalitetsinformation som finns idag inom välfärden har mycket stora brister, och måste snarast stärkas. Information om utförarnas kvalitet inom vård, skola och omsorg är nödvändig för att medborgarna ska kunna göra informerade val. Härmed kan skickliga skolor eller vårdgivare attrahera fler elever och patienter, medan enheter som presterar sämre kvalitet kan väljas bort.

## Reformförslag

- Ta fram öppna, internationellt tillämpade och gemensamma standarder omfattande regioner, kommuner och privata utförare i syfte att skapa en gemensam digital infrastruktur.
- Stärk statens uppföljning av kvalitet och effektivitet i kommuner och regioner.
- Låt staten temporärt ta över ansvaret för kommunala verksamheter som inte uppnår lägsta godtagbara kvalitet.
- Förbättra redovisningen gentemot medborgarna av utförarnas kvalitet i välfärden.

## Koncentrera antalet regioner och kommuner

Välfärdstjänsterna blir alltmer komplexa till sin karaktär. Välfärdstjänsterna står också inför en snabb digital omvandling i många avseenden, samtidigt som den demografiska utvecklingen ställer krav på bättre nyttjande av kompetensen och införande av nya arbetssätt. Utvecklingen kräver omfattande investeringar, ekonomisk uthållighet, hög kompetens i ledning och styrning samt ökad samverkan. Dagens organisation med många små regioner och kommuner svarar inte mot morgondagens krav och behov.

Det finns ett antal fördelar som kan uppnås genom färre och större regioner. De viktigaste fördelarna är en ökad ekonomisk kapacitet för investeringar, lättare att uppnå tillräcklig digitala kompetens och professionell upphandling, stordriftsfördelar vad gäller till exempel IT-system samt en mer effektiv sjukhusstruktur, med arbets- och ansvarsfördelning mellan sjukhusen.<sup>77</sup>

## Reformförslag

- Antalet regioner bör minska från dagens 21 till cirka 4–7 stycken.
- En koncentration bör ske av de minsta kommunerna, i första hand aktuellt vad gäller kommuner under 15 000 invånare.

## Ökad statlig styrning med ekonomiska incitament, inklusive mjukt kommunalt skattestopp

Den mjuka styrning staten har försökt med genom riktade statsbidrag utan skarp uppföljning, till exempel vad gäller strävan att införa så kallad *Nära vård*, har inte fungerat. Någon resursöverföring av betydelse från sjukhusen till primärvården har inte ägt rum, ej heller har någon mer omfattande utveckling vad gäller till exempel ökning av teambaserade arbetssätt i öppenvården ägt rum enligt tillgängliga uppgifter.

<sup>77</sup> Ett utvecklat resonemang om detta återfinns i rapporten *Reformer för en bättre fungerande välfärd*. Svenskt Näringsliv (2021).

Det krävs därför nya och skarpare sätt för staten att styra regioner och kommuner inom utpekade angelägna områden. Ett sådant sätt är att koppla bidrag till vissa målsatta konkreta prestationer vad gäller till exempel införandet av Nära vård. På samma sätt kan sanktioner bli aktuella vid svag måluppfyllelse.

I stället för ständigt ökade statsbidrag, eller skattehöjningar, för att kompensera för bristande effektivitet bör i stället ett mjukt kommunalt skattestopp bör införas. Kommuner – eller regioner – som höjer skatten bör temporärt få ett procentuellt avdrag på det generella statsbidraget, som gör att nettointäkterna till följd av en skattehöjning reduceras. För kommuner/regioner där det ekonomiska läget är prekärt, och kvaliteten på välfärdstjänsterna allvarligt riskeras, bör finnas möjlighet att, som en yttersta möjlighet, få temporärt ekonomiskt stöd av staten. Om sådant stöd genomförs måste det åtföljas av en åtgärdsplan för ekonomisk balans och ökad effektivitet i kommunen/regionen, om vilken parterna är överens.

Varje kommun och region bör åläggas att genomföra systematisk benchmarking av sin verksamhet gentemot andra kommuner/regioner. Verktyg för effektiv benchmarking finns, till exempel Kolada eller Svenskt Näringslivs effektivitetsmodell. Staten bör ta initiativ till att obligatorisk benchmarking kommer till stånd, och stötta de kommuner/regioner som inte själva förmår genomföra effektiv benchmarking.

Det är också angeläget att stärka incitamenten till högre effektivitet i kommunsektorn. Därför finns skäl att på sikt införa en statlig effektivitetsbonus såväl till kommuner och regioner som uppvisar en hög effektivitet som till sådana som förbättrat sin effektivitet väsentligt. Detta har också föreslagits i ESO-rapporten ”Morot utan piska”. För att en sådan ska bli rättvisande krävs dock en större träffsäkerhet vad gäller att kvalitetsmåten inte kan snedvridas/manipuleras.

## Reformförslag

- Staten ska i större utsträckning styra genom såväl positiva som negativa ekonomiska incitament och till exempel villkora statsbidrag med att måluppfyllelse är nådd
- Återinför ett mjukt kommunalt skattestopp i kommunsektorn
- Inför obligatorisk benchmarking i statlig regi
- Inför en effektivitetsbonus för kommuner och regioner



## Minskade köer genom nationell garanti och effektiv vårdförmedling

Köerna i den svenska vården är rekordlånga, och så var fallet redan innan pandemin. De långa vårdköerna drabbar inte bara den enskilde utan även näringslivet i form av ökat antal sjukskrivna, produktionsstörningar och därigenom en sämre produktivitet. Cirka sex procent av befolkningen står nu i en vårdkö.<sup>78</sup> Effektiva åtgärder måste till för att korta köerna.

Idag har patienter rätt att söka öppenvård var som helst i landet. Men få känner till denna rättighet. Aktuella väntetider i vården måste vara tillgängligt för alla i en nationell väntetidsdatabas. En nationell vårdförmedling skulle kunna redovisa ledig kapacitet hos olika vårdgivare, samt annan relevant information för att varje patient ska kunna göra välinformerade val. Om man som patient eller vårdgivare märker att man inte kommer att kunna uppfylla vårdgarantin så har man rätt att gå till en annan region eller privat vårdgivare. Genom en nationell vårdförmedling kan vårdens samlade resurser utnyttjas bättre och köerna kortas. För att säkerställa att endast leverantörer som kan leverera god och säker vård kan arbeta med nationell vårdgarantin ska det finnas strikta kvalitets- och leveranskrav.

## Reformförslag

- Inför en nationell vårdgaranti som stöds av en digital förmedling.

## Färre men vassare regler för kommuner och regioner

Den offentliga sektorns ökande administration är ett växande fenomen. Expertgruppen för studier i offentlig förvaltning har till exempel visat att andelen kommunikatörer i statliga myndigheter har ökat fyra gånger snabbare än antalet övriga anställda under perioden 2006–19.<sup>79</sup> Dubbel- och trippeldokumentation, krångliga och gamla IT-system, ohemula krav på dokumentation och olika tolkningar av regelverk är några exempel som kraftigt ökar den administrativa bördan. Orimliga dokumentationskrav och detaljstyrning av välfärdens verksamheter behöver minska radikalt. Detta kan bland annat ske genom att automatisera de processer som är möjliga, utforma nationella, enhetliga och rimliga normer för dokumentation och inrapportering samt minska dubbelregistreringar. Regelkomplexiteten måste minska. Myndigheterna behöver ta ett större ansvar för nationellt enhetlig tolkning av juridiskt komplexa frågor för att hjälpa till att undanröja målkonflikter. Politikerrollen på regional och kommunal nivå behöver orienteras mot strategiska frågor snarare än detaljstyrning. Privata aktörer har ofta högre effektivitet och bättre arbetsmiljö, större delar av välfärden behöver konkurrensutsättas.

<sup>78</sup> Ekonomifakta 2023. <https://www.ekonomifakta.se/Artiklar/2023/januari/farre-regioner-lever-upp-till-varldgarantin/>

<sup>79</sup> [https://eso.expertgrupp.se/rapporter/2021\\_3\\_ingen-reklam-tack/](https://eso.expertgrupp.se/rapporter/2021_3_ingen-reklam-tack/)

Regioner och kommuner bör ha tydliga kvantitativa mål för förenklad administration. Erfarenheterna från pandemitiden visar att om det verksamhetsnära ledarskapet får förutsättningar att jobba effektivt kan förändrings- och utvecklingsbehov snabbt realiseras.

Den kommunala kompetensen är idag generöst tilltagen och medger ibland etablering på fungerande konkurrensmarknader med privata företag som leverantörer, eller förhindrar att sådana uppkommer. En vägledande princip bör vara att det offentliga ska bedriva verksamhet endast om denna verksamhet inte kan tillhandahållas lika bra eller bättre av privata företag.

Kommuner och regioner måste koncentrera sig på kärnuppdraget, att tillhandahålla välfärdstjänster åt medborgarna. Annars uppträder två stora risker. För det första en ineffektiv användning av det offentliga resurser, och för det andra att marknadens funktionssätt skadas genom snedvridande konkurrens. Snedvriden konkurrens medför att effektiva företag inte får möjligt att fullt ut verka. Resurserna allokeras inte till de mest effektiva utförarna och ytterst hämmas såväl produktivitetens utvecklingen i näringslivet som tillväxten.

Regelverket om gränserna för den kommunala kompetensen bör därför ses över. Dessutom bör sanktionerna vid överträdelse av den kommunala kompetensen och reglerna mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen skärpas. Ett viktigt skäl till skärpta sanktioner är att få till stånd en avskräckande effekt mot liknande överträdelser.

Inspektionsmyndigheterna inom välfärden har i vissa fall inte tillämpat befintliga regelverk tillräckligt kraftfullt. Det gäller både mot privata och offentliga utförare. Här krävs en ändring. Regelverken är inte heller likvärdiga för alla utförare vilken är en brist.

Inspektion av vård, skola och omsorg bör koncentrera sig på utförare som riskerar att hålla en kvalitetsnivå under lägsta godtagbara standard. Utförare som inte har förutsättningar att uppnå en acceptabel nivå ska stängas av. Det gäller såväl offentliga som privata utförare. Kriterierna och dess tillämpning ska här vara lika. Inspektionsmyndigheterna ska utan onödigt dröjsmål stänga av verksamheter som inte kan nå kvalitetskraven. Detta kan medföra att staten temporärt driver verksamheten. Ledningsprövning bör införas för offentligt driven skola, förskola och omsorg.

## Reformförslag

- Regelförenkling och minskad detaljstyrning i offentlig sektor.
- Skärpta regler mot överträdelse av kommunal kompetens och osund konkurrens.
- Samma regler vid inspektion av privata och offentliga välfärdsverksamheter.

## Professionalisera offentlig upphandling

Det finns stora affärsmässiga brister i den offentliga upphandlingen, och marknadens potential tas inte tillvara tillräckligt. Detta leder till betydande samhällsekonomiska kostnader eftersom den offentliga upphandlingen omsätter mer än 1 000 miljarder kronor årligen. En effektivare upphandling kan leda till betydande kostnadsbesparingar som allt annat lika minskar behovet av skattefinansiering. Det kan också leda till ökad kvalitet genom vässade krav på privata leverantörer, vilket i sin tur stärker näringslivets produktivitet.

Regeringen bör i sin nationella upphandlingsstrategi ange att samtliga myndigheter regelbundet ska mäta sin inköpsmognad. Regeringen bör också ställa krav på de egna myndigheterna samt kommuner och regioner att mäta graden av inköpsmognad. Att sträva efter att bli "inköpsmogen" medför att det måste finnas ett antal strukturer på plats för att kunna arbeta effektivt. Syftet med inköpsmognadsmodellen är att förbättra upphandlingsfunktionen inom den offentliga sektorn genom förbättrade upphandlingsprocesser, och att uppnå påvisbara kostnadsbesparingar. I mätningen görs en genomlysning och kartläggning av hela inköpsfunktionen. Med denna som utgångspunkt blir det tydligt vilka steg som bör tas för att bli bättre på inköp och upphandling. Kategoristyrning är en naturlig del av att vara inköpsmogen. Optimering av leverantörsportföljer, leverantörrelationer och säkerställande av leverantörsprestationer är viktiga hörnstenar i kategoristyrningen. Erfarenheter från myndigheter som implementerat kategoristyrning som metod visar på en besparingspotential på ca 10 procent. Den sammanlagda inköpsvolymen hos svenska myndigheter uppgår till ca 1 000 miljarder. En besparing på 10 procent innebär minskade kostnader om 100 miljarder.

## Reformförslag

- Mät inköpsmognaden hos de offentliga upphandlarna.
- Tillämpa kategoristyrning för ökad effektivitet.

### Reformförslag offentlig sektor

- Ta fram öppna, internationellt tillämpade och gemensamma digitala standarder
- Stärk statens uppföljning av kvalitet och effektivitet i kommuner och regioner.
- Låt staten temporärt ta över ansvaret för kommunala verksamheter som inte uppnår lägsta godtagbara kvalitet.
- Förbättra redovisningen gentemot medborgarna av utförarnas kvalitet i välfärden.
- Antalet regioner bör minska från dagens 21 till cirka 4–7 stycken.
- En koncentration bör ske av de minsta kommunerna, i första hand aktuellt vad gäller kommuner under 15 000 invånare.
- Staten ska i större utsträckning styra genom såväl positiva som negativa ekonomiska incitament och till exempel villkora statsbidrag med att måluppfyllelse är nådd.
- Återinför ett mjukt kommunalt skattestopp i kommunsektorn.
- Inför obligatorisk benchmarking i statlig regi.
- Inför en effektivitetsbonus för kommuner och regioner.
- Inför en nationell vårdgaranti som stöds av en digital förmedling
- Regelförenkling och minskad detaljstyrning i offentlig sektor
- Skärpta regler mot överträdelse av kommunal kompetens och osund konkurrens
- Samma regler vid inspektion av privata och offentliga välfärdsverksamheter
- Mät inköpsmognaden hos de offentliga upphandlarna
- Tillämpa kategoristyrning för ökad effektivitet

[www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)

Storgatan 19, 114 82 Stockholm  
Telefon 08-553 430 00

**Tryck:** Arkitektkopia AB, Bromma, 2023