

Goda möjligheter till ökat välbefinnande

Delbetänkande av Produktivitetskommissionen

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:29

Sammanfattning

Kommissionens uppdrag och arbete

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

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

Vad är produktivitet och varför är det viktigt?

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

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

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

Vad påverkar produktivitetstillväxten?

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

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

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

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

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

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

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

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

Generell inriktning och principer

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

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

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

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

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

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

Det finanspolitiska ramverket

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

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

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

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

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

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

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

Regelförenkling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tillståndprocesser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vidare föreslår Produktivitetskommissionen vissa förenklingar specifikt för byggandet av kraftledningar.

Bostäder och byggande

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Transportinfrastruktur

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

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

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

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

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

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

Utbildning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Produktivitet i offentlig sektor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Policyutveckling och försöksverksamhet

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

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

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

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

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

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

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

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

Kommunsektorn

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

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

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

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

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

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

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

Skatter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Produktivitetskommissionens förslag och bedömningar i sammanfattning

Sammanfattning av förslag och bedömningar

Kap. 4 Det finanspolitiska ramverket

4.4.1 Stärk riksdagens budgetarbete

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

Kap. 5 Regelförenkling

5.6.1 Regelgivningsprocessen behöver bli bättre

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

5.6.2 Förstärkt kompetens, stöd och granskning

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

5.6.3 Högre krav på konsekvensutredning

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

5.6.4 Inhämta synpunkter från näringsliv och andra

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

5.6.5 Alla regelverk ska följas upp eller utvärderas

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

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

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

5.6.11 Fler åtgärder för enklare regler och förbättrad regeltillämpning

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

Kap. 6 Tillståndprocesser

6.3.1 Övergripande och processuella frågor

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

6.3.2 Den fysiska planeringen och riksintressen

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

6.3.3 Särskilt om kraftledning

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

6.3.4 Tillstånd för vattenbruk

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

6.3.5 Övriga förändringar

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

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

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

7.4.2 Inriktningar för ett mer samhällsekonomiskt effektivt och enklare bostadsbyggande

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

7.4.3 Det kommunala planmonopolet bör utredas

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

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

7.4.12 Ett hållbart strandskydd

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

7.4.13 Fri hyressättning vid nyproduktion

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

Kap. 8 Transportinfrastruktur

8.7.1 Stärk samhällsekonomisk effektivitet och kostnadskontroll i planprocessen

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

8.7.2 Förändra kalkylräntan för infrastrukturinvesteringar

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

8.7.3 Prioritera underhåll av väg och järnväg

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

8.7.4 Utred organiseringen av transportsektorn

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

8.7.5 Se över mål- och anslagsstrukturen för Trafikverket

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

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

8.7.6 Bygg en struktur för att följa upp verksamheten på projektnivå

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

8.7.7 Kontrollen på anläggningen måste stärkas

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

8.7.8 Fortsätt utveckla arbete med upphandlingar

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

Kap. 9 Utbildning

9.3.1 Rättvisa betyg och antagningsregler främjar kunskap

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

74 Förslag: Ett gemensamt skolval bör införas.

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

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

9.3.2 Finansieringen bör spegla utbildningsanordnarens ansvar och premiera högkvalitativ utbildning

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

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

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

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

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

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

9.3.3 En effektiv insyn och tillsyn krävs

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

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

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

Kap. 11 Policyutveckling och försöksverksamhet

11.2.1 Utveckla metodstöd och vägledningar för försök i offentlig sektor

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

11.2.2 Utveckla arbetet med regulatoriska sandlådor

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

11.2.3 Gå vidare med förslag om frikommunförsök

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

11.3.1 Utveckla stödfunktionen i kommittéväsendet

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

11.3.2 Utöka delningsundantaget mellan utredningar och kommittéer

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

11.4.1 Skapa en samordningsfunktion i Statsrådsberedningen för prioriterade sektorsövergripande frågor

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

11.4.2 Skapa en kommitté för att lösa centrala myndighetsövergripande utmaningar

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

11.5.1 Uppdra åt en myndighet att genomföra utgiftsöversyner

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

Kap.12 Kommunsektorn m.m.

12.3.1 Stärk uppföljning och lärande i kommuner och regioner

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

12.3.2 Mer ändamålsenlig styrning av kommunsektorn

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

Kap. 13 Skatter

13.5.1 Sänkt beskattning av höga arbetsinkomster

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

13.5.2 Enklare och lägre beskattning av förvärvsinkomster

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

13.5.3 Förändringar av 3:12-reglerna?

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

13.5.4 Mer förmånliga personaloptioner?

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

13.5.5 Högre beskattning av vissa kapitalinkomster

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

13.5.6 En mindre snedvridande företagsbeskattning?

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

13.5.7 Förbättra FoU-avdraget

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

13.5.8 Förändrad bostadsbeskattning för ökad effektivitet och progressivitet

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

13.5.9 Se över mervärdesskatten

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