

Yttrande över Produktivitetskommissionens betänkande *Fler möjligheter till ökat välstånd*, SOU 2025:96

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har valt att avge yttrande över Produktivitetskommissionens betänkande *Fler möjligheter till ökat välstånd*, SOU 2025:96. VTI har valt att kommentera områden där vår forskning har särskilt stor bäring på utredningens analyser och rekommendationer.

Synpunkter

Kap 12 Produktivitet i offentlig sektor

Det här kapitlet innehåller en del kloka observationer om skillnader mellan privat och offentlig sektor. VTI har emellertid några synpunkter på och observationer kring vad som är god offentlig myndighetsledning.

Myndigheter förväntas vara lyhörda för politikens signaler (Molander et al., 2002). Dessa kommer i flera kanaler. Politiken tenderar att öka antalet mål och ambitionsnivån för befintliga mål. Detta skapar vad utredningen kallar "perspektivträngsel". Myndighetsledningar behöver därför balansera dessa önskemål. Samtidigt förstår kloka myndighetsledningar att det finns vissa saker som det är viktigast att leverera. Myndigheter förväntas också delta med sina experter i utvecklingen av ny politik. Det sker exempelvis genom regeringsuppdrag och deltagande i offentliga utredningar.

Myndigheter styrs i varierande grad av regelverk. Toleransen för felbeslut kan vara svår att genomskåda. God förståelse och kompetent personal kan vägleda myndighetsledningens prioriteringar. Genom att delegera arbetet med olika mål till olika expertenheter kan myndighetsledningar säkra kompetens och kontinuitet i arbetet med respektive mål. Risken finns dock hela tiden att arbetet med delmål leder till målkonflikter och kontraproduktiva åtgärder.

En viktig dimension som skiljer offentligt management från privat är att myndigheter ofta förväntas sträva mot samhällsnytta och inte mot vinst. Detta kan i olika hög grad kräva att myndigheten kan beskriva och eventuellt kvantifiera dessa samhällsnyttor.

Trots all kritik av New Public Management har den medfört framsteg när det gäller att redovisa vad myndigheter presterar och vad olika aktiviteter kostar. Det återstår dock en del att göra. Utredningen pekar på behovet av kraftsamling för investeringar i digitalisering. Här verkar statsförvaltningen inte

ha lyckats kraftsamla och leda utvecklingen tillräckligt snabbt. Ett skäl kan vara att man inte lyckas producera tillräckligt övertygande investeringsunderlag för att kunna erhålla ytterligare medel från regeringen. Utredningen pekar också på indikationer om brister i styrning, uppföljning och därmed lärande.

Mot denna bakgrund är det förledande att tro att myndighetsmanagement lätt kan importera management från näringslivet. Ovanstående observationer visar emellertid på varför gott myndighetsmanagement inte är samma sak som gott näringslivsmanagement. Detta utesluter naturligtvis inte att det finns metoder och programvaror från näringslivet som även kan användas i offentligt management.

En kompetensbrist som VTI ofta stöter på i remissarbete med statliga utredningar och i myndighetsutredningar är förståelse för vad värdet och kostnaderna är för offentligt tillhandahållna nyttigheter (d.v.s. tjänster, infrastruktur eller varor). Exempelvis kan värdet av nyttigheten vara både begreppsmässigt svårt att fånga och att mäta. Nyttigheten och dess produktion kan utöver budgetbelastning dessutom ge upphov till externa kostnader och användningskostnader för mottagaren. Alltför ofta begränsas en samhällsekonomisk bedömning till för snäva delar av nyttor och kostnader. Vi menar därför att en god samhällsekonomisk kompetens är en viktig del av myndigheters ledningsförmåga.

Ur ett välfärdsteoretiskt perspektiv kan man säga att den offentliga sektorns viktigaste uppgift är att förstå och förklara skillnaden mellan ett marknadsvärde och total betalningsvilja. En maximering av social välfärd kan därför innebära att en offentligt tillhandahållen nytta bör tillhandahållas i en större mängd eller en högre kvalitet och till ett lägre pris än vad en marknad skulle erbjuda. Att öka välfärden kan därför innebära att produktiviteten mätt i termer av intäkter minus kostnader minskar! Detta kan gälla vid flera slags marknadsmisslyckanden som skalfördelar, kollektiva nyttigheter eller positiva externaliteter. Omvänt kan negativa externaliteter behöva prissättas så att priset på varan överstiger produktionskostnaderna.

Även i privat sektor kan, exempelvis, regleringar av hur en produkt får tillverkas eller utformas leda till ökad välfärd utan att detta nödvändigtvis fullt ut kan realiseras som ökade intäkter. Lagkrav på bilbälten eller maximala utsläpp av kolmonoxid från bilar är exempel.

I ett samhälle med ökande krav på att beakta flera och mer ambitiösa mål uppstår därför allt svårare målkonflikter att hantera i offentlig sektor, vilket ställer ökade krav på analytisk kompetens vid myndigheter. Detta kallar produktivitetskommissionen för "perspektivträngsel" och föreslår att offentlig sektor bör "fokusera på kärnverksamheten". Ett annat sätt att formulera detta vore att man tonar ned mål som i en viss kontext har mindre effekt på nettovälfärd och i stället betonar mål med större effekt på nettovälfärd. Detta kräver i så fall mer kvalificerade bedömningar av dessa effekter och deras storleksordningar.

Kap 3 Teknisk utveckling, forskning och innovation

Här gör utredningen en optimistisk bedömning som vi delar vad beträffar kommersiell verksamhet. När det gäller offentligt upphandlad verksamhet är dock empirin mer tvetydig. För vissa offentligt upphandlade verksamheter skenar kostnader trots förhoppningar om motsatsen. Exempelvis drift och underhåll av transportinfrastruktur eller kollektivtrafik (Nilsson, 2025 och Pyddoke, 2024).

Utredningen betonar forskning allmänt. VTI vill lyfta fram att forskning om den offentliga sektorns välfärdseffekter också behövs. VTI vill också upprepa kompetensens betydelse för offentlig sektor.

Kap 4 Digitalisering och AI

Detta kapitel visar på studier som gör troligt att svensk offentlig sektor släpar efter andra europeiska länder i digitalisering av statlig förvaltning. Utredningen föreslår därför att regeringen tar ett antal initiativ för att underlätta och påskynda digitalisering. Främst finns förslaget från utredningen, med hänvisning till ESV, att digitaliseringsinvesteringar bör klassificeras som samhällsinvesteringar och därför hanteras i analog ordning (sid 188). VTI delar denna bedömning och vill tillägga att detta innebär att sådana investeringar därför bör underkastas samhällsekonomiska analyser och en kvalitetssäkring av beslutsunderlag enligt den norska ordningen för kvalitetssäkring av stora investeringar (The State Project Model for Large Investment Projects) (Trafikanalys, 2012).

Detta kan innebära ett behov av tydligare styrning från regeringens sida, t.ex. att en eller flera myndigheter ges en särskild roll att leda denna utveckling. VTI delar dessa bedömningar, vilka för övrigt liknar den strategi som svenska staten valde för digitalisering på 60- och 70-talet när Statskontoret gav en sådan ledande roll.

Det är utan tvekan så att digitalisering kan innebära en betydande rationaliseringspotential. Inte desto mindre verkar offentlig sektor ha plågats av en lång rad havererade digitaliseringsprojekt. Överdimensionerade och svårstyrda projekt verkar ha allt för lätt att få finansiering och styras av projekt- och myndighetsledning med otillräcklig kompetens. Det saknas i stor utsträckning god forskning om huruvida detta är en rättvisande bild och vad detta i så fall kan bero på. Ett par exempel på forskning om detta är Pyddoke (2022, Biljettsystem för kollektivtrafik) samt Ridderstedt och Sjöstrand (2024 och 2025, Uppföljning av digitaliseringsprojekt på Trafikverket). Av dessa skäl delar VTI bedömningen att större experiment med AI initialt bör begränsas till ett mindre antal myndigheter.

Direkta synpunkter på produktivitetskommissionens förslag:

Här trycker utredningen bl.a. på **tillgängliggörande av data från offentliga myndigheter**. VTI vill peka på vikten av att myndigheter hushållar väl med de resurser de är ålagda att förvalta. Myndigheternas primära uppgift är inte att tillhandahålla data. De data som genereras och används av myndigheter och som inte är belagda med sekretess bör dock vara tillgängliga. Detta kräver god planering och förvaltning av myndigheter, vilket ovan nämnda haverier indikerar inte alltid lyckas. Därför anser VTI att det är relevant att **stärka förmågan till digitala innovationer i offentlig sektor** med bättre samordning och utan överdrifter.

Kapitel 7 Konkurrens och handel

Beträffande konkurrens vill VTI främst uppmärksamma konkurrensen på marknader för offentligt upphandlade tjänster inom transportsektorn. VTI kan konstatera att den svaga konkurrensen på marknaderna för byggande och drift och underhåll av väg och järnväg samt regional kollektivtrafik inte uppmärksammas i tillräcklig grad. Den offentliga sektorn bör ha beredskap för vad som bör göras när förutsättningar för konkurrens blir för svag eller upphör helt i verksamheter som ska upphandlas.

Kapitel 8 Klimat- och industripolitik

Här framförs tanken att det bör säkerställas ”att de negativa externa effekterna av klimatpåverkande utsläpp återspeglas i priset på de varor och tjänster som företagen säljer”, vilket VTI till fullo stöder. VTI vill tillägga att detta även bör gälla för alla slags viktigare externaliteter som följer av andra aktiviteter än att företagen säljer något.

VTI vill tillägga att frågan om vilken ambitionsnivå staten anser att EU och Sverige ska ha bör vara föremål för betydligt mer långtgående konsekvensanalyser för Sverige än vad som sker idag.

Kap 9 Energiförsörjning

Utredningen framhåller att det är viktigt att energipolitiken styrs utifrån samhällsekonomiska överväganden, vilket VTI instämmer i. Om det innebär att priserna för energi behöver öka bör det i sådana fall tillåtas ske. Politiken bör undvika att dölja kostnadsökningar till följd av exempelvis klimatmål eller andra miljökrav om samhällsekonomisk effektivitet ska vara vägledande. Omvänt har ökade ambitioner annonserats för att undersöka om exempelvis nätavgifterna är marknadsmässigt befogade eller om de innehåller ett mått av monopolprissättning.

Kap 14 Administration i offentlig sektor

Detta kapitel bygger i hög grad på empiriska observationer av aggregerade samband. Dessa samband kan på sin höjd ge hypoteser om hur enskilda offentliga verksamheter skulle kunna omorganiseras framgångsrikt. Det mödosamma arbetet att gå igenom varje verksamhet återstår.

Det krävs också skickliga och motiverade ledningar för att genomföra organisationsförändringar. Det är svårt att se hur en framgångsrik omorganisation inte inledningsvis skulle innebära ökade ledningskostnader.

Direkta synpunkter på produktivitetskommissionens förslag:

Flera av rekommendationerna är svepande, t ex att **minska perspektivträngseln**, att **rapportering och uppföljning bör ske mer sällan** och att **minska myndighetsföreskrifters detaljeringsgrad**.

Detta är tveksamt om dessa uppmaningar bör tillämpas generellt. VTI:s uppfattning är att det på ledningsnivå i myndigheter kan råda en informationsbrist om utfall och kostnader i olika delar av verksamheten. Se även kommentarerna till avsnittet om Offentlig upphandling. Vad som är optimal ledning är dock något som ofta bara väl insatta kan bedöma.

Kap 15 Offentlig upphandling

I betänkandet pekar utredningen på indikationer om brister i organisation och styrning av offentlig upphandling och att bättre kompetens har visats leda till bättre utfall i utländska studier (sid 492–493). Liknande resultat har påvisats för Sverige (Smith et al. 2023). Nu är offentlig upphandling en vitt spridd verksamhet och förmågan att upphandla kan förväntas vara mycket heterogen. Det är därför inte förvånande att exempel kan hittas på bristande organisation och styrning. Undersökningen som refereras indikerar dock att dessa brister kan vara utbredda.

Den viktiga implikationen är dock att myndigheter inte verkar fullt ut förstå beställarkompetensens mångfacetterade karaktär och upphandlingens strategiska betydelse för att nå myndighetens mål. Detta kan kräva en uppgradering av såväl den politiska styrningen av myndigheternas upphandling som av myndighetens kompetens. En viktig del i styrningen handlar om perceptionen vilken roll den upphandlade varan eller tjänsten har för att nå politiska mål. En annan har att göra med hur väl marknaden för att leverera varan eller tjänsten kan tänkas fungera.

Om den offentliga sektorn tar lätt på frågan om hur mycket den bör köpa riskerar de politiska beställarna att falla offer för påtryckningar från säljarna om ett överutbud, exempelvis kollektivtrafikens fördubblingsmål som de flesta regionala kollektivtrafikmyndigheter numera övergett. Många tunga tjänster inom väg- och järnvägsbyggnation och kollektivtrafik har historiskt i stor utsträckning producerats i offentlig egenregi. Idag domineras dessa marknader av ett fåtal stora företag. Dessa stora företag har ofta ett stort informationsövertag liksom betydande marknadsmakt. De är dessutom ofta väl insatta i den politiska debatten och medverkar till att sätta agendan för hur mycket som bör köpas. För offentliga upphandlare behövs därför en betydande egen förmåga att ta ställning till vad som verkligen behövs.

Detta förutsätter att myndigheten har kompetens för att bedöma hur mycket av den offentliga tjänsten som det är samhällsekonomiskt väl motiverat att köpa. Likaså finns det anledning att ha hög förmåga att hantera leverantörsmarknaderna, vilket utredningen också påpekar.

Utredningen pekar också på flera sätt att öka utväxlingen av upphandling:

- 1) Utbildning. Krav på universitet att erbjuda upphandlingsutbildningar.
- 2) Intern och extern uppföljning av upphandlingar. Intern uppföljning av individer, exempelvis enskilda upphandlare.
- 3) Personalpolitik. Löner knutna till utfallet av upphandlingar.
- 4) Stöd till mindre myndigheter.
- 5) Erfarenhetsutbyte.
- 6) Ökad forskningsfinansiering av ekonomisk forskning om upphandlingsutfall.

VTI bedömer att utvecklingen av förvaltningar i första hand bör inriktas på att förvaltningar som upphandlar mycket bör utveckla sin egen kompetens att upphandla. Just nu verkar det vara ett "managementmode" att fusionera myndigheter. VTI bedömer att staten i ökad utsträckning borde utvärdera hur väl myndigheter levererat mot uppsatta mål. Detta bör lämpligen göras såväl internt som externt av specialiserade och oberoende utvärderare (både offentliga och privata). Under förutsättning att uppföljning och utvärdering stärks kan förslagen till ökad subjektivitet (15.3.6) väntas leda till förbättrat utfall.

Här bortser emellertid utredningen från att offentlig verksamhet ofta bedrivs för varor och tjänster som är förknippade med marknadsimperfectioner. Det innebär att den välfärdsoptimala mängden av en tjänst kan vara något annat än det som skulle tillhandahållas på en marknad.

Direkta synpunkter på produktivitetskommissionens förslag:

Data från hela upphandlingsprocessen bör sparas i syfte att förbättra möjligheterna för analys och utvärdering

Rimligen borde det finnas incitament för organisationerna att lära av sina processer och vår bild är att dessa lärprocesser behöver stimuleras mer. Hur mycket data som ska genereras, sparas och analyseras bör då i första hand vara ett utflöde av förvaltningen av kontrakten.

Ge uppdrag till statliga myndigheter med en stor inköpsvolym att arbeta med kategoristyrning och inköpsanalyser.

Offentligt management av inköp har säkerligen förbättringspotential. Vår uppfattning är dock att det i första hand bör utvecklas en förståelse av vad som bör köpas (typ av tjänst eller vara, kvalitet, volym och om det finns eller kan uppstå förutsättningar för väl fungerande konkurrens). Det behövs dock forskning och utveckling för att komma fram till rätt metoder och sedan behöver de successivt justeras. Denna forskning är till stor nytta för samhället och användningen av våra gemensamma resurser.

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Tomas Svensson. Föredragande har varit forskningschef Jan-Erik Swärdh. Yttrandet har i huvudsak framarbetats av senior forskare Roger Pyddoke.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI

Referenser

Molander, P., Nilsson, J.-E. och Schick, A., 2002, Vem styr? SNS förlag.

Nilsson, J.-E., (2025) Konkurrensutsättning – men sen då? Använd upphandling för att stärka offentlig sektors produktivitetsutveckling Ekonomisk Debatt 4/2025.

Pyddoke, R., (2022) Samhällsekonomisk analys av investeringar i digital infrastruktur – Fallet nya biljettsystem för kollektivtrafik, VTI Working paper 2022:1.

Pyddoke, R., (2024) Konkurrens på marknaderna för upphandlad kollektivtrafik, Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2024:2.

Ridderstedt, I. och Sjöstrand H., (2024) Koll på kostnaderna - Kartläggning av Trafikverkets digitala infrastruktur för kostnadskontroll, VTI rapport 1219

Ridderstedt, I. och Sjöstrand H., (2025) Trafikverkets styrning av utvecklad informationshantering, VTI rapport 1233.

Smith, A.S.J., Nilsson, J.-E., Ridderstedt, I. & Johansson, O. (2023) Efficiency measurement in the tendering of road surface renewal contracts, Journal of Productivity Analysis, Vol. 60, 189–202.

Trafikanalys (2012) Kvalitetssäkring och kostnadskontroll i de nordiska länderna, Rapport 2012:6.