

Kommittédirektiv

Högre produktivitetstillväxt

Beslut vid regeringssammanträde den 20 april 2023

Sammanfattning

En kommitté för högre produktivitetstillväxt – en produktivitetskommission – ska analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten och lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet och öka produktiviteten i den offentliga sektorn. Syftet är att uppnå en högre tillväxt och en mer kostnadseffektiv offentlig sektor.

Kommissionen ska bl.a.

- analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten i ett land generellt och identifiera hinder mot och möjligheter till att höja produktivitetstillväxten i Sverige,
- lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet och därigenom höja den ekonomiska tillväxten,
- identifiera hinder mot och möjligheter till att öka produktiviteten i den offentliga sektorn och lämna förslag för att uppnå detta.

Uppdraget ska delredovisas senast den 1 maj 2024 och slutredovisas senast den 1 oktober 2025.

Definitioner av produktivitet

Produktivitet kan beskrivas som effektiviteten i produktionen, och är ett mått på hur mycket värde som skapas i förhållande till insatserna. Det finns olika sätt att mäta produktivitet. Ett vanligt mått är arbetsproduktivitet, som definieras som hur mycket ekonomiskt värde, mätt som bruttonationalprodukt (BNP) eller förädlingsvärde, som skapas per arbetad timme. På lång sikt är det ökningen i arbetsproduktivitet – att varje arbetad timme kan producera fler eller bättre varor och tjänster – som möjliggör tillväxt i BNP per capita och stigande reallöner.

Utvecklingen i arbetsproduktivitet kan förklaras av mängden och kvaliteten på kapitalet (kapitalintensitet), nivån på humankapitalet och totalfaktorproduktivitet (den del av utvecklingen som inte beror på förändringar i de två andra faktorerna). På lång sikt är förändringen av totalfaktorproduktiviteten avgörande för utvecklingen av arbetsproduktiviteten. Alternativa mått på produktivitet sätter det ekonomiska värdet som produceras i relation till andra produktionsfaktorer. Ett sådant exempel som är relevant för att följa samhällsutvecklingen är materiell produktivitet som mäter förädlingsvärde per konsumerad naturresurs.

Uppdraget att analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten

Tillväxten i arbetsproduktivitet har historiskt sett varierat mycket mellan länder och tidsperioder. Den svenska produktivitetstillväxten under 1970- och 1980-talen var svag i jämförelse med tillväxten under 1960-talet. Denna trend bröts under 1990-talet. Möjliga förklaringar som lyfts fram är bl.a. genomförandet av reformer som förbättrade incitamenten på arbetsmarknaden, ett mer effektivt skattesystem, införandet av rörlig växelkurs och Sveriges inträde i EU. En annan viktig förklaring som lyfts fram är produktivitetsökningar till följd av digitalisering och automatisering. Sverige hade, i likhet med många andra länder i västvärlden, under perioden 1995–2007 en stark tillväxt i arbetsproduktivitet på i genomsnitt 2,7 procent per år (Konjunkturinstitutet, Lönebildningsrapporten 2022).

Produktivitetstillväxten är känslig för svängningar i konjunkturen, bl.a. eftersom en minskad efterfrågan leder till ett försämrat resursutnyttjande bland företag. I samband med finanskrisen 2008 föll också produktiviteten i Sverige under två år. När en lågkonjunktur avtar och efterfrågan stiger förväntas normalt produktiviteten återgå till nivån före störningen. Efter

finanskrisen har dock produktivitetstillväxten varit svag. År 2010–2020 var Sveriges tillväxt i arbetsproduktivitet i genomsnitt 0,9 procent per år (Konjunkturinstitutet, Lönebildningsrapporten 2022). En liknande utveckling kan observeras i stora delar av västvärlden, vilket har uppmärksammats av internationella organisationer som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken. Konjunkturinstitutet bedömer att finanskrisen permanent försvagat produktivitetstillväxten eftersom denna inte återhämtat sig (Lönebildningsrapporten 2015). Enligt myndigheten tyder detta på att det finns strukturella problem i ekonomin som förhindrar en starkare produktivitetstillväxt. Konjunkturinstitutets prognoser indikerar en fortsatt svag produktivitetstillväxt under perioden 2023–2030. Det senaste decenniet har det även skett omvärldsförändringar som kan påverka förutsättningarna för produktivitetstillväxt, t.ex. geopolitiska skiften, problem i leveranskedjor och ökade krav på hållbarhet.

Produktivitetsutvecklingen i ett land kan även studeras för enskilda branscher, företag eller för olika delar av landet. Det finns betydande skillnader i produktivitetstillväxten mellan olika branscher (Konjunkturinstitutet, Lönebildningsrapporten 2022). Vidare finns det skillnader mellan olika företag inom samma bransch. Skillnaderna i produktivitet mellan de mest produktiva och de minst produktiva företagen i Sverige har ökat över tid sedan slutet av 1990-talet (Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, rapport 2022:8). Förutsättningarna för produktivitetstillväxt varierar också mellan olika delar av landet, bl.a. till följd av näringslivets lokaliseringmönster och av skillnader i tätortsstruktur och demografi (Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, rapport 2020:06).

Produktivitetstillväxten är avgörande för ökningen av det materiella välståndet och därför behöver orsakerna till den svaga produktivitetstillväxten och vad som kan göras för att höja den förstås.

Kommissionen ska därför

- sammanställa och analysera vad internationell forskning säger om vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten i ett land generellt och vilken typ av reformer som kan höja produktivitetstillväxten,

- analysera orsakerna till att produktivitetstillväxten i näringslivet i Sverige och västvärlden varit betydligt svagare efter finanskrisen 2008 än under perioden innan samt analysera hur Sverige har stått sig jämfört med andra länder, och
- identifiera ytterligare hinder mot och möjligheter till att höja produktivitetstillväxten i näringslivet i Sverige.

Kommissionen ska i analysen använda sig av arbetsproduktivitet som ett mått på produktivitet. Utöver detta kan kommissionen använda sig av andra mått på produktivitet.

Kommissionen ska i analysen utgå från befintlig kunskap, t.ex. från akademisk forskning och arbetet som har gjorts av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och Konjunkturinstitutet samt av internationella organisationer som OECD, IMF och Världsbanken.

Kommissionen ska även tillvarata kunskap från produktivitetskommissioner i andra länder, bl.a. de i Danmark, Norge och Storbritannien. Därutöver ska kommissionen vid behov genomföra fördjupade analyser inom områden där kommissionen bedömer att det finns mervärde av ny kunskap.

Uppdraget att lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet

Som tidigare nämnts kan tillväxten i arbetsproduktivitet i näringslivet sägas bero på tre faktorer.

Den första faktorn är kapitalintensiteten, dvs. hur mycket kapital som används och av vilken kvalitet kapitalet är. Kapital kan vara såväl fysiskt som immateriellt. Immateriellt kapital, såsom patent, design och databaser, har fått en allt större betydelse över tid. Näringslivets tillgång till finansiering är viktig för att uppnå en hög produktivitetstillväxt. Det kräver i sin tur ett gott investeringsklimat med bl.a. goda möjligheter till avkastning för den som tagit en stor risk.

Den andra faktorn är nivån på humankapitalet, dvs. människors färdigheter, kunskaper, talanger och utbildning. För detta har utbildningssystemets kvalitet, inriktning och dimensionering stor betydelse, men även möjligheten till ett kontinuerligt lärande under livet spelar roll. Även villkoren för kvalificerad arbetskraftsinvandring har betydelse för nivån på humankapitalet, genom att företag får möjlighet att anställa kvalificerad personal från andra länder. Vidare påverkas företagets möjligheter att dra nytta av

humankapitalet av arbetsrättsliga regler, och hur effektiv matchningen på arbetsmarknaden är. Dessa faktorer har stor betydelse för företags förutsättningar att kunna hitta kompetens och att ställa om och anpassa verksamheten efter nya omständigheter. En väl fungerande arbetsmarknad förutsätter i sin tur bl.a. goda kommunikationer och en fungerande och flexibel bostadsmarknad, där människor enkelt kan flytta för att ta ett nytt jobb eller påbörja studier. De ekonomiska incitament individer möter genom exempelvis skattesystemet har också betydelse för deras val att t.ex. vidareutbilda sig, byta jobb eller starta företag.

Den tredje faktorn är totalfaktorproduktiviteten, dvs. den del av produktivitetstillväxten som inte kan tillskrivas produktionsfaktorerna arbete och kapital. Teknisk utveckling är en viktig faktor för att öka totalfaktorproduktiviteten. Teknisk utveckling kan ske till följd av innovationer som omsätts i nya varor, tjänster och produktionsprocesser. Begreppet teknisk utveckling ska här ses i bred bemärkelse. Det kan t.ex. också handla om bättre ledarskap och högre effektivitet i organisationsstrukturer. För att främja en hög innovationstakt i näringslivet är det viktigt med ett högt omvandlingstryck och en väl fungerande konkurrens mellan företag. För detta har konkurrenslagstiftningens utformning och tillämpning stor betydelse. Ett särskilt problem finns inom sektorer som inte är utsatta för internationell konkurrens i samma utsträckning som andra, eller av andra skäl inte har en väl fungerande konkurrens. För att uppnå en hög innovationstakt i näringslivet är det också viktigt att entreprenörskap främjas. Vidare kan forskning, både direkt och på längre sikt, omsättas i innovationer och därmed bidra till en hög innovationstakt. För att företagen ska kunna följa med i omvandlingen måste näringslivets villkor vara goda och regelbördan för företagen inte för betungande. Även för detta har skattesystemets utformning en central betydelse. Internationell handel bidrar till en ökad totalfaktorproduktivitet bl.a. genom att öka konkurrensen och genom att ge tillgång till kvalitativ import och ökad export. En ökad totalfaktorproduktivitet kan också åstadkommas genom exempelvis investeringar i fysisk och digital infrastruktur.

Kommissionen ska därför

- analysera behovet av reformer för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet inom områdena kapitalbildning och investeringsklimat, utbildning och forskning, arbetsmarknad, bostadsmarknad, teknisk

utveckling och innovation, konkurrens, näringslivets villkor samt fysisk och digital infrastruktur,

- analysera om det finns andra områden där det finns ett behov av reformer för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet, och
- lämna förslag för att höja produktivitetstillväxten i näringslivet.

Kommissionen ska inom ramen för uppdraget använda sig av arbetsproduktivitet som en definition av produktivitet. Därutöver kan kommissionen använda sig av andra definitioner av produktivitet. Förslagen ska i sin helhet syfta till att höja den ekonomiska tillväxten, främja ett högt arbetsutbud, och öka den samhällsekonomiska effektiviteten.

Kommissionen kan inom ramen för detta uppdrag lämna alla typer av förslag, bl.a. sådana som påverkar såväl statens inkomster som utgifter. Förslagen kan exempelvis avse ändrade regler eller en ändrad styrning eller organisering av statliga myndigheter, kommuner och regioner. Kommissionen ska dock inte lämna författningsförslag.

Uppdraget att lämna förslag för att öka produktiviteten i den offentliga sektorn

En femtedel av värdet på de varor och tjänster som utgör Sveriges BNP består av tjänster som produceras av den offentliga sektorn. Kommuner och regioner står för huvuddelen med ca 14 procent av BNP, medan staten står för ca 6 procent av BNP. En betydande del av de offentligt finansierade välfärdstjänsterna utförs av privata utförare. Förutsättningarna för produktivitetstillväxt i den offentliga sektorn skiljer sig från den privata sektorn. Statliga myndigheter, kommuner och regioner leds och finansieras på andra sätt än företag i näringslivet. Den offentliga sektorn är som regel inte konkurrensutsatt på en fri marknad. Inom många områden, såsom skola, primärvård och äldreomsorg, finns det dock antingen valfrihetssystem eller offentlig upphandling som i olika grad innebär inslag av fungerande marknadsmekanismer. Inom andra områden, såsom myndighetsutövning, saknas marknadsmekanismer helt. Det omvandlingstryck som näringslivet möter till följd av konkurrens mellan företag finns därför i varierande grad för de tjänster som produceras eller finansieras av den offentliga sektorn.

Det är vidare svårt att på ett meningsfullt sätt mäta produktiviteten i den offentliga sektorn. Till skillnad från i näringslivet prissätts inte de tjänster som den offentliga sektorn producerar på marknaden och det saknas därför ofta ett mått på vilket värde som de skapar. En relevant definition av

produktivitet i offentlig sektor är i stället relationen mellan å ena sidan volymer och kvalitet för de tjänster som tillhandahålls och å andra sidan kostnaderna för att producera dessa. Högre produktivitet kan alltså åstadkommas antingen genom att producera fler eller bättre tjänster för en given kostnad, eller genom att producera samma mängd tjänster med oförändrad kvalitet för en lägre kostnad. I praktiken är dock kvaliteten på tjänsterna ofta svår att mäta.

Många av de offentliga välfärdstjänsterna, som utbildning, hälso- och sjukvård samt omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning, är till sin natur personalkrävande. Historiskt sett har inte produktiviteten för denna typ av tjänster kunnat öka till följd av mer kapital eller genom teknologisk utveckling i samma utsträckning som inom tillverkningssektorn. I takt med stigande löner i sektorer med ökande produktivitet måste lönerna höjas även i välfärdssektorn för att denna ska förmå attrahera arbetskraft. Samtidigt skapar den förbättrade levnadsstandarderna ökade förväntningar på kvaliteten i välfärdstjänsterna. Om produktiviteten inte ökar i välfärdssektorn är det dock inte möjligt för den offentliga att över tid möta de stigande förväntningarna utan höjda skatter eller minskningar av andra utgifter. Inom hälso- och sjukvården bidrar vidare medicinska framsteg till att allt fler sjukdomar kan botas eller lindras, men ofta till mycket höga kostnader och med ett ökat kostnadstryck som följd. Även det faktum att vi lever längre, och att en allt större andel av befolkningen är äldre, bidrar till att kostnadstrycket inom den offentliga sektorn ökar.

Samtidigt finns det variation i produktivitet och effektivitet mellan och inom kommuner, regioner och myndigheter som indikerar att produktivitetsökningar är möjliga inom den offentliga sektorn. Exempelvis visar en studie från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) att det finns indikationer på skillnader i effektiviteten inom grund- och gymnasieskolan samt inom äldreomsorgen. Skillnader i relationen mellan resultat och kostnader mellan kommuner kan inte förklaras av skillnader i mätbara strukturella förutsättningar mellan kommuner (se ESO 2016:6). Vidare finns det indikationer på skillnader i produktivitet inom hälso- och sjukvården mellan regioner (Produktivitet i regioner – en rapport om kostnader och volymer inom hälso- och sjukvården, Rådet för främjande av kommunala analyser, 2021). Ett annat exempel är att Riksrevisionen i samband med en granskning av tingsrätterna funnit att det finns betydande skillnader i effektivitet mellan de olika tingsrätterna (RiR 2017:6). I en granskning av

Kriminalvårdens effektivitet och produktivitet har Riksrevisionen även visat att effektiviteten skiljer sig åt mellan olika anstalter (RiR 2020:16).

Förutsättningarna för att öka produktiviteten kan skilja sig åt mellan olika offentliga tjänster. Därtill kan möjligheten till produktivitetsökningar för samma tjänst skilja sig åt mellan olika delar av landet, t.ex. till följd av skillnader i befolkningstäthet och bosättningsmönster (SOU 2020:8).

Mot bakgrund av det som redovisats ovan är det angeläget att öka produktiviteten i den offentliga sektorn.

Kommissionen ska därför

- analysera vilka hinder och möjligheter det finns för att uppnå en högre produktivitet i den offentliga sektorn, och
- lämna förslag för att öka produktiviteten i den offentliga sektorn.

Uppdraget omfattar såväl de tjänster som produceras av offentlig sektor som välfärdstjänster som finansieras av offentlig sektor men utförs av privata utförare. Utgångspunkten för förslagen ska vara att produktiviteten ska ökas så att det produceras fler eller bättre varor och tjänster för en given kostnad, alternativt samma mängd av varor och tjänster med oförändrad kvalitet för en lägre kostnad.

Kommissionen kan även inom ramen för detta uppdrag lämna alla typer av förslag, bl.a. sådana som påverkar såväl statens inkomster som utgifter.

Förslagen kan exempelvis avse ändrade regler eller en ändrad styrning eller organisering av statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Kommissionen ska dock inte heller i denna del lämna författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag kommissionen lämnar ska ha sin grund i en samhällsekonomisk analys av problemen med den nuvarande ordningen och en analys av de samhällsekonomiska effekterna av olika alternativ, inklusive alternativet att bibehålla den nuvarande ordningen (det s.k. nollalternativet). Omfattningen av analyserna ska anpassas efter förslagets karaktär och ska kvantifieras i den utsträckning och i de delar det är möjligt. Kommissionen ska redovisa de alternativa förslag som har övervägts, och om kommissionen väljer att inte gå vidare med ett förslag ska skälen till detta anges. De antaganden som legat till grund för valet av förslag ska redovisas.

Kommissionen ska vidare ta ställning till hur effekterna av de föreslagna åtgärderna på bästa sätt ska kunna utvärderas.

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 14–15 a §§ kommitté-förordningen (1998:1474) ska de förslag på finansieringar som utredningen lämnar bidra till en helhet som främjar produktivitetstillväxt i näringslivet och högre produktivitet i den offentliga sektorn.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommissionen ska vid utförandet av sitt arbete inhämta synpunkter från forskare, företrädare för näringslivet, arbetsmarknadens parter, kommuner, regioner, berörda statliga myndigheter och relevanta civilsamhällesorganisationer.

Kommissionen ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om sitt arbete.

En delredovisning av uppdraget ska lämnas senast den 1 maj 2024. I delredovisningen ska kommissionen presentera förslag som kommissionen bedömer är tillräckligt väl utredda för att kunna tas vidare, och där ingen ytterligare analys från kommissionens sida bedöms vara nödvändig. Kommissionen ska i delredovisningen även redogöra för sitt arbete med uppdraget att analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 oktober 2025.