



KOMMISSIONEN
FÖR SKATTENYTTA

23 MARS 2022

Institutioner, skattenytta och välstånd

Regelverkens betydelse för konkurrenskraften

LARS JAGRÉN

– EN RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN FÖR SKATTENYTTA –

Vad får vi för pengarna?



KOMMISSIONEN FÖR SKATTENYTTA

Under hösten 2021 tog jag initiativet till bildandet av **Kommissionen för Skattenytta**. Bakgrunden till detta var mina funderingar kring hur vi använder våra gemensamma resurser. Jag ställde mig frågan – hur kan vi få mer nytta för varje skattekrona? Det är den fråga som kommissionen ska arbeta med.

Jag är övertygad om att vi behöver en stark offentlig service finansierad med gemensamma medel. Samtidigt måste vi ha en politik som bygger samhället så resurssnålt – så hållbart – som möjligt. Det handlar inte bara om effektiv användning av skattemedel. Det handlar också om hur den offentliga verksamheten organiseras för att möjliggöra en effektiv resursanvändning.

Den offentliga verksamheten är också central för att fortsätta bygga ett starkt näringsliv. Utan offentlig service kan våra företag inte verka. Samtidigt är konkurrenskraftiga företag en grundförutsättning för att vi ska kunna skapa en långsiktigt hållbar finansiering av den offentliga servicen. För mig är denna ömsesidighet viktig.

Inom politiken – oavsett färg – är föreställningen allt som oftast att mer pengar är botemedlet mot brister i offentliga verksamheter.

I ett läge med ökad försörjningsbörda, höga skatter och hårdnande internationell konkurrens är det nödvändigt att effektivisera offentliga verksamheter. Vi kan inte prisa ut oss ur den internationella marknaden. Svaret på våra utmaningar kan inte vara höjda skatter och försämrade konkurrenskraft. Tiden är mogen för en rejäl genomlysning av hur våra skatter används.

Sveriges BNP (det samlade värdet av varor och tjänster i ekonomin) uppgår till ca 5 000 miljarder kronor, varav närmare hälften utgörs av offentliga verksamheter. Detta innebär att en effektivisering på 5 procent skulle motsvara 125 miljarder kronor.

Kommissionen kommer att presentera analyser av hur våra gemensamma resurser används och undersöka vilken effektiviseringspotential som finns inom ett antal verksamhetsområden.

Detta är den första i en serie av rapporter som Kommissionen för Skattenytta kommer att publicera under år 2022. Rapporten syftar till att ge en övergripande bild av de gemensamma resurserna i Sverige, de svenska skatterna och hur det system som tar hand om skatterna fungerar (eller inte fungerar) idag. Den redogör för tillgänglig forskning om den avgörande roll som institutioner och regelverk spelar för långsiktig tillväxt och konkurrenskraft, och är därmed en utgångspunkt för den analys vi behöver för att diskutera Sveriges potential att öka välståndet och på så sätt få framgång i den globala konkurrensen. Som rapporten visar är det institutioner och regelverk, deras effektivitet, skattenytta, transparens och förändringsvilja, som är avgörande för ett lands långsiktiga välstånd.

Vår förhoppning är att rapporten ska tjäna som en kunskapsmässig utgångspunkt inför kommissionens fortsatta arbete.

För ytterligare information om våra aktiviteter hänvisas till www.skattenytta.se.
Välkomna att vara med på resan!

Leif Östling
Grundare och ordförande
Stockholm mars 2022

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
1. Sveriges framtid på en global arena.....	7
2. Uppgång och stagnation.....	10
3. Den offentliga sektorn - vad får vi för skattepengarna idag?.....	15
4. Vad betalar vi in i skatt, hur gör vi det och vad går den till?.....	22
5. Institutioner och regelverk avgörande för långsiktig konkurrenskraft	26
6. Vilka krav ska vi ställa på dagens och morgondagens offentliga regelverk och system?.....	31
7. Avslutande kommentarer.....	34
Kommissionens kommande fokusområden	36
Appendix 1 Sveriges offentliga utgifter fördelade på ändamål 2019.....	37
Referenslista	38

Sammanfattning

Skattenyttan bestäms av en jämförelse mellan hur mycket allmänna medel som stoppas in i en verksamhet och vad som kommer ut ur densamma. Bedömningen omfattar hur effektivt skattemedlen används, det vill säga kvaliteten på insatserna i förhållande till kostnaden. Graden av skattenytta i våra myndigheter, och resten av den offentliga sektorn, spelar en mycket viktig roll för vårt lands långsiktiga tillväxt och välstånd. Skattenyttan är i hög grad avgörande för allas vår framtid.

Sverige har under de senaste decennierna fallit tillbaka i OECDs välståndsliga. År 1970 var Sverige på plats 4, men hade år 2019 fallit ner till 11:e plats. Detta har skett samtidigt som brister i den offentliga sektorns effektivt och kvalitet blivit mer tydliga.

Hade Sverige legat kvar på fjärde plats i OECDs välståndsliga, hade vi under antagande om samma skattetryck, haft ytterligare omkring 320 miljarder kronor i gemensamma resurser. Som en jämförelse så motsvarar det tio gånger så mycket som hela den nu föreslagna ökningen av försvarsbudgeten. Detta belyser tydligt vikten av konkurrenskraft och tillväxt.

Den offentliga sektorn – våra gemensamma resurser – uppgick 2021 till ca 2 500 miljarder kronor, eller knappt 50 procent av BNP. Av detta var nästan 90 procent finansierat via skatter som uppgick till omkring 2 200 miljarder kronor. De gemensamt ägda tillgångarna uppgår till runt 10 000 miljarder kronor.

Skattetrycket i Sverige är högre än genomsnittet i våra konkurrentländer, samtidigt som de indirekta skatternas (främst arbetsgivaravgifter och moms) ökat och nu utgör mer än hälften av totalen. Transparensen i skattesystemet är därmed låg, vilket gör det svårt för medborgarna att utvärdera skattenyttan.

Att de offentliga resurserna används effektivt är givetvis viktigt, och blir än viktigare till följd av de omvärldsförändringar som innebär en hårdare internationell konkurrens, samtidigt som den demografiska utvecklingen med en större andel gamla ökar trycket på de offentliga utgifterna. Detta är extra viktigt för ett litet öppet land som Sverige där utrikeshandeln totalt motsvarar omkring 90 procent av BNP. Våra system måste kontinuerligt utvärderas och utvecklas för att vara konkurrenskraftiga på en föränderlig global marknad.

Tappet i välståndsligan kan vi inte göra så mycket åt retroaktivt. Men det går att åstadkomma ganska mycket framåt med relativt små medel:

En effektivisering av den samlade offentliga sektorn med 5 procent skulle motsvara ett resurstillskott på 125 miljarder per år. Ett antagande om 2 procent effektivisering (samma krav som ofta läggs på existerande statliga myndigheter i statsbudgeten) motsvarar nya resurser på cirka 50 miljarder kronor, det vill säga mer än en tredjedel av vad hela sjukhusvården kostar, eller lika mycket som notan för det militära försvaret.

Man kan också jämföra med de samlade skatteintäkterna från den statliga skatten som är cirka 50 miljarder kronor, eller den samlade energiskatten som är ungefär lika stor.

Genom effektivare användning av skattemedel kan vi dels förbättra resultaten i de offentliga systemen (bättre skolresultat, färre brott, kortare vårdtider mm) och därmed stärka konkurrenskraften, få fler jobb och öka välståndet, dels sänka skatter som skadar tillväxten och därmed ytterligare förbättra konkurrenskraften. Detta kommer att minska utanförskapet och generellt skapa bättre drivkrafter för att arbeta.

För att nå dit krävs att:

- Vi måste vara snabbfotade och kunna förändra systemen när omvärlden förändras
- Våra system måste därför vara transparenta, en förutsättning för effektivitet och möjlighet till demokratisk kontroll
- Vi måste se helheten och säkerställa att inte olika myndigheter som i dag agerar i stuprör, det vill säga utan samverkan och med olika målsättning
- Vi måste ha tydligare konsekvensanalyser med både nationell och internationell benchmarking

Fakta om den offentliga sektorn och skatterna

- De offentliga utgifterna uppgår till 2 500 miljarder kronor, eller hälften av BNP
- Skatterna uppgår till ca 2 100 miljarder kronor
- Av skatterna utgörs 765 miljarder kronor av kommunalskatten, 50 miljarder kronor av statlig inkomstskatt, 580 miljarder kronor av arbetsgivaravgifter och 470 miljarder kronor av moms
- Antal förvärvsarbetande i den offentliga sektorn är 1,6 miljoner personer
- De offentligt ägda tillgångarna är värda ca 10 000 miljarder kronor.

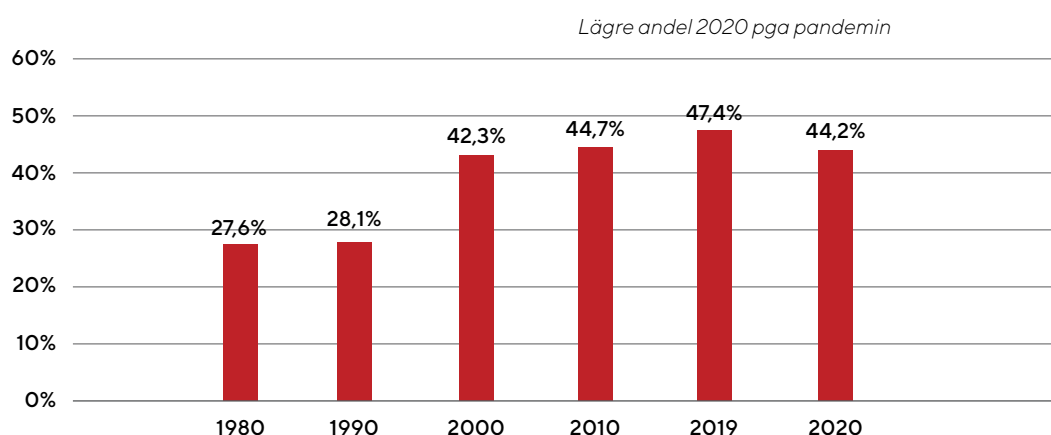
1. Sveriges framtid på en global arena

Sverige är ett litet land som är mycket beroende av omvärlden. Dagens välstånd och välfärd byggdes med utrikeshandel, företagande och internationell öppenhet. Tydligast framgår detta omvärldsberoende av att såväl exporten som importen motsvarar närmare 50 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Företagens framgångar har i sin tur skapat jobb och skatteinkomster som givit förutsättningar för offentliga investeringar och framväxten av välfärdsstaten.

En väl fungerande och effektiv välfärd (i hög grad skattefinansierad) är på motsvarande sätt en nödvändig förutsättning för företagande och företagstillväxt. Företagare, liksom företagens anställda, är givetvis beroende av att det finns tillgång till vård, skola och omsorg. För medborgarna, liksom företagen, är det likaså viktigt att känna trygghet och att brottsligheten är låg.

En bra offentlig – liksom kommersiell – service behövs för att företag och anställda ska vilja flytta till en ort, eller för att de ska stanna kvar. Frågan blir viktigare i tider av arbetskraftsbrist och ökande konkurrens om kompetensen. En annan förutsättning för framgångsrikt företagande är att lagar och institutioner ger bra ramvillkor. Det finns ingen motsättning mellan bra företagsklimat och god offentlig service med hög skattenytta – tvärtom.

Sverige allt mer exportberoende



Export i procent av BNP

Vår omvärld förändras nu snabbt på ett genomgripande sätt. Ett antal makroskiften har påverkat världen under 2000-talet. Hit hör bland annat struktur- och teknikutvecklingen, den gröna omställningen, digitaliseringen och tjänstefieringen. Det är en utveckling som sker allt snabbare, vilket både kräver och möjliggör ett ifrågasättande av befintliga samhällsstrukturer för att de ska leverera livskvalitet och välbefinnande.

Förändringarna ökar kraven på beslutsfattare på alla nivåer. Det politiskt beslutade regelverkets utseende, dess möjlighet till förändring samt hur resurserna bäst utvärderas och används är och förblir dock avgörande för varje lands välbefinnandsnivå¹.

Den snabba strukturomvandlingen medför att regelverken och ramvillkoren måste utformas så att den internationella konkurrenskraften bibehålls. Samtidigt måste förändringar vara långsiktigt hållbara och stabila, dvs inte ändras alltför fort och utifrån en otillräckligt underbyggd analys. Däri ligger en utmaning.

Om Sverige halkar efter i anpassningen till omvärldsförändringarna kommer svenska företags konkurrenskraft succesivt att utarmas. I förlängningen urholkas då även det svenska välbefinnandet eftersom framgångsrikt företagande och företagstillväxt är grundförutsättningar för välfärd och välbefinnande.

”En fungerande och effektiv välfärd (i hög grad skattefinansierad) är en omistlig del i att skapa rätt förutsättningar för företagande och företagstillväxt.”

Med rätt förutsättningar blir marknads- och tillväxtpotentialerna enorma på denna globala arena. Men om politiken inte tar hänsyn till den nya dynamiken, uppstår höga kostnader i form av högre arbetslöshet och lägre skatteintäkter. Därför är det viktigt att det politiska systemet kontinuerligt arbetar med

¹ Välbefinnande mäts oftast som (köpkraftskorrigerad) BNP/capita. Detta mått är visserligen inte perfekt eftersom det endast inkluderar de aktiviteter som är prissatta i ett land och inte inkluderar faktorer som framtida miljöskuld, ojämlikhet, värdet av allemansrätt, hur olika bidrags- och skattesystem ser ut etc, men det är det mest etablerade måttet på hur välbefinnande ett land är och tillika starkt korrelerat även till andra välfärds- och välbefinnandemått.

utvärderingar som kan fånga upp omvärldsförändringar, nya förutsättningar och hur målbilden påverkas av olika typer av förändringar. Det är också naturligt med omfattande konsekvensanalyser i samband med att nya regelverk införs.

Dagens politiska system arbetar dock sällan på det sättet, och även när så sker är det svårt att se att de i tillräcklig omfattning påverkar den politiska agendan. I takt med att konkurrensen ökar för alla branscher och på alla nivåer är det ett växande problem att de grundläggande förutsättningarna så sällan diskuteras. Det skapar risker för att våra gemensamma resurser används på ett ineffektivt sätt och att vi därmed inte uppnår största möjliga långsiktiga skattenytta och därmed välstånd.

“Utan ett internationellt konkurrenskraftigt näringsliv utarmas basen för skatteintäkter och de gemensamma resurserna.”

Utan ett internationellt konkurrenskraftigt näringsliv utarmas basen för skatteintäkter, våra gemensamma resurser, och även våra möjligheter att finansiera grundläggande välfärdstjänster.

2. Uppgång och stagnation

Under perioden 1870–1970 hade Sverige världens näst högsta tillväxttakt efter Japan. Från att ha varit ett av de fattigare länderna i Europa där framtidsutsikterna såg så dåliga ut att över 1,2 miljoner, eller drygt en femtedel av befolkningen, utvandrade, var Sverige – hundra år senare – ett av världens rikaste länder med ett välstånd, en välfärd och ett näringsliv i världsklass. Den snabba tillväxten förklaras av en rad olika faktorer där de viktigaste brukar anges som:

1. Liberaliseringar av inhemska marknader, t ex skråväsendets upphörande
2. Ökad efterfrågan utomlands på svenska produkter, framför allt trävaror
3. Satsningar på bred utbildning och kompetens (folkskola mm)
4. Stora infrastruktursatsningar
5. Införandet av modern demokrati
6. En rad viktiga innovationer och entreprenörer, dvs ett bra företagarklimat
7. En effektiv statsapparat och ämbetsverk
8. Efter andra världskriget hade Sverige en intakt produktionsapparat samtidigt som övriga världen behövde byggas upp igen

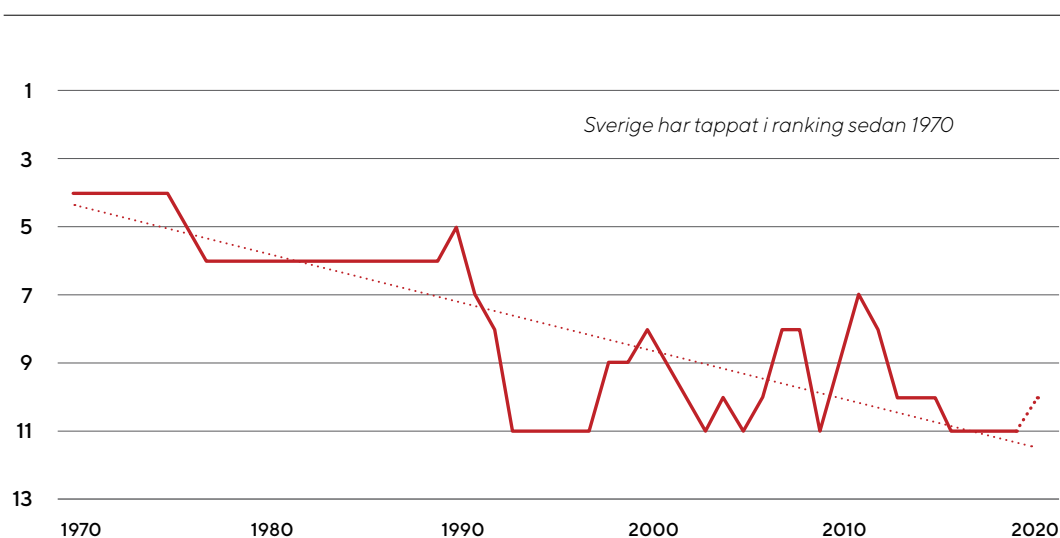
Den röda tråden i faktorerna kan summeras som konkurrens, öppenhet, innovationer samt en effektiv statsförvaltning med för detta anpassad myndighetsstruktur.

Åren kring 1970 blev dock utvecklingen svagare² och Sveriges välstånd sjönk³. När OECD började mäta år 1970 låg Sverige på plats 4 (mätt som köpkraftskorrigerad BNP per capita). De senaste 15–20 åren har Sverige legat kring plats 8–11, utan någon tendens till trendmässig återhämtning. I absoluta tal har visserligen svensk BNP/capita ökat, men relativt andra länder har vi inte hämtat in några placeringar. Försämringen är alltså relativ, inte absolut. Konsekvensen av en lägre BNP/capita kan också beskrivas som lägre skatteinkomster och mindre gemensamma resurser alternativt krav på högre skatter, med de problem som detta kan föra med sig vad gäller t ex incitament till företagande och investeringar.

² Under 1970- och 1980-talen hamnade Sverige i upprepade kostnadskriser på grund av en icke-fungerande lönebildning, tillväxthämmande skatter, en misslyckad överbrygningspolitik efter oljekrisen 1973 som förvärrades av en exceptionellt snabb ökning av offentliga utgifter och skatter samt ett försämrat företagsklimat – kanske främst manifesterat i löntagarfondsdebatten. Dessa kostnadskriser hanterades kortsiktigt genom devalveringar. Eftersom de grundläggande problemen fanns kvar blev effekten dock kortlivad. Devalveringarna bidrog till en svagare strukturomvandling i ekonomin. Kostnadskriserna inträffade därmed på en allt lägre relativ lönenivå och BNP per capita sjönk relativt sett. Sverige tappade både marknadsandelar och välstånd. En kortsiktig kostnadsmässig konkurrenskraft blev ett hinder för en långsiktigt god utveckling, eftersom de grundläggande ramvillkoren saknades.

³ Välstånd definieras här som BNP per capita i köpkraftsjusterade termer. Köpkraftsjusteringen görs för att korrigera för olika kostnadslägen i olika länder. Köpkraftsjusterade variabler korrigerar även för förändringar i bytesförhållandet, något som kan spela en betydande roll för länder med stor utrikeshandel. Under slutet på 90-talet försämrades det svenska bytesförhållandet, importpriserna steg mer än exportpriserna. Det innebär att vi kunde byta till oss en mindre volym av varor och tjänster för varje vara eller tjänst som vi exporterade. Därför var ökningen av köpkraftsjusterad BNP inte särskilt stor under denna period, trots att den svenska produktiviteten ökade snabbt i jämförelse med andra länders.

Sveriges tapp i OECD välståndsliga, ranking enligt köpkraftsjusterad BNP per capita.



I toppen på välståndsligan år 1970 fanns Schweiz, Luxemburg, USA, Sverige och Australien. Motsvarande topp 2019 var Luxemburg, Irland, Schweiz, Norge och USA. Att vi valt 2019 som slutår beror på att olika länder valt olika strategier under Coronapandemin, vilket påverkar statistiken för 2020 avsevärt. Jämför man de två åren framgår att Sverige, Italien och Grekland är de europeiska länder som tappat mest. Globalt sett har även råvaru- och jordbrukstunga länder som Kanada, Australien och Nya Zeeland fallit rejält. Snabbklättrarna i toppen är Irland, Norge och Sydkorea (där dock statistik för ranking år 1970 saknas).

”Sverige, Italien och Grekland är de europeiska länder som fallit mest i ranking på OECDs välståndsliga mellan 1970 och 2019”

Sverige har tappat 6 platser i välståndsligan

Välståndsligans 209 högst placerade länder 1970 och 2019

Innom parentes, landets förändring i ranking mellan 1970 och 2019

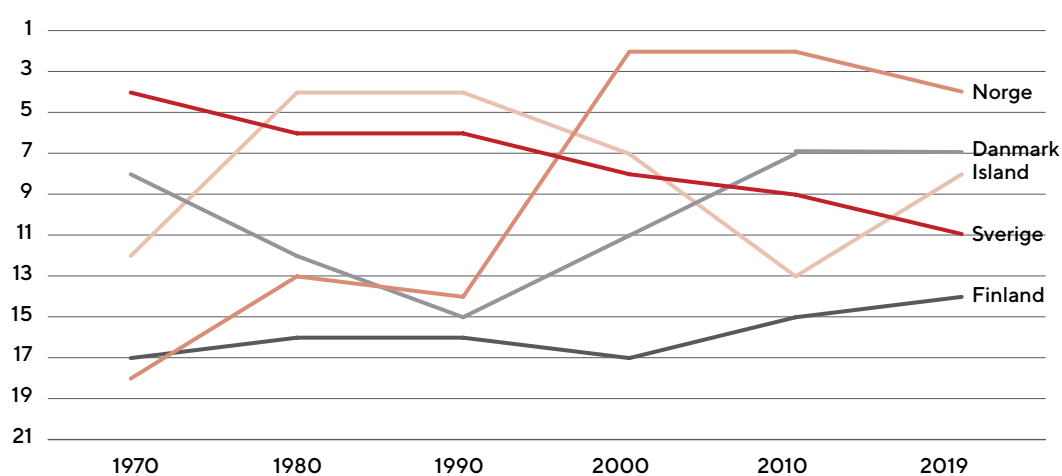
Ranking	1970	2019
1.	Schweiz	Luxemburg (+1)
2.	Luxemburg	Irland (+20)
3.	USA	Schweiz (-2)
4.	Sverige	Norge (+14)
5.	Australien	USA (-2)
6.	Kanada	Danmark (+2)
7.	Nederländerna	Nederländerna (0)
8.	Danmark	Island (+4)
9.	Tyskland	Österrike (+4)
10.	Nya Zeeland	Tyskland (-1)
11.	Belgien	Sverige (-7)
12.	Island	Belgien (-1)
13.	Österrike	Australien (-8)
14.	Frankrike	Finland (+3)
15.	Italien	Kanada (-9)
16.	Storbritannien	Frankrike (-2)
17.	Finland	Storbritannien (-2)
18.	Norge	Nya Zeeland (-8)
19.	Japan	Korea (saknas 1970)
20.	Grekland	Japan (-1)
23.		Italien (-8)
31.		Grekland (-11)

Sedan år 2000 har Sverige pendlat kring plats 8-11 i välståndsligan. Avståndet till plats 5 liksom till OECD-genomsnittet har dock ökat. År 2000 var Sveriges BNP/capita drygt 7 procent lägre än landet på plats 5 (Nederländerna). År 2019 hade skillnaden ökat till cirka 19 procent upp till plats 5 (USA). Detta bekräftar den svaga utvecklingen i Sverige.

Sveriges placering kan också jämföras med de övriga nordiska ländernas. Norge har sett en kraftig förbättring, givetvis främst på grund av landets oljerikedomar. Danmark har sett en stadig förbättring de senaste 30 åren. Även Island och Finland har stigit i placering. I Islands fall under stora svängningar, i Finlands fall främst under de senaste 20 åren.

Norge klättrar i välstånd, Sverige faller

De nordiska ländernas ranking i OECDs välståndsliga 1970-2019



”Totalt sett under perioden 1970-2019 är Sverige det enda nordiska land som fallit i ranking”

Effekterna av tappet i välståndsligan kan belysas på olika sätt. Beräkningar från Entreprenörskapsforum för år 2017 visade att om Sverige legat kvar på plats 4 hade det motsvarat ytterligare skatteinkomster på mer än 250 miljarder kronor, eller drygt 10 procent. Uppdaterade beräkningar för år 2020 visar motsvarande stora effekter. Hade Sverige varit på plats 4 år 2020 hade BNP per capita varit cirka 15 procent högre, vilket motsvarar knappt 750 miljarder kronor vad gäller den sammanräknade BNP. Med ett skattetryck på ca 43 procent motsvarar det inkomster till stat och kommun på ca 320 miljarder kronor.

“Hade Sverige varit kvar på plats 4 år 2020 hade BNP per capita varit cirka 15 procent högre. I siffror motsvarar det att BNP varit ca 750 mdr högre och ca 320 mdr högre skatteintäkter.”

Kopplingen mellan tillväxt, välstånd och gemensamma resurser är således mycket stark. Med rätt förutsättningar kan en positiv spiral av hållbar tillväxt och gemensamma resurser uppnås. Den globala konkurrenssituationen skapar en enorm potential, samtidigt som kostnaden för att avvika negativt blir större. En mycket viktig del i detta är ett effektivt utnyttjande av våra gemensamma resurser, dvs att maximera skattenyttan.

Samtidigt som Sverige tappat i välståndsligan har vår skattekvot under hela perioden legat högre än genomsnittet i omvärlden. Framför allt under perioden 1970 – 1995 ökade skillnaden i skattekvot. Därefter har en minskning skett, men Sverige ligger fortfarande cirka 9 procentenheter högre än OECD-genomsnittet (se kapitel tre nedan). Frågan om institutioner, regelverk, skattenytta och kopplingen till långsiktigt välstånd blir därmed än mer aktuell. Vad har hänt med skattenyttan av de relativt sett höga skatterna och hur kan vi vända Sveriges nedåtgående välståndskurva? Bör inte de gemensamma resurserna i Sverige kunna användas bättre?

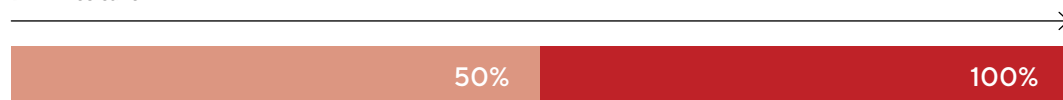
3. Den offentliga sektorn – vad får vi för skattepengarna idag?

De gemensamma resurserna i Sverige – den offentliga sektorn – uppgick 2020 till ca 2 500 miljarder kronor, motsvarande hälften av BNP. Av de totala offentliga utgifterna svarar kommunerna för 715 miljarder kronor, och regionerna/landstingen för knappt 400 miljarder kronor. Tillsammans motsvarar det drygt 40 procent av de totala utgifterna. Kommunsektorns andel av totalen är drygt 25 procent.

Offentliga utgifter motsvarar hälften av BNP

Sveriges offentliga utgifter som procent av BNP 2020

BNP totalt



Offentliga utgifter

Antalet förvärsarbetande i den offentliga sektorn, inklusive offentligt ägda företag och affärsverk, uppgick till cirka 1,6 miljoner år 2020. Detta motsvarar omkring en tredjedel av samtliga förvärsarbetande.

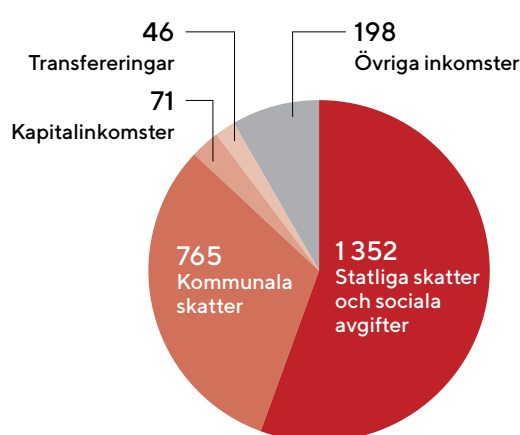
Den offentliga sektorn i Sverige är något större än EU-genomsnittet som 2019 var knappt 47 procent av BNP. Spridningen inom EU är dock stor, alltifrån Irlands 24,5 procent till Frankrikes dryga 55 procent år 2019. Tyskland hade samma år en kvot på 45 procent, Nederländerna 42 procent och Danmark samma andel som Sverige (50 procent).

Den offentliga sektorn finansieras till helt övervägande del av skatter och sociala avgifter (drygt 2 100 miljarder kronor eller 87 procent, varav ca 765 miljarder från kommunalskatten och resterande del från olika statliga skatter), att jämföra med kapitalinkomster (cirka 3 procent) och transfereringar (främst från EU, cirka 2 procent). I bokföringen finns också posten tillräknade inkomster (drygt 8 procent). Denna post utgörs i hög grad av kapitalförslitning av investeringar.

Kapitalförslitningen i den offentliga sektorns redovisning återfinns både på inkomstsidan och på utgiftssidan (den redovisas som en del av den offentliga konsumtionen). Exkluderar vi denna mer fiktiva post utgör skatterna omkring 95 procent av samtliga offentliga inkomster. En närmare beskrivning av skatterna görs i avsnitt två nedan.

Den offentliga sektorn finansieras med skatter

Den offentliga sektorns inkomster fördelat på inkomsttyp 2020 (i miljarder kronor)



Anm: Kommunala skatteinkomster avser före skattereduktioner
Källa: Ekonomifakta

Vad används då de offentliga inkomsterna till? En första uppdelning gäller efter typ av utgift, dvs om det är löner, investeringar etc. Uppdelat på detta vis utgör offentlig konsumtion den enskilt största posten. Här ingår bland annat löner till anställda i offentlig sektor, förbrukning av material och tidigare nämnda kapitalförslitning. Den näst största utgiftsposten består av transfereringar till hushållen, där pensioner utgör den största posten, men även bidrag av olika slag återfinns där. En tredje framträdande post är offentliga investeringar, exempelvis i infrastruktur, forskning och utveckling, och byggnader.

Löner till offentligt anställda den största utgiftsposten 2020

Den offentliga sektorns utgifter fördelad efter typ av utgift

	Miljarder kronor	Procent
Offentlig konsumtion	1327	51%
Transfereringar till hushåll	648	25%
Offentliga investeringar*	254	10%
Övriga transfereringar***	178	7%
Subventioner	140	5%
Räntor	16	1%
Övriga utgifter**	18	1%
Summa utgifter	2579	100%

* Fasta bruttoinvesteringar. ** Utgörs bl.a. av Justering för värdeförändring för pensioner och kapitalavkastning för pensioner *** Utgörs av främst transfereringar till företag och utlandet.

Källa: Ekonomifakta

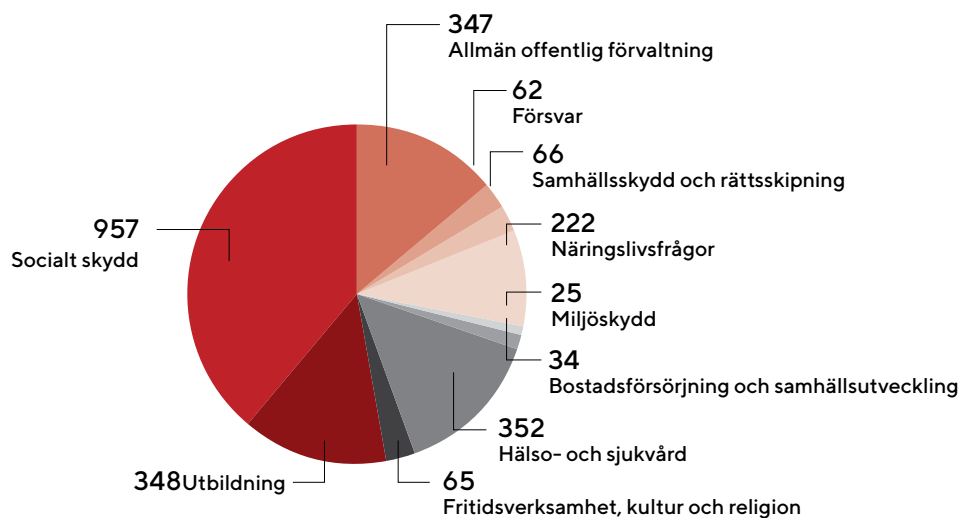
Denna uppdelning säger dock relativt lite om till vilka områden utgifterna egentligen går, framför allt vad gäller den offentliga konsumtionen. Vad arbetar de offentligt anställda med? En viktig kompletterande analys är därför det internationella system (COFOG, Classifications of Functions of Government), som delar upp hela den offentliga sektorns utgifter på tio huvudgrupper.

Den största av dessa är socialt skydd, där pensioner är den klart största posten men där även sjukersättning, arbetslöshetsersättning, barnbidrag och andra bidrag ingår (där administration av bidragen endast utgör en marginell del). Denna post uppgår i Sverige till 957 miljarder kronor och utgör nästan 40 procent av de offentliga utgifterna⁴. Därefter följer utgifter för hälso- och sjukvård och utbildning med omkring 350 miljarder kronor (14 procent) vardera. Utgifterna för bostadsförsörjning och miljöskydd uppgår till omkring 1 procent vardera. En mer detaljerad uppdelning finns i appendix 1.

⁴ Denna internationella statistik går endast fram till 2019.

Socialt skydd det största utgiftsområdet

Offentliga utgifter efter huvudområde 2019, miljarder kronor



Källa: Eurostat

Andel av totala offentliga utgifter

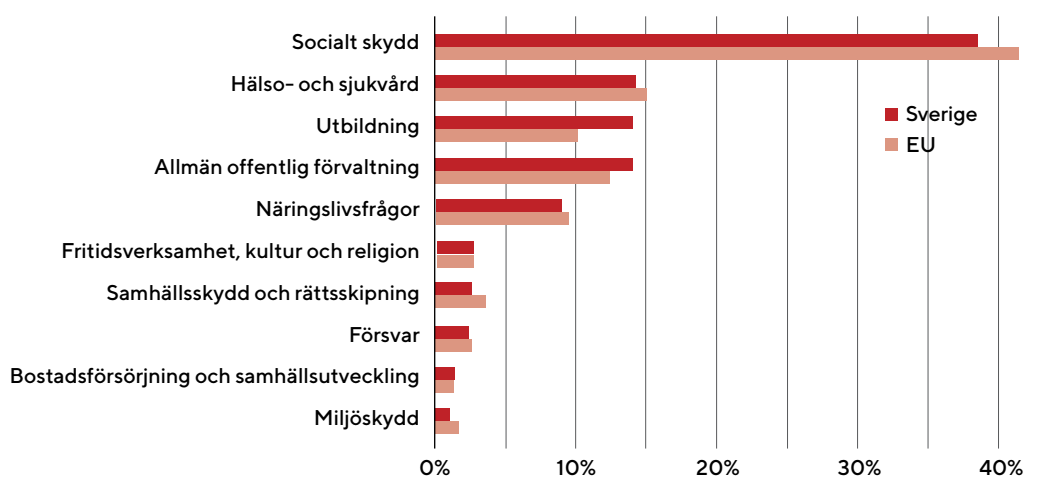
Socialt skydd	39%
Hälsa- och sjukvård	14%
Utbildning	14%
Allmän offentlig förvaltning	14%
Näringslivsfrågor	9%
Samhällsskydd och rättsskipning	3%
Fritidsverksamhet, kultur och religion	3%
Försvar	2%
Bostadsförsörjning och samhällsutveckling	1%
Miljöskydd	1%

Källa: Eurostat

Fördelningen i Sverige skiljer sig på flertalet områden inte speciellt mycket från EU-genomsnittet vare sig som andel av de offentliga utgifterna eller i förhållande till BNP. De två områden där skillnaderna är mest påtagliga gäller Sveriges relativt högre andelar för allmän förvaltning samt för utbildning. Andelen som går till utbildning har ökat sedan år 2000, samtidigt som Sveriges PISA-resultat utvecklats svagt, och andelen som går ut skolan utan fullständiga betyg har ökat. En oväntad slutsats är att Sverige ligger något under genomsnittet vad gäller utgifter för socialt skydd. Detta torde bero på vårt relativt stabila och fonderade pensionssystem⁵.

Jämfört med EU, högre andel av de offentliga utgifterna till allmän förvaltning och utbildning i Sverige, lägre till socialt skydd

Offentliga sektorns utgifter efter huvudgrupp (COFOG) 2019, Sverige och EU



Källa: Eurostat

Ett ytterligare sätt att uppskatta storleken på den offentliga sektorn/våra gemensamma resurser är utifrån de gemensamt ägda tillgångarna. I en rapport från McKinsey Global Institute analyseras 10 olika länders tillgångar och balansräkningar uppdelade på fyra olika sektorer (hushåll, företag, offentlig sektor samt finansiell sektor)⁶. Rapporten visar att Sveriges sammanlagda nettoförmögenhet har tredubblats de senaste 20 åren, en ökning som är 50 procent högre än inflationen, och nu är knappt 7 gånger större än BNP. Omkring 80 procent av tillgångarna finns i fastigheter.

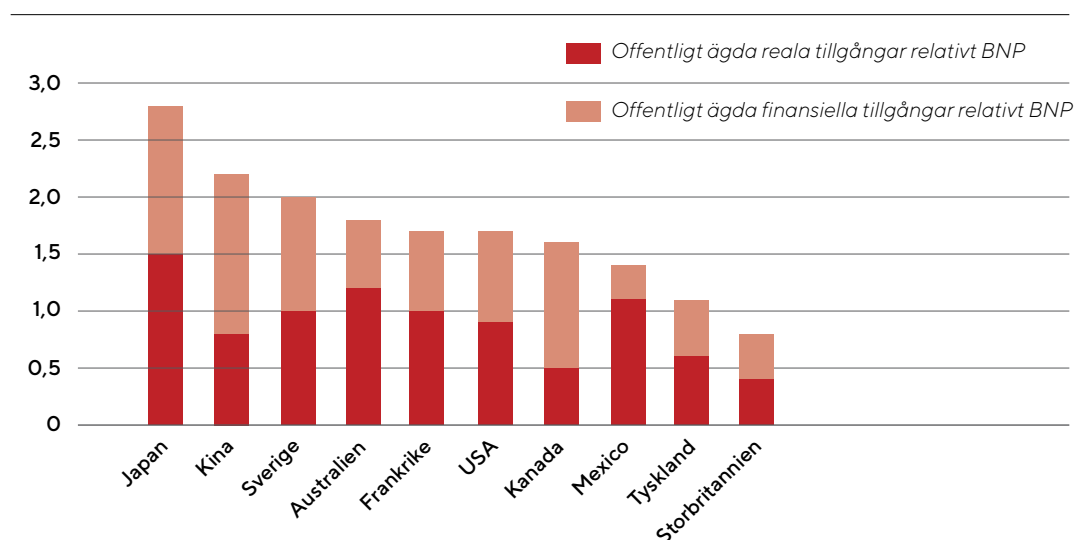
⁵ Det finns dock en risk att Sveriges stabila system förstörs genom introduktionen av helt nya inslag som inkomstpensionstillägg och extra pensionstillägg för de med lägst inkomstpension.

⁶ McKinsey Global Institute, The rise and rise -of-the-global-balance-sheet, november 2021

Den offentliga sektorn i Sverige äger en betydligt större andel av landets samlade nettoförmögenhet än i något annat av de studerade länderna exklusive Kina⁷. Den offentliga sektorns nettotillgångar var i Sverige ca 1,3 gånger större än BNP, att jämföra 0,1-0,3 i Frankrike och Tyskland och negativ nettoförmögenhet i Storbritannien och USA. I Kina var det offentliga nettoförmögenhet 1,8 gånger högre än BNP. Att många länder hamnar lågt beror på en hög offentlig skuldsättning. Den japanska staten har således en stor brutto-, men en liten nettoförmögenhet. Den svenska statskulden är internationellt sett mycket låg, vilket leder till en högre offentlig nettoförmögenhet⁸. I Sverige uppgår det offentliga ägandet (brutto) av reala respektive finansiella tillgångar till dubbla BNP eller ca 10 000 miljarder. Detta motsvarar nästan det samlade värdet på de aktier som är noterade på Stockholmsbörsen.

Stora tillgångar i den offentliga sektorn

Offentligt ägda tillgångar (brutto) i procent av BNP



Källa: McKinsey; *The rise and rise in global balance sheets*

Sammantaget kan dessa övergripande siffror användas för att med några räkneexempel åskådliggöra potentialen i en effektivare användning av de gemensamma resurserna. Ett antagande om att det går att effektivisera den samlade offentliga sektorn med 5 procent skulle motsvara nya resurser på 125 miljarder per år, ett antagande om 2 procenteffektivisering (samma krav som ofta läggs på existerande statliga myndigheter i statsbudgeten) motsvarar nya resurser på ca 50 miljarder kronor.

⁷ Studerade länder: Australien, Kanada, Kina, Frankrike, Tyskland, Japan, Mexiko, Sverige, Storbritannien och USA.

⁸ Statsskuld i procent av BNP för några utvalda länder:

Grekland	207,2	Tyskland	69,7
Italien	156,3	Finland	69,4
Frankrike	114,6	Danmark	39,7
Storbritannien	101,0	Nederländerna	54,2
EU-27	90,9	Sverige	37,9

”Ett antagande om att det går att effektivisera den samlade offentliga sektorn med 5 procent skulle motsvara nya resurser på 125 miljarder per år”

125 miljarder motsvarar ungefär vad hela sjukhusvården i Sverige kostar, medan 50 miljarder ungefärligen är notan för det militära försvaret. Man kan också jämföra det med de samlade skatteintäkterna från den statliga inkomstkatten som är ca 50 miljarder kronor, eller den samlade energiskatten som är ungefär lika stor.

Med tillgångar motsvarande 10 000 miljarder kronor kan man också ställa frågan hur väl detta gemensamma kapital egentligen används? Skulle en mer professionell förvaltning kunna ge bättre avkastning som kunde användas antingen till tillväxthöjande investeringar, andra resurstillskott eller till att sänka skadliga skatter?

4. Vad betalar vi in i skatt, hur gör vi det och vad går den till?

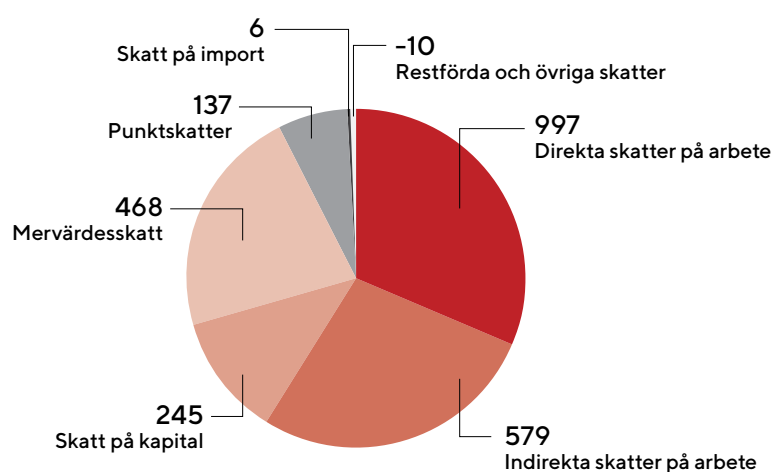
Som framgått ovan står skatterna för den helt dominerande delen av den offentliga sektorns inkomster. De motsvarar närmare 90 procent av samtliga offentliga inkomster.

En uppdelning av skatteinkomsterna på olika skatteslag visar att inkomstskatterna utgör den enskilt största posten. De totala inkomstskatterna uppgår brutto till 815 miljarder kronor, av vilket kommunalskatterna svarar för 765 miljarder och den statliga inkomstskatten för 50 miljarder. Kommunalskatten står således för mer än 93 procent av den totala inkomstskatten. Efter skattereduktioner uppgick inkomstskatterna totalt till 667 miljarder kr år 2020. Detta motsvarar 32 procent av samtliga skatteinkomster.

Näst största post är de indirekta skatterna på arbete, dvs arbetsgivaravgifterna som 2020 var 579 miljarder kronor (28 procent) och moms (ca 468 miljarder kronor, 22 procent). Lägger vi till punktskatterna utgör varuskatterna sammantaget drygt 600 miljarder kronor eller 29 procent. Kapitalskatten, som inkluderar företagskatten, gav 2020 ca 245 miljarder kronor. Den sammantagna skatten i Sverige uppgick år 2020 till drygt 2 110 miljarder kronor.

Inkomstskatt och arbetsgivaravgifter är de största skatteköllorna

Den offentliga sektorn skatteinkomster per skatteslag, miljarder kronor.

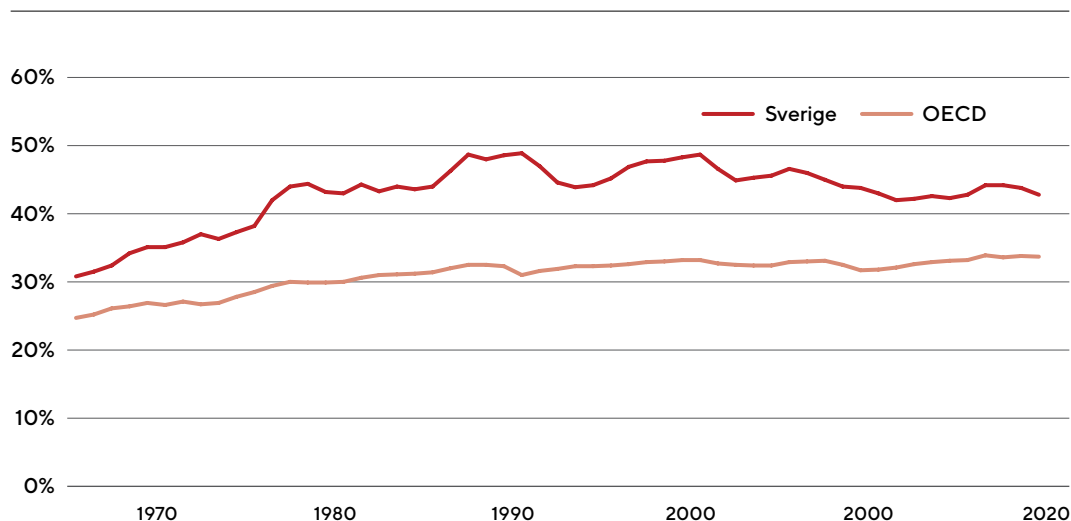


Källa: Ekonomifakta

Som framgick ovan är den offentliga sektorn större än genomsnittet i EU. Detta avspeglas också i att skatternas andel av BNP är relativt sett högre. Senast tillgängliga statistik för 2019 visar att Sverige hade den fjärde högsta skattekvoten efter Danmark, Frankrike och Belgien. Sett över tiden har skillnaden i skattekvot mellan Sverige och omvärlden gradvis minskat men uppgick 2019 till cirka 9 procent. För att denna högre skattekvot ska vara förenlig med en god konkurrenskraft krävs givetvis att skattebetalarna upplever att de får nytta av sin relativt sett höga skatt. Detta blir extra tydligt när, som framgick inledningsvis, den internationella skattekonkurrensen ökar, inte minst för att locka till sig investeringar och kompetens.

Högre skattekvot i Sverige

Skattekvoten i Sverige och OECD 1965 – 2020



Ann: Skatteintäkter i procent av BNP

Diskussionen om hur skattesystemet bör utformas ligger utanför ramen för denna rapport. Ur ett perspektiv med fokus på skattenytta liksom på konkurrenskraft och välstånd, måste dock en viktig aspekt på skatterna diskuteras, nämligen skatternas transparens och kännedomen om skatterna.

Skatternas transparens

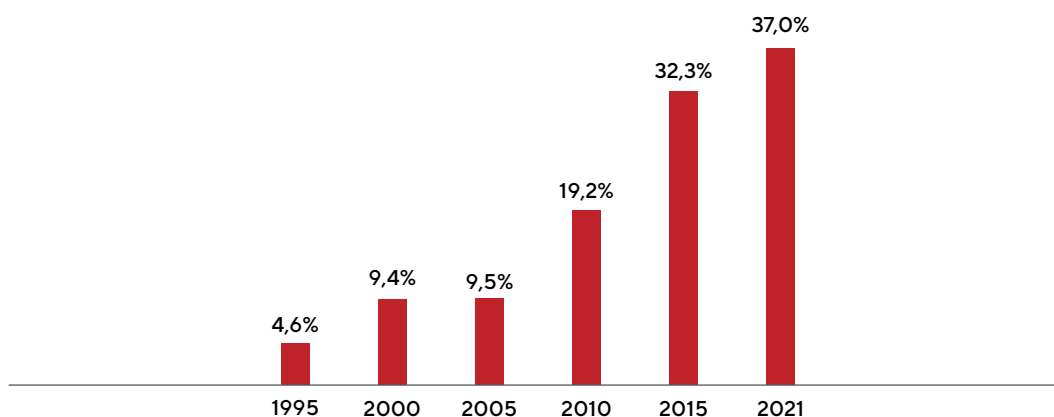
För att kunna bedöma vilken nytta man som skattebetalare får för sina skatter, är en grundförutsättning givetvis att man vet hur mycket skatt man faktiskt betalar. I genomsnitt underskattar vi svenskar hur mycket vi faktiskt betalar i skatt med omkring 30 procent⁹.

De studier som gjorts visar att kunskapen om inkomstskatterna är generellt sett är hög – synligheten finns i lönekuvertet¹⁰. Motsatsen gäller främst arbetsgivaravgifterna (som enligt lag uppgår till 31,42 procent av lönen). För flertalet löntagare syns arbetsgivaravgiften inte i lönespecifikationen och dessutom är det oklart hur mycket av den som går till olika förmånssystem¹¹ respektive vad som är en ren skatt (den allmänna löneavgiften).

Den allmänna löneavgiften har dessutom gradvis stigit kraftigt. När den infördes var den 5 procent av arbetsgivaravgifterna, nu motsvarar den mer än en tredjedel av de totala arbetsgivaravgifterna¹²; 11,62 procentenheter av 31,42 procent. Det blir med andra ord extra svårt att bedöma skattenyttan – dels är skatten indirekt och ses inte av den anställde, dels är det helt oklart vad den egentligen används till.

Den rena skatten en allt större andel av arbetsgivaravgifterna

Den allmänna löneavgiftens utveckling som andel av arbetsgivaravgifterna



Källa: Ekonomifakta och SCB

⁹ Svenskt Näringsliv har vid två tillfällen undersökt allmänhetens kännedom om skatternas omfattning. I båda tillfällen, 2003 och 2015, visade undersökningen att allmänheten i genomsnitt underskattade skatternas omfattning med omkring en tredjedel, eller annorlunda uttryckt att för varje två kronor man tror att man betalar i skatt, betalar man faktiskt tre.

¹⁰ Kunskapen gäller dock framför allt de stora perspektiven. Ett stort antal undersökningar har t ex visat att kunskapen om de olika jobbskatteavdragen generellt är låg.

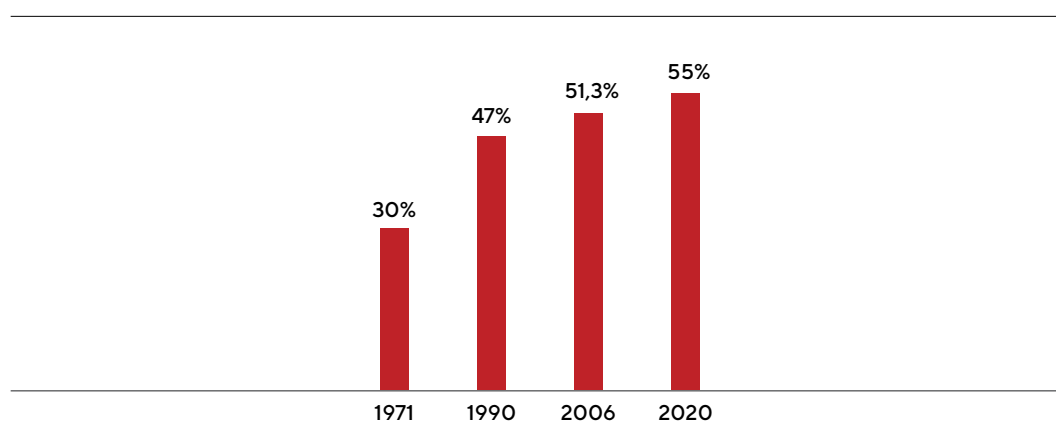
¹¹ Arbetsgivaravgifterna består av sju olika delavgifter, varav sex är kopplade till olika ersättningssystem. Dessa är ålderspensionsavgiften, efterlevandepensionsavgiften, sjukförsäkringsavgiften, arbetsskadeavgiften, arbetsmarknadsavgiften samt föräldraförsäkringsavgiften. Därutöver finns den allmänna löneavgiften som inte har någon sådan koppling.

¹² Den allmänna löneavgiften infördes 1995. Syftet var att finansiera Sveriges medlemskap i EU. Avgiften uppgick ursprungligen till 1,5 procent av underlaget. Denna koppling till EU har sedan helt försvunnit och den allmänna löneavgiften går nu in i den allmänna budgeten.

De indirekta skatterna omfattar moms (som visserligen är välkänd men som flertalet ändå inte beaktar vid en fråga om hur mycket skatt de betalar), punktskatter¹³ och arbetsgivaravgifter. Mätt på detta sätt är de indirekta skatterna i det närmaste 55 procent av den offentliga sektorns totala skatteinkomster – en andel som har ökat kraftigt sedan 1971 då motsvarande andel var 30 procent.

Kraftigt ökad indirekt beskattning

Andel indirekt skatt i procent av total skatt



Källa: Egna beräkningar på basis av Ekonomifakta

”De indirekta skatterna är närmare 55 procent av den offentliga sektorns totala skatteinkomster – en andel som har ökat kraftigt sedan 1971 då motsvarande andel var 30 procent. Det gör det svårare att bedöma skattenyttan”

Frågan om skattenyttan och den offentliga sektorns effektivitet hänger nära samman med punkterna ovan. För att kunna bedöma effektiviteten och värdet av skatterna behövs kontinuerlig och uppdaterad information om 1) hur stora skatterna egentligen är, 2) hur de är utformade och 3) hur de används.

Vikten av transparens för effektiviteten i den offentliga sektorn bekräftas av en forskningsrapport som analyserat sambandet mellan transparens och effektivitet 82 länder under perioden 2006 – 2014. Slutsatsen är tydlig; Transparens vad gäller skatter och offentlig ekonomi har en statistiskt signifikant effekt vad gäller att förbättra den offentliga sektorns effektivitet (de Oliveira et al, 2017).

5. Institutioner och regelverk avgörande för långsiktig konkurrenskraft

Som framgått i tidigare kapitel har Sverige tappat placeringar i välståndsligan. Samtidigt som har vår skattekvot under hela perioden legat högre än genomsnittet i omvärlden. Framför allt ökade skillnaden i skattekvot under perioden 1970 – 1995. Därefter har avståndet till andra länder minskat, men Sverige ligger fortfarande cirka 9 procentenheter högre än OECD-genomsnittet. Frågan om institutioner, regelverk, skattenytta och kopplingen till långsiktigt välstånd blir därmed än mer aktuell. Vad har hänt med skattenyttan av de relativt sett höga skatterna och hur kan vi vända Sveriges nedåtgående välståndskurva? Borde de gemensamma resurserna i Sverige kunna användas bättre? Har vi de regelverk och skattemässigt finansierade system vi behöver?

Samhällets institutioner är en kombination av samhällets grundläggande organisation och regelverk samt dess attityder och värderingar (som givetvis hänger nära samman och påverkar varandra)¹⁴. Kopplingen mellan regelverk och värderingar är stark eftersom moralkoderna i samhället i hög grad styrs av lagarna. Institutionerna och regelverken styr långsiktigt ett lands välstånd och konkurrenskraft genom att på olika sätt skapa och stimulera en rad olika faktorer. Framför allt är det förekomsten av följande fyra faktorer som förklarar ett lands tillväxt:

- * humankapital och kunskaper
- * fysiskt kapital (maskiner och byggnader)
- * naturresurser/geografi
- * tillgången på teknologi.

Av dessa är på lång sikt tillgången på humankapital (och därmed kopplat tillgången på teknologi och innovationer) den viktigaste¹⁵.

Forskningen¹⁶ tar sin utgångspunkt i två olika typer av institutioner, politiska och ekonomiska. De politiska institutionerna bestämmer hur den politiska makten fördelas i ett land, vilka myndigheter som finns, hur lagar stiftas med mera,

¹⁴ North (1991)

¹⁵ Hanushek (2020)

medan de ekonomiska avser vem som äger vad, vad som för produceras eller hur handel får bedrivas. På lång sikt påverkar de två typerna varandra eftersom den politiska makten kommer att påverka det ekonomiska utfallet och hur det fördelas, medan det ekonomiska utfallet påverkar olika gruppers möjligheter att i praktiken påverka de politiska institutionerna.

Den grundläggande slutsatsen i forskningen är att det avgörande för långsiktigt god tillväxt och välbefinnande är att institutionerna är inkluderande, dvs demokratiska och öppna för konkurrens och företagande. System som skyddar vissa politiska eliter, monopolföretagande, inhemska marknader eller skråväsenden är inte långsiktigt konkurrenskraftiga. Slutsatsen kan uttryckas som att *”bara länder där institutionerna är rättssäkra och inkluderande kan ha en långsiktigt uthållig ekonomisk tillväxt där människor investerar i humankapital och fysiskt kapital och där innovatörer belönas men samtidigt konkurrensutsätts”*. Institutionerna måste givetvis vara föränderliga och ständigt utvecklas eftersom detta är en förutsättning för att kunna vara långsiktigt inkluderande. Världsbanken (2021) betonar att en viktig skillnad mellan olika länder just är olikheter vad gäller förmågan att anpassa sig till det föränderliga ekonomiska sammanhanget och därmed möjligheten för lokala aktörer att hitta innovativa nya lösningar.

”En viktig skillnad mellan olika länder är olikheter vad gäller förmågan att anpassa sig till det föränderliga ekonomiska sammanhanget”

Samtidigt är det viktigt att understryka att institutionerna bara är lika bra som ”kapaciteten” hos staten som upprätthåller dem. Institutioner är en del av ett lands sociala sammanhang. Vilka incitament, värderingar och ledarskap/professionalitet som de offentligt anställda har – är avgörande för att förklara skillnader i institutionell prestation och effektivitet (Acemoglu et al 2019).

Betydelsen av institutioner, regelverk och attityder kan kanske enklast belysas med två exempel. För det första utvecklingen i Nord- respektive Sydkorea, som fram till delningen 1948 hade exakt samma kultur och värderingar och samma

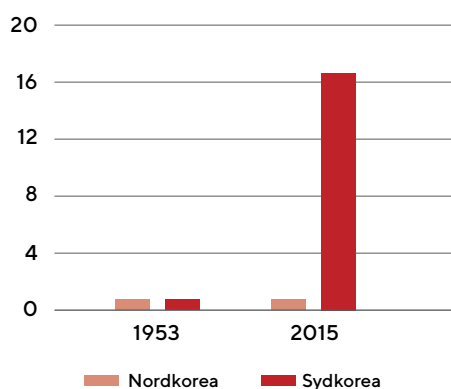
¹⁶ Acemoglu et al (2019)

förutsättningar vad avser geografi, resurser och demografi. 50 år senare var Sydkoreas BNP/capita 16 gånger högre än Nordkoreas¹⁷. Den enda förklaringen till detta är skillnader i institutioner och attityder i vid mening, där Sydkorea valde en väg som bejakade inkludering, marknadsekonomi och incitament (diagram 13).

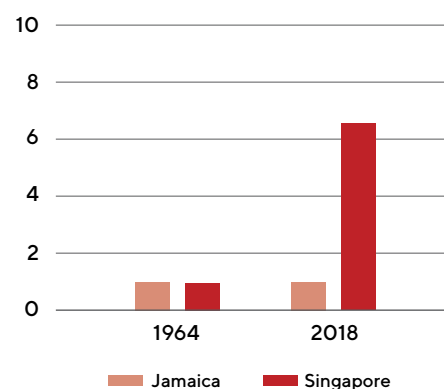
Ett annat exempel är Singapore och Jamaica som både blev självständiga från Storbritannien i början av 1960-talet. Båda var två små stater med en god hamn och sjöfart. Från att ha haft samma BNP/capita när de blev egna länder, är Singapores nivå nu mer än 6 gånger högre än Jamaicas. Singapore har hela tiden haft en långsiktig tillväxt-strategi med fokus på utbildning, stigande förädlingsvärden och bra ramvillkor för företagande, och ligger mycket högt på alla olika typer av konkurrenskrafts- och effektivitetsmätningar. Jamaica, å andra sidan, baserade sin tillväxt under lång tid på naturtillgångar och turism och genomförde inte reformer när förutsättningarna för dessa näringar ändrades på 1970-talet. Detta agerande ledde istället in landet i en skuld- och tillväxtkris.

Betydelsen av regelverk och attityder. Två exempel

Relativ BNP/capita Nord- och Sydkorea



Relativ BNP/capita Jamaica och Singapore



Anm: Diagrammen ska inte tolkas som att BNP/capita i t ex Jamaica inte ökat sedan 1964, utan avser endast att visa skillnaden mellan de två länderna i jämförelsen.

De viktigaste faktorerna för att uppnå ekonomisk tillväxt, social välfärd och välstånd är således hur lagar och regler utformas och hur de samhälleliga institutionerna och olika myndigheter fungerar.

¹⁷ Det råder givetvis en betydande osäkerhet om Nordkoreas BNP, men sannolikheten är högre att den är överskattad.

Framgångsfaktorerna är till avgörande del institutionella och sociala faktorer som stimulerar innovation, kompetensutveckling, anpassningsförmåga och kreativitet. Tillväxtmirakel på längre sikt skapas inte av storskalighet och teknisk effektivitet, utan kräver kreativa miljöer med stor rörlighet av arbetskraft och kompetens inom organisationer, mellan företag och mellan branscher. Detta förutsätter väl fungerande och anpassningsbara institutioner och regelverk.

Kan det vara så att relativt sämre regelverk och institutioner är en förklaring till Sveriges försämring under de senaste åren? Några entydiga svar på den frågan kan inte ges, men det finns en rad indikatorer som pekar på att det finns betydande brister i regelverk och institutioner. En första utgångspunkt är de återkommande mätningar av konkurrenskraften utifrån en rad olika indikatorer som genomförs av World Economic Forum i "Global Competitiveness Report" på basis av dels av offentlig statistik, dels en omfattande enkätundersökning.

Dessa pekar tydligt på brister och en sämre skattenytta i Sverige. En jämförelse för ett antal faktorer¹⁸ som på olika sätt belyser den offentliga sektorns effektivitet mellan 2011 – 2019¹⁹ ger också en tydlig indikation att Sverige tappat i ranking.

En sammanställning visar till exempel att:

- För indikatorn "Quality of higher education" faller Sverige från 8:e till 20:e plats
- För "Quality of primary education" faller Sverige från 18:e till 35:e plats.
- Vad gäller "infrastructure" är nedgången från plats 13 till plats 19 och
- Vad avser "Business cost of crime and violence" är fallet från 15:e till 34:e plats.

En annan intressant studie som fokuserar på vikten av utbildning och bristerna i den svenska skolans resultat är Gabriel Heller-Sahlgren och Henrik Jordahl (2021)²⁰. Studien analyserar kopplingen mellan skolresultat och tillväxt för 50 länder under perioden 1960–2016. Denna forskning visar att det även finns ett positivt samband mellan utbildning och ekonomisk tillväxt på nationell nivå. Elevernas resultat i internationella elevundersökningar som PISA ger en viktig förklaring till hur snabbt hela ekonomin växer

¹⁸ De indikatorer som valts är sådana som kan antas ha ett nära samband med effektivitet och skattenytta. Vad gäller ett antal andra indikatorer, främst vad gäller den makroekonomiska stabiliteten har Sverige vunnit i ranking, men detta kan inte primärt förklaras av en större offentlig effektivitet.

¹⁹ Valet av 2011 beror främst på tillgången på data.

²⁰ "Test Scores and Economic Growth: Update and Extension". IFN Working Paper nr 1408. Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning.

”Sverige skulle kunnat ha betydligt högre tillväxt om landets elever presterade bättre på internationella prov.”

Studien visar att Sverige kunnat ha betydligt högre tillväxt om landets elever presterat bättre på internationella prov. Sveriges årliga tillväxt skulle till exempel öka med 0,4 procentenheter om våra elever presterade lika bra som eleverna i Singapore. Slutsatsen är klar, en sådan tillväxt skulle både räcka till högre privat konsumtion och ett betydande resurstillskott i den skattefinansierade välfärdssektorn. Den hade också fört Sverige till plats fyra i välståndsligan.

6. Vilka krav ska vi ställa på dagens och morgondagens offentliga regelverk och system?

Under de senaste decennierna har viktiga strukturella reformer förbättrat förutsättningarna för tillväxt, företagande och innovation i Sverige. Till dessa hör den ökade stabiliteten i det finanspolitiska ramverket, konkurrensutsättningen i den offentliga sektorn samt den högre entreprenöriella aktiviteten. Samtidigt har den internationella konkurrensen hårdnat, en utveckling som går allt snabbare – inte minst genom digitaliseringen. Det är mot den bakgrunden som dagens institutioner och regelverk behöver utvärderas och anpassas för att vi ska kunna bygga ett system som ger så hög skattenytta som möjligt. Här måste vi bli bättre i att lära av varandra genom ständiga och öppna jämförelser mellan kommuners, regioners och myndigheters verksamheter, liksom att ta del av andra länders erfarenheter. Sparsamhet och effektivitet bör vara ledord.

Sverige fortsätter dock att kännetecknas av höga skatter, en stor offentlig sektor och en stor omfördelning något som medför omfattande offentliga regelverk och en stor mängd myndigheter. Detta innebär i sin tur risker dels för att regelverken inte kan uppdateras och reformeras tillräckligt snabbt när omvärlden förändras, dels för att olika myndigheter agerar i stuprör utan samverkan och ibland med olika målsättning.

”Systemet måste bli mer dynamiskt eftersom omvärlden ändras allt fortare”

En första utgångspunkt är att systemet måste bli mer dynamiskt och gå i takt med omvärld som förändras. Det blir också allt viktigare att ha en effektiv användning av samhällets resurser när den internationella konkurrensen blir tuffare. Det gäller både hur skattemedel används och hur de påförs såväl hushåll som företag. I ett perspektiv med fokus på långsiktigt välstånd, konkurrenskraft och innovationer är det nödvändigt att ramvillkoren inte avviker på ett negativt sätt från omvärlden.

Genom effektivare system för användning av skattemedel kan man de facto slå två flugor i en smäll. Dels kan man genom att förbättra resultaten i de offentliga systemen (bättre skolresultat, färre brott, kortare vårdtider mm) och därmed stärka konkurrenskraften, få fler jobb och öka välbefindandet, dels kan man sänka skadliga skatter och därmed ytterligare förbättra konkurrenskraften och/eller skapa bättre drivkrafter för att arbeta och minska utanförskap. För att åstadkomma detta behövs en handlingsplan:

1. Vi måste vara snabbfotade

När omvärlden förändras snabbt finns risk för att regelverken inte uppdateras och reformeras i samma takt – de hamnar i en reaktiv snarare än proaktiv utveckling²¹. Det innebär utmaningar vad gäller hur mål formuleras samt hur lång tid det tar att fatta och genomföra beslut. Samtidigt är det viktigt att ändringarna sker utifrån en internationell analys och med bra konsekvensbedömningar. Man måste alltid ställa sig frågan: är den valda förändringen det bästa sättet att nå det uppsatta målet? Däri ligger en betydande utmaning. Det gäller också att kunna ändra regler som över tid visar sig vara mindre lyckade.

2. Vi måste se helheten

När ansvaret för ett stort och omfattande regelverk fördelas på många olika aktörer finns risk för att olika myndigheter och departement agerar i stuprör utan samverkan och med olika målsättning. Samma problem finns mellan olika kommunala nämnder och förvaltningar liksom mellan kommuner och landsting vad avser olika typer av vård och omsorgsinsatser. Flera indikationer pekar på att myndigheterna i viss grad blivit mer snäva att driva den egna myndighetens frågor utan att ta ett bredare samhällsansvar²², och ett antal myndigheter med ett uttalat snävt (aktivistiskt) uppdrag har bildats, t ex jämställdhetsmyndigheten. I många fall kan myndighetsstrukturen vara överlappande och därmed oklar. Olika myndigheter kan dessutom, trots samma nationella regelverk, komma till olika beslut. Inte minst gäller detta på kommunal nivå. Ett konkret exempel är det ofta förekommande stuprörstänkandet i och mellan landsting och kommuner som drabbar

²¹ Ett praktexempel idag är energipriserna och en (i det närmaste) desperat reaktion från det politiska systemet.

²² Se till exempel Dagens industri 3 juli 2020, Smedjan 27 februari 2019 samt Olsson och Hysing "Green Inside Activism for Sustainable Development: Political Agency and Institutional Change", 2017, Örebro universitet, och deras bok "Tjänstemän i politiken", 2012.

utförare och framför allt individer som hamnar mellan stolarna inom vård- och omsorgssektorn²³. Denna otydlighet skapar problem också för ansvarsutkrävande, vilket också bidrar till en ineffektiv användning av resurser.

3. Vi måste ha tydligare konsekvensanalyser och internationell benchmarking

Dagens regelverk lider av brister vad gäller beslutsprocess och konsekvensutredningar, utformning och fortlöpande utvärdering (Regelrådet, 2021). De mätningar av regelverkens effektivitet som görs pekar på att regelverken upplevs som alltmer hämmande för konkurrenskraften, mer komplicerade och att tillämpningen av reglerna blivit svårare och mer oförutsebara (Svenskt Näringsliv, 2021b).

I beredningen av olika förslag och lagstiftning görs sällan genomarbetade konsekvensanalyser, eller alternativa analyser för att undersöka om det finns bättre medel för att nå samma mål²⁴. Jämförelser med kostnader eller förfaranden i konkurrentländer saknas också i flertalet fall, eller får mycket litet genomslag i det slutliga förslaget. Ett ytterligare problem är att många av våra mätsystem fokuserar på att mäta input – mängden tilldelade resurser – och inte output – vilken effekt de faktiskt har. Därtill är det också så att när myndigheter har krav på sig att redovisa output-mått är dessa ofta ointressanta därför att de bortser från kvaliteten på de levererade tjänsterna.

4. Transparensen måste öka

En förutsättning för effektivitet och möjlighet till demokratisk kontroll är att institutioner och regelverk är transparenta. Denna transparens saknas delvis vad gäller skatterna när de indirekta skatterna trendmässigt ökar jämfört med de mer synliga skatterna. Det saknas också i stor omfattning en transparens som möjliggör för medborgaren att göra jämförelser mellan Sverige och andra länder liksom mellan olika kommuner och regioner. En hög transparens är viktigt för en hög effektivitet och skattenytta, liksom för den demokratiska kontrollen. Länder med hög transparens har också mer effektiva offentliga system²⁵.

²³ En annan viktig fråga är hur Sveriges många myndigheter styrs och vilken roll som de ges med rättsliga bemyndiganden, regleringsbrev, instruktioner och via den informella styrningen. NNR presenterade år 2015 presenterat en kartläggning av hur myndigheterna styrs via regleringsbrev, instruktioner och särskilda uppdrag. Från denna kartläggning kan det konstateras att myndigheterna i flera fall får uppdrag som är vaga till sin karaktär och svåra att hantera med de instrument som finns. Målen som uttrycks i regleringsbrev är i flera fall av visionär karaktär och borde snarare hanteras av respektive departement som mer i högre grad styrs av politiska initiativ och överväganden. Uppdragen till myndigheterna måste formuleras med rätt precision och i rätt kontext. Myndigheternas uppdrag måste vara tydliga och ägna sig åt att inom respektive område se till att regelverken efterlevs – inte vara ett verktyg för politisk opinionsbildning. Vidare bör det ställas krav på myndigheterna att eftersträva effektivitet i sitt föreskriftsarbete genom att välja det minst kostsamma alternativet och tydligt dokumentera detta inför beslutstillfället.

²⁴ Referens till Regelrådets sågning av konsekvensanalyserna

²⁵ De Oliveira (2019)

7. Avslutande kommentarer

Hur regelverken är utformade för att uppmuntra kunskapsuppbyggnad, förändring och innovation är avgörande för långsiktig tillväxt och välbefinnande. På kortare sikt är myndigheternas och den offentliga sektorns kvalitet och effektivitet också oerhört viktigt. De gemensamma resurserna (till helt dominerande del bestående av skatter) uppgick 2021 till ca 2 500 miljarder kronor, eller ca 50 procent av BNP. De gemensamt ägda tillgångarna uppgår till ca 10 000 miljarder kronor. Ur det perspektivet är det nödvändigt att systemen utformas för att maximera skattenyttan samtidigt som nytänkande och innovation uppmuntras. Att existerande regelverk kontinuerligt utvärderas är en viktig del av detta.

“Hur regelverken är utformade för att uppmuntra kunskapsuppbyggnad, förändring och innovation är avgörande för långsiktig tillväxt och välbefinnande”

Om vi kan effektivisera den samlade offentliga sektorn med 5 procent skulle det motsvara nya resurser på 125 miljarder kronor per år. Kan vi göra det med 2 procenteffektivisering (samma krav som ofta läggs på existerande statliga myndigheter i statsbudgeten) motsvarar det nya resurser på ca 50 miljarder kronor. 125 miljarder kronor motsvarar ungefär vad hela sjukhusvården i Sverige kostar, medan 50 miljarder kronor ungefärligen är notan för det militära försvaret. Att utnyttja de gemensamma resurserna så bra som möjligt blir än viktigare i en värld som kännetecknas av hårdare global konkurrens om investeringar, innovationer och jobb. Digitaliseringen och framväxten av en GIG/plattformsekonomin som påskyndats av Coronaapandemin ökar konkurrensen ytterligare. Allt fler verksamheter blir konkurrensutsatta, och även ländernas regelverk utsätts för konkurrens när möjligheten att jobba eller investera utomlands ökar. Kostnadsnivåernas betydelse ökar.

Hur regelverken utformas och hur effektivt vi nyttjar de gemensamma resurserna är också avgörande för att säkerställa långsiktig konkurrenskraft och därmed välstånd. Sverige har sedan 1970 fallit i OECDs välståndsliga. Hade vi legat kvar på samma nivå hade det motsvarat en höjning av BNP med ca 750 miljarder kronor och omkring 320 miljarder kronor i mer gemensamma resurser.

”Synliga skatter gör det möjligt för väljarna att utvärdera vad man faktiskt får för skattemedlen. Genom att maximera skattenyttan och minimera slöseriet räcker pengarna till mer välfärd och investeringar i framtida hållbart välstånd”

Utöver detta finns ett demografiskt tryck i Sverige på högre offentliga utgifter, vilket hotar att leda till högre skatter – och kan minska den svenska konkurrenskraften. Risker är även att den befintliga arbetskraften inte räcker till för både näringslivet och det offentliga. Det avgörande är dock inte skattekvoten i sig – men väl att skatterna används så effektivt som möjligt och ger en nytta som motsvarar vad skattekostnaden. En annan viktig åtgärd är att skatterna synliggörs så att medborgarna vet hur mycket de bidrar med. Den andra sidan av detta är att medborgarna får tillbaka ett värde, en nytta, som upplevs som god i relation till det som betalats in. Att minimera slöseri och ineffektivitet är vidare ett viktigt steg mot en hållbar tillväxt och säkrat välstånd. Med effektivare hantering räcker pengarna till mer välfärd och investeringar i framtida hållbart välstånd.

Kommissionens kommande fokusområden

Under resten av 2022 kommer Kommissionen för skattenytta fördjupa sig i följande fokusområden:

Äldreomsorg

Med delrapporter och aktiviteter om bland annat produktivitet och tillgänglighet.

Hälso- och sjukvård

Med delrapporter och aktiviteter med bland annat internationella jämförelser, skillnader i produktivitet mellan sjukhus i Sverige och organisatoriska problem och utmanande strukturer.

Felaktiga utbetalningar och brott mot trygghetssystemen

Med delrapporter och aktiviteter som närmare granskar assistansersättning, "vård av sjukt barn", sjukpenning, tandvård och ekonomiskt bistånd.

Offentlig styrning, upphandling och revision

Med delrapporter och aktiviteter som granskar hur upphandling och inköp kan förbättras i den offentliga sektorn.

Utbildning

Med delrapporter och aktiviteter som granskar grundskolan, gymnasieskolan och högre utbildning beträffande kostnader och kvalitet. Även det livslånga lärandet kommer att undersökas.

Appendix 1 Sveriges offentliga utgifter fördelade på ändamål 2019

	Miljoner kronor		Miljoner kronor
Allmän offentlig förvaltning	346 733	Bostadsförsörjning och samhällsutveckling	34 332
Verkställande och lagstiftande organ, ekonomi- och skatteförvaltning, utrikesförvaltning	80 760	Bostadsförsörjning	10 590
Internationellt ekonomiskt bistånd	43 219	Samhällsutveckling	1 453
Allmänna förvaltningstjänster	121 483	Vattenförsörjning	8 054
Grundforskning	75 924	Gatubelysning	0
Fou allmän offentlig förvaltning	27	Fou bostadsförsörjning och samhällsutveckling	1 157
Övrig allmän offentlig förvaltning	3 049	Övrigt, bostadsförsörjning och samhällsutveckling	0
Skuldtransaktioner avseende offentliga sektorn	22 271	Hälso- och sjukvård	351 586
Allmänna transfereringar mellan olika delsektorer inom den offentliga sektorn	0	Medicinska produkter, apparater och anordningar	37 433
Försvar	61 811	Öppen sjukvård	159 008
Militärt försvar	51 716	Sluten sjukhusvård	125 728
Civilt försvar	2 637	Folkhälsovård	10 807
Internationellt militärt bistånd	5 257	Fou hälso- och sjukvård	9 454
Fou försvar	2 160	Övrig hälso- och sjukvård	9 156
Övrigt försvar	41	Fritids- och idrottsverksamhet	29 080
Samhällsskydd och rättsskipning	65 757	Kulturell verksamhet	25 533
Polisverksamhet	32 173	Radio-, tv- och förlagsverksamhet	9 650
Brand- och räddningsverksamhet	9 584	Religiös verksamhet och annan samhällsverksamhet	93
Rättsskipning	13 382	Fou fritidsverksamhet, kultur och religion	316
Kriminalvård	9 989	Övrig fritidsverksamhet, kultur och religion	253
Fou samhällsskydd och rättsskipning	0	Utbildning	348 457
Övrigt samhällsskydd och rättsskipning	629	Förskoleutbildning samt grundskoleutbildning	221 872
Näringslivsfrågor	221 853	Gymnasieutbildning	53 690
Övergripande handels-, näringslivs- och arbetsmarknadsfrågor	57 287	Eftergymnasial utbildning utom högskoleutbildning	927
Jordbruk, skogsbruk, fiske och jakt	7 215	Högskoleutbildning	55 871
Bränsle och energi	5 069	Ej nivåbestämd utbildning	9 965
Utvinning av mineral samt tillverkning och byggverksamhet	5 075	Stödtjänster till utbildning	991
Transporter	140 001	Fou utbildning	231
Kommunikationer	1 106	Övrig utbildning	4 910
Andra näringsgrenar	1 854	Socialt skydd	956 848
Fou näringslivsfrågor	3 976	Sjukdom och funktionshinder	180 560
Övriga ekonomiska frågor	270	Ålderdom	523 228
Miljöskydd	24 864	Efterlevande	10 502
Avfallshantering	5 841	Familj och barn	124 360
Hantering av avloppsvatten	9 669	Arbetslöshet	53 687
Föreningsskydd	2 331	Boende	13 803
Skydd av biologisk mångfald och landskap	1 768	Övrig social utsatthet	49 971
Fou miljöskydd	551	Fou socialt skydd	140
Övrigt miljöskydd	4 704	Övrigt socialt skydd	597
		Totalt	2 477 166

Referenslista

- Acemoglu, D. och Robinson, J.A. (2012): Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty, Decker
- Acemoglu, D. och Robinson, J.A. (2019): The Narrow Corridor. States, Societies, and the Fate of Liberty, Penguin Publishers,
- Afzal, K.A. och Considine, M. (2015) Democratic Accountability and International Human Development, Routledge
- Eklund, J. (2017): Corporate Governance, Entrepreneurship and Economic Development, Entreprenörskapsforum
- Entreprenörskapsforum (2017): Svensk konkurrenskraft. Har vi problem med den ekonomiska förnyelseförmågan?
- Fors, C. (2017): Rätt underlag för rätt beslut, NNR
- Fukuyama, F. (2014): Political Order and Political Decay, Stanford University
- Företagarna, 2021: Brott och otrygghet
- Global Entrepreneurship Monitor, återkommande, Entreprenörskapsforum
- Hanushk, E. och Kombo, R. (2000): Schooling, labor-force quality, and the growth of nations, American economic review,
- Jordânia de Oliveira, A. et al (2019): Fiscal Transparency, Government Effectiveness and Government Spending Efficiency: A Panel Data Approach for Developed and Developing Countries
- Kanani, A. och Larizza, M. (2021): Reflections from the 2021 Governance Forum, World Bank
- Kinnwall, M. (2009): Skattetryck, demokrati och tillväxt, Working paper SKL
- Löw, T. (2015): Bättre styrning för effektivare regelverk, NNR
- Löw, T. (2016): Systematisk utvärdering. Politiskt ansvarstagande för effektivare regler, NNR
- North, D. (1991): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Washinton University Press
- North, D. och Thomas, R.P. (1973): The rise of the Western World, Cambridge University Press
- OECD, återkommande: Education at a glance
- Orasten, R. (ed) (2020): Organizations and Performance in a Complex World, Springer Vrlag
- Regelrådet, (2021): Årsrapport 2020
- Rodrik, D. (2009): One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth, Princeton University Press
- Sandström, C. (2018): Regleringar och Konkurrenskraft, Arbetspapper, Ratio
- Svensk Handel, (2015): Svensk Handels rapport om stöldbrott i butik 2015.
- Svensk Handel, återkommande: Trygghetsbarometern
- Svenskt Näringsliv (2015): Underskattade skatter – En undersökning av vad svenska folket tror om skatternas omfattning
- Svenskt Näringsliv (2016a): Konkurrenskraften i Sveriges ägarbeskattning
- Svenskt Näringsliv (2016b): Ett utmanat Sverige – startrapport
- Svenskt Näringsliv (2017): Talangjakten och marginalskatten
- Svenskt Näringsliv (2018): Konkurrens- och utvecklingskraft
- Svenskt Näringsliv (2021a): Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas.
- Svenskt Näringsliv (2021b): Företagens tillväxtvilja och tillväxthinder.
- World Economic Forum, återkommande: Global Competitiveness Report
- Heller-Sahlgren, Gabriel och Jordahl, Henrik, (2021): Test Scores and Economic Growth: Update and Extension". IFN Working Paper nr 1408. Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning



**KOMMISSIONEN
FÖR SKATTENYTTA**

www.skattenytta.se