

# **En avbyråkratiserad förvaltning kan ge högre tillväxt och bättre välfärd för 300 miljarder lägre skatter**

**Hedi Bel Habib, fil doktor och forskare.**

**Rapportdatum: 2024-04-03 -27**

# Innehållsförteckning

<b>Syftet med rapporten.....</b>	<b>4</b>
<b>1. För många stuprör minskar resurserna till välfärdens kärnverksamhet.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Stuprörstänkande leder till överbemanning i den politiska organisationen.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 Bemanning och hierarkier i välfärden återspeglar inte befolkningens storlek. .</b>	<b>6</b>
<b>1.3 För många stuprör på bekostnad av kärnverksamheten.....</b>	<b>6</b>
<b>1.4 Vissa kommuner minskar antalet nämnder för att effektivisera.....</b>	<b>7</b>
<b>1.5 Avsektorisering som effektiviseringsverktyg.....</b>	<b>8</b>
<b>1.6 Vidare forskning behövs.....</b>	<b>8</b>
<b>2. Skattemedel styrs till överbyråkratisering i stället för kärnverksamhet.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Teorin om den budgetmaximerande byråkraten.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 Digitaliseringens effektiviseringsfördelar används till hierarkibygge.....</b>	<b>11</b>
<b>2.3 Underbemannad kärnverksamhet vid resursfördelning.....</b>	<b>11</b>
<b>2.4 Hierarkier växer på bekostnad av kärnverksamheten.....</b>	<b>12</b>
<b>2.5 En lönestruktur som främjar byråkratisering.....</b>	<b>13</b>
<b>2.6 Regionala variationer.....</b>	<b>15</b>
<b>2.7 Universitetssektorn överbyråkratiseras i samma takt.....</b>	<b>16</b>
<b>2.8 Byråkratisering är en gemensam problembild för alla sektorer.....</b>	<b>16</b>
<b>3. Vad kan den offentliga sektorn lära sig av chefslösa organisationer?.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1 Offentligt pyramidbygge i kontrast med tendenser inom näringslivet.....</b>	<b>18</b>
<b>3.2 Pågående offentlig försöksverksamhet med självstyrande team i Sverige.....</b>	<b>18</b>
<b>3.3 Pågående offentlig försöksverksamhet med självstyrande team i Finland.....</b>	<b>19</b>
<b>4. En överbemannad offentlig sektor i internationell jämförelse.....</b>	<b>21</b>
<b>4.1 Höga skatter i sig ger inte automatiskt bättre välfärd.....</b>	<b>21</b>
<b>4.2 Onödigt hög bemanningsgrad ger dyrare välfärd.....</b>	<b>22</b>
<b>4.3 Sverige är överförvaltad jämfört med Tyskland.....</b>	<b>24</b>
<b>4.4 Årlig besparing på 300 miljarder om Sverige är lika effektivt som Tyskland....</b>	<b>25</b>
<b>5. Den svenska välfärdsparadoxen: högre skatter, men inte bättre välfärd.....</b>	<b>28</b>

<b>5.1</b>	<b>År 2018 fick svenskarna 52 öre i välfärd för varje betald skattekrone.....</b>	<b>28</b>
<b>5.2</b>	<b>Samma ineffektivitet år 2018 som år 2000.....</b>	<b>29</b>
<b>5.3</b>	<b>Den svenska välfärdsparadoxen.....</b>	<b>30</b>
<b>6.</b>	<b>Den svenska tillväxtparadoxen: Lägre skatter ger inte högre tillväxt.....</b>	<b>31</b>
<b>6.1</b>	<b>Den svenska tillväxtparadoxen.....</b>	<b>31</b>
<b>6.2</b>	<b>Den offentliga sektorns betydelse för tillväxt ignoreras.....</b>	<b>32</b>
<b>6.3</b>	<b>Den offentliga sektorn och humankapitalet.....</b>	<b>32</b>
<b>7.</b>	<b>En holistisk förvaltningsmodell som gynnar både välfärd och tillväxt.....</b>	<b>34</b>
<b>7.1</b>	<b>Effektiv offentlig sektor ger högre tillväxt.....</b>	<b>34</b>
<b>7.2</b>	<b>Sämre skolresultat kan ha påverkat Sveriges välstånd.....</b>	<b>34</b>
<b>7.3</b>	<b>En holistisk förvaltningsmodell som gynnar både tillväxt och välfärd.....</b>	<b>35</b>
<b>8.</b>	<b>En avbyråkratiserad förvaltningsmodell.....</b>	<b>37</b>
<b>8.1</b>	<b>Statens splittrade detaljstyrning leder till ökad byråkrati.....</b>	<b>37</b>
<b>8.2</b>	<b>Reaktiv kontroll - rättar till fel i efterhand.....</b>	<b>37</b>
<b>8.3</b>	<b>En dysfunktionell offentlig sektor utgör en fara för tillväxt och välfärd.....</b>	<b>38</b>
<b>8.4</b>	<b>Från reaktiv kontroll till proaktiv förbättring.....</b>	<b>38</b>
<b>8.5</b>	<b>Förslag till en förbättringsorienterad förvaltningsmodell.....</b>	<b>39</b>
<b>8.6</b>	<b>En iterativ modell för verksamhetsförbättring.....</b>	<b>41</b>
	<b>Referenser.....</b>	<b>43</b>

# Syftet med rapporten

Författaren till denna rapport har arbetat inom statsförvaltning i 35 år, varav 15 år på regeringskansliet. Med stöd i dessa erfarenheter och befintlig forskning har författaren tagit fram en åtgärdsinriktad analysrapport med fokus på hur den offentliga sektorn kan avbyråkratiseras och effektiviseras så att skattemedel på ett bättre sätt än idag kan styras till kärnverksamheten.

Syftet med denna rapport är att i ett första steg kartlägga administrativa strukturer och organisationstendenser som kan orsaka effektivitetsförluster inom offentlig sektor. Enligt kommunallagen måste varje kommun ha en kommunstyrelse, valnämnd och överförmyndarnämnd/överförmyndare, men hur resten av verksamheten är organiserad är upp till varje kommun att bestämma (1).

Denna lagstiftning öppnar för kommuner att själva avgöra storleken på den politiska organisationen, den kommunala förvaltningen och hur resurserna ska fördelas mellan förvaltningen, den politiska överbyggnaden och kärnverksamheten. Detta gör att resurser som borde styras till kärnverksamheten ofta används inom förvaltningsorganisation, administration eller politisk organisation.

Statens reaktiva kontrollstyrning av den offentliga sektorn gör att alla tänkbara problem som uppstår i offentlig verksamhet slentrianmässigt hanteras genom extraresurser. Resultatet blir att grundproblemet angående effektiv användning av skattemedel förblir olösta med ett resursslöseri kombinerat med stora offentliga utgifter som följd. Detta gör att medborgarna inte får den välfärd de behöver och som de betalar för: köer i vården, försämrat skolresultat och omsorg av låg kvalitet.

*Detta kan orsaka följande strukturella skador på ekonomin:*

1. En paradoxal kombination av höga skatter och sämre välfärd.
2. En onödig fördyring av den offentliga sektorn.
3. Finansiell autofagi, där överbemannade politiska överbyggnader, överförvaltning och överadministrering åter upp kärnverksamheten.
4. Kompetenser som annars kan behövas i andra samhällssektorer låses i välbetalda och onödiga administrativa jobb som tär på kärnverksamhetens resurser.
5. Risk för överbeskattning av hushåll och företag och överfinansiering av välfärdssektorn.
6. Risk för ohållbar tillväxt och sårbara offentliga finanser på längre sikt.

I ett andra steg föreslår denna rapport en förvaltningsreform, där myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och styrsignaler till kommuner och regioner fokuserar på ständiga förbättringar i kärnverksamheten så att den offentliga förvaltningen blir mer effektiv och träffsäker för att på ett bättre sätt tillgodose medborgarnas och företagets behov. Uppskattningar baserade på internationella jämförelser visar att en förbättringsorienterad modell för den offentliga sektorn skulle kunna årligen frigöra motsvarande 300 miljarder kronor från onödiga strukturer och sidoverksamheter som istället skulle föras över till välfärdens kärnverksamhet eller användas för att sänka skatter vid behov.

*Med utgångspunkt i nationella och internationella framgångsexempel och forskningsresultat föreslår rapporten en avbyråkratiserad och förbättringsorienterad modell för den offentliga sektorn. Modellen kan gynna tillväxt i näringslivet samtidigt som den kan styra skattepengar till välfärdens kärnverksamhet.*

# 1. För många stuprör minskar resurserna till välfärdens kärnverksamhet

Befintlig forskning ger en tydlig bild av offentlig sektor som ineffektiv i flera avseenden. Det saknas dock en samlad omvärldsbild som gör det möjligt att ta fram en sammanhängande och åtgärdsinriktad analysmodell som kan belysa orsaken bakom den bristande effektiviteten och ge en vägledning för lämpliga åtgärder.

## 1.1 Stuprörstänkande leder till överbemanning i den politiska organisationen

Enligt kommunallagen måste varje kommun ha en kommunstyrelse, valnämnd och överförmyndarnämnd/överförmyndare, men hur resten av verksamheten är organiserad är upp till varje kommun att bestämma (1). Denna lagstiftning öppnar för överbemanning i kommunalverksamhet i förhållande till befolkningens behov. Kommunerna avgör självständigt storleken på den politiska organisationen, den kommunala förvaltningen och hur resurserna ska fördelas mellan den politiska överbyggnaden och kärnverksamheten.

Alla kommuner har en politisk organisation och en förvaltningsorganisation. Den politiska organisationen består av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnder som ansvarar för olika frågor. Kommunstyrelsen och nämnderna har egna förvaltningar. Förvaltningarna sköter det dagliga arbetet i kommunen.

En genomgång av den kommunala organisationen visar att kommuner tenderar att ha för många nämnder med egna förvaltningar, för stora politiska organisationer och förvaltningsöverbyggnader i förhållande till välfärdsbehov relaterat till befolkningsstorlek. Tendensen att organisera sig i flera nämnder medför att antalet politiker blir hög och kostnaderna för den politiska organisationen blir höga i förhållande till kärnverksamheten och befolkningsstrukturen. Detta blir tydligt när vi jämför Stockholms och Västra Götalands region.

Figur 1. Antalet politiker i förhållande till antalet nämnder

Region	Befolkning	Antal regionpolitiker	Antalet regionala nämnder
Stockholm	2440027	381	9
Västra Götaland	1758656	623	30

Källa: SCB och regionernas hemsidor

Västra Götaland har flest regionpolitiker i hela Sverige, nästan dubbelt så många som Stockholm. Regionen är hälften så stor jämfört med Stockholm ändå har den betydligt fler antal regionpolitiker.

## 1.2 Bemanning och hierarkier i välfärden återspeglar inte befolkningens storlek

Vid sidan av omotiverat stora politiska organisationer tenderar den offentliga sektorn till ett överdrivet byggande av hierarkier och administrativa pyramider med chefer, biträdande chefer, mellanchefer osv. År 2018 var antalet chefer i välfärden runt 44000, cirka 32 000 i kommuner respektive cirka 12 000 i regioner (2). År 2021 fanns det över 47 100 chefer i välfärden, varav knappt 34 000 i kommunerna och över 13 100 i regionerna (3).

En närmare analys visar dock att bemanningsstrukturen och hierarkier i välfärden inte återspeglar befolkningsstrukturen.

Figur 2. Anställda i välfärden efter befattning

	Befolkning	Medelålder	Antal välfärds anställda	Antal chefer i verksamheten
Stockholms stad	984 700	39,9	40 000	2239
Göteborgs stad	596 841	39,3	60 000	2600
Malmöstad	361 552	38,7	26000	1500
Linköping	166 673	39,8	12862	327
Norrköping	145 120	41,0	11000	400

Källa: SCB och respektive kommuns hemsida

När vi jämför bemanningsstrukturen i Stockholm, Göteborg, Malmö, Linköping och Norrköping kan vi konstatera att varken antalet välfärdsanställda eller chefer direkt kan härledas till befolkningsstorleken eller ålderspyramiden.

Göteborgs stad 60 000 välfärdsanställda och 2600 chefer som förvaltar en befolkning på ca 600 000 invånare. Stockholms stad som har en befolkning på nära en miljon invånare har bara 40 000 anställda med 2239. Även om vi tar hänsyn till befolkningens ålders pyramid och invånarantal kan vi konstatera att Göteborg har 20 000 fler anställda i välfärden och 400 chefer fler än Stockholm.

Tittar vi på Malmöstad kan vi konstatera samma avvikelser när vi jämför med Linköping och Norrköping tillsammans. Dessa två kommuner har sammanlagt 23 862 välfärdsarbetare och en population på sammanlagt 310 000. Kommunerna har 727 chefer sammanlagt. Malmö med en relativt jämförbar population har 26 000 välfärdsanställda och 1500 chefer.

## 1.3 För många stuprör på bekostnad av kärnverksamheten

Organisationer med många politiska stuprör i förhållande till folkmängd är kostsamma och riskerar att minska resurserna till välfärdens kärnverksamhet. Detta blir tydligt när man jämför antalet politiska stuprör i ett antal kommuner i förhållande till folkmängden.

Figur 3. Politiska stuprör och folkmängd i ett antal kommuner

Kommun	Folkmängd	Antal politiska facknämnder
Örebro	158 505	17
Borås	114 724	14
Malmö	359 518	12
Göteborg	600 559	23
Stockholm	987 266	13

Källa: SCB och SKR

Örebro kommun som har en befolkning på 158 000 har valt en organisationsmodell med 17 nämnder jämfört med Stockholms kommun har valt en organisation med 13 nämnder trots att kommunen har nästan en miljon invånare. Göteborg har en organisation med 23 nämnder och population på 600 000 invånare trots att befolkningen är mycket lägre jämfört i Stockholm.

Generellt kan vi konstatera att valet av antal nämnder för att hantera kommunala angelägenheter inte är motiverat utifrån från kommunens befolkningsstorlek och medborgarnas behov.

## 1.4 Vissa kommuner minskar antalet nämnder för att effektivisera

SKR har i en kartläggning undersökt vilka olika typer av politisk organisation som förekommer bland landets kommuner och regioner. I ett antal kommuner har man under senare år förändrat sin politiska organisation på ett genomgripande sätt för att effektivisera den kommunala organisationen. Den traditionella politiska organisationen med facknämnder har här i stora drag ändrats till en organisation som bygger på fullmäktigeberedningar och styrelseutskott. Bland de kommuner som genomfört reformen har förhoppningarna om dess effekter varit stora. Målen har ibland formulerats i termer av: bort med stuprören och in med hängrännorna i politiken (4).

Enligt rapporten har 235 svenska kommuner valt en traditionell nämndorganisation med facknämnder medan övriga 55 har valt en annan organisation där facknämnderna ersatts av styrelseutskott. Av de 12 kommuner som har minst 10 nämnder har samtliga utom en fler än 100 000 invånare. Göteborg har 23 nämnder varav fyra geografiska socialnämnder. Stockholm har 13 nämnder förutom deras 13 stadsdelsnämnder och Örebro har 17 nämnder. 7 kommuner har 9 nämnder, 13 har 8 nämnder, 18 har 7 nämnder, 29 har 6 nämnder, 38 har 5 nämnder, 62 har 4 nämnder, 45 har 3 nämnder och 11 har 2 nämnder. Kommuner med få nämnder är antingen befolkningsmässigt små eller styr en betydande del av sin verksamhet i samverkan med andra kommuner genom gemensamma nämnder och/eller kommunalförbund.

Flertalet kommuner valt att ha en i huvudsak traditionell politisk organisation där facknämnder ansvarar för olika verksamhetsområden. Det gäller 235 eller 81 procent av Sveriges 290 kommuner. Samtliga 235 kommuner med facknämnder har minst en nämnd med ansvar för

utbildningsområdet, en för vård- och omsorgsfrågor och en för samhällsbyggnadsfrågor. Därutöver har drygt 60 procent av "facknämndskommunerna" minst en nämnd med ansvar för kultur- och/eller fritidsfrågor och en drygt tredjedel en teknisk nämnd.

Olika kommuner har valt olika varianter på samma tema, en så kallad alternativ politisk organisation. Rapportens sammanställning beskriver olika politiska organisationer utan att värdera dess funktionalitet.

## **1.5 Avsektorisering som effektiviseringsverktyg**

Det finns ett grundläggande problem i den kommunala förvaltningen, nämligen stuprörstänkandet eller silotänkandet, dvs tendensen att smula sönder en sammanhängande helhet i små delverksamheter som till stor del överlappar varandra. Detta medför en vertikal förvaltning med stora onödiga kostnader istället för horisontell förvaltning med hängrännor och synergier. Det finns en växande medvetenhet i kommunsektorn om detta problem och ett antal kommuner har utvecklats från den traditionella stuprörstänkande om facknämnder och utvecklats till en förvaltningsmodell med horisontella utskott, där flera områden förs samman till en helhet inom den egna kommunen eller i samverkan med grannkommuner när den geografiska närheten gör det möjligt.

SKR har publicerat en rapport som innehåller en studie av svenska kommuner som skapat en avsektorerad politisk organisation (5). Den avsektorerade organisationen innebär i korthet att de flesta av kommunens facknämnder – exempelvis socialnämnd, utbildningsnämnd, plan- och byggnämnd, kultur- och fritidsnämnd – avvecklas och ansvaret överförs till kommunstyrelsen. Den typen av organisationsförändringar kom att introduceras bland svenska kommuner mot slutet av 1990-talet och den första kommunen att skapa en avsektorerad kommun var Stenungsunds kommun år 1997.

Från 1997 till 2022 har sammanlagt 66 kommuner i Sverige introducerat en avsektorerad modell. Det är dock så att 11 kommuner av de 66 beslutat att återgå till en traditionell kommunorganisation med facknämnder. Avsektorerade modeller uppfattas bidra till att komma bort från sektorsintressen och att den kommunpolitiska verksamheten präglas av ett starkare helhetsperspektiv och långsiktighet jämfört med en facknämndsorganisation (6).

## **1.6 Vidare forskning behövs**

Effektivitetsvinster i den avsektorerade kommunmodellen behöver dock balanseras mot demokratiutveckling i den folkvalda församlingen. Introduktionen av en avsektorerad modell behöver därför studeras närmare och det saknas forskning på området. Här vill vi efterlysa fortsatt forskning om helhetssyn och avsektorisering som verktyg för effektivisering av offentlig verksamhet.

Forskaren Jörgen Johansson, docent i statsvetenskap vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, har publicerat en studie av effektivitetsvinster av kommunernas arbete med avsektorisering (7). Genom en fallstudie analyseras hur svenska kommuner har försökt införa alternativa organisationsmodeller för att ersätta en sektorerad modell med syftet att stärka samordningsvärden. Den kommunala självstyrelsen i Sverige har traditionellt organiserats som en sektorerad modell, det vill säga en politisk organisation som består av facknämnder organiserade



funktionellt med sektoriserade ansvarsområden. Under de senaste två decennierna har flera kommuner infört "avsektoriserade" organisationsmodeller med ambitionen att förbättra samordningen av kommunala tjänster. Avsektorisering sker när facknämnder avvecklas och ansvar överförs till kommunstyrelsen.

Analysen visar att den avsektoriserade modellen innebär att antalet förtroendeuppdrag och förtroendevalda minskar avsevärt. Kommunrepresentanter betraktar därför detta som en negativ demokratisk bieffekt. Den avsektoriserade modellen förbättrar dock samordningsvärden på en övergripande nivå, även om aktörerna i kommunen har svårigheter att ange samordningsvinster i mer konkreta och praktiska avseenden. Vidare anses att de avsektoriserade modellerna bidrar till kostnadseffektivitet och administrativa besparingar. Slutligen betonar analysen att det behövs mer forskning rörande möjligheterna i kommunpolitik att balansera effektivitetsvinster med demokratifrågor.

## 2. Skattemedel styrs till överbyråkratisering i stället för kärnverksamhet

I kapitel ett har vi sett hur stuprörstänkandet kan leda till överbemanning i den politiska och den administrativa överbyggnaden som minskar kärnverksamhetens relativa resurstilldelning. Detta leder till minskad kostnadseffektivitet och hämmar kvalitetsutveckling inom offentlig sektor.

Syftet med detta kapitel är att ta fram en samlad bild av hur överbyråkratisering inom offentlig sektor styr allt mer resurser till offentligt anställda vars arbetsuppgifter ligger allt längre bort från kärnverksamheten.

Grundantagandet är att en förklaring till den offentliga sektorns ineffektivitet är den höga andelen av antalet offentligt anställda som inte utför kärnuppgiften i välfärden. Med utgångspunkt i teorin om den budgetmaximerande byråkraten kommer vi i detta kapitel att beskriva byråkratiseringstendenser i Sveriges offentliga sektor, där den kommunala förvaltningen, den administrativa och politiska överbyggnaden prioriteras på bekostnad av kärnverksamheten..

### 2.1 Teorin om den budgetmaximerande byråkraten

Cyril Northcote Parkinson skrev på 1950-talet om byråkratins gissel och beskrev byråkratins inneboende kraft att hela tiden öka. Han är dock mest känd för sina satiriska verk om byråkratin, främst Parkinsons lag, på engelska "Parkinson's Law and other Studies in Administration". Byråkratin skapar nya hierarkier, allt fler chefer, fler möten, mer uppföljning och rapportering i en aldrig sinande ström. Enligt Parkinsons "första lag" växer byråkratiska institutioner med kvadraten på antalet anställda inom en viss tidrymd. Varje ämbetsman måste nämligen utöka sin stab för att stärka sin egen prestige. Här myntades fenomenet Parkinsons lag: »Hur sju personer kan fås att utföra arbete för en«.

Med utgångspunkt i Parkinsons lag formulerade den amerikanske nationalekonomen William Niskanen modellen som brukar kallas för *den budgetmaximerande byråkraten*. Byråkrater, menar Niskanen, är intresserade av att deras myndighet ska få så stor budget som möjligt. En stor budget innebär att man kan ge sig själv högre lön, att man får mer makt, och att man kan anställa fler och låta myndigheten växa. Niskanen var själv statlig tjänsteman och hade således haft möjligheten att observera byråkratiskt beteende på nära avstånd. Hans teori om den budgetmaximerande byråkraten förklarar hur den egenartade relationen mellan byråkratiska organisationer och de statliga instanser som står för tillflödet av pengar kan leda till ett förvrängt utbud som inte alls motsvarar den verkliga efterfrågan av de tjänster som byråkratin producerar.

Niskanen analyserade ökningen av statens utgifter och märkte att tillväxten inte motsvarades av statliga organisationers prestationsförmåga och effektivitet när det gäller att uppnå uppsatta mål. Att byråkrater söker maximera sin budget resulterar i att de varje år söker spendera alla pengar. En myndighet som inte använder hela sitt budgetutrymme ett år kan förvänta sig att få mindre resurser att röra sig med nästa. Det ger exempelvis incitament att köpa in dyr materiel eller starta dyra projekt i slutet av året, ifall pengar skulle finnas kvar. Incitamentsstrukturen är alltså den direkt motsatta till vad som vore önskvärt, effektiv användning av offentliga resurser. Det är därför

inte storleken på de offentliga utgifterna i sig som bidrar till välfärden, utan hur resurserna förvaltas i förhållande till uppsatta mål.

## 2.2 Digitaliseringens effektiviseringsfördelar används till hierarkibygge

En första illustration av tesen om den budgetmaximerande byråkraten kan vi hitta i myndigheternas sätt att använda resurser som frigörs till följd av digitalisering som effektiviseringsverktyg .

Figur 1 Ökning av anställda uppdelade efter kompetenskategori, procentuell utveckling

	Procentuell ökning 2010-2019
Ledning och stödkompetens	43%
Kärnverksamheten	10%

Källa: Riksrevisionen,2021 (8).

Riksrevisionen har granskat regeringens åtgärder för att säkerställa en bra balans mellan administration och kärnverksamhet inom bland annat digitaliseringsområdet. Granskningen visar att de resurser som har frigjorts genom effektivisering av administrativa arbetsmoment genom digitalisering används för att bygga upp mer lednings- och stödverksamhet snarare än för att öka resurserna i kärnverksamheten.

Riksrevisionens analys av personalstatistik för 204 myndigheter visar att kärnverksamhetens andel av personalstyrkan har minskat sedan 2010. Det beror främst på att antalet anställda på olika chefsbefattningar har ökat. Personalkategorin ledningskompetens och stödkompetens har haft en tillväxt på 43 procent. Kategorin kärnkompetens har växt med bara 10 procent.

## 2.3 Underbemannad kärnverksamhet vid resursfördelning

En analys av hur skattepengar används i Sverige i ljuset av teorin om den budgetmaximerande byråkraten visar att en byråkratiseringstrend bryter ut runt år 2000. En allt mer växande forskning i Sverige och internationellt visar tydligt att svenska skattemedel inte har gått till att stärka välfärdens kärnverksamhet utan har använts ineffektivt eller utnyttjats till att anställa administratörer och chefer i offentlig förvaltning, medan sysselsättningstillväxten av de viktigaste yrkesgrupperna inom vård, skola och omsorg i relation bara har ökat blygsamt.

Figur 2. Procentuell förändring av kommun och regionanställda efter kategori

	2001-2007	2008-2020
Administratörer	+46%	+37%
Kärnverksamhet	7%	+14%

Källa: SCB och SKR (9,10).

Studier rörande kommunal och regional verksamhet visar en markant ökning av administration i landets regioner och kommuner åren 2001-2020 på bekostnad av kärnverksamheten. Ledningspersonal uppges ha ökat med 46 procent mellan 2001 och 2007 och närmare 37 procent på årsbasis mellan 2008 och 2020. Motsvarande siffra för all annan region- och kommunanställd i kärnverksamheten personal är 7% respektive 14 procent.

## 2.4 Hierarkier växer på bekostnad av kärnverksamheten

Administrativ personal har ökat med 36 procent inom landstingsvården mellan 2010 och 2018. Läkarna har bara ökat med 16 procent och antalet sjuksköterskor har till och med blivit färre. Det visar en granskning av Vårdfokus.

Antalet byråkrater ökar i hög takt samtidigt som andelen som inte arbetar med kärnverksamheten inom till exempel vården minskar eller ökar i mycket lägre takt. Statistik som publicerades i tidningen Vårdfokus i maj 2018 visar att mellan 2010 och 2017 ökade antalet vårdanställda med endast 2.26%. Det skall ställas mot att antalet sjuksköterskor minskade med 0.42%, medan att antalet chefer, handläggare och administratörer under samma period ökade med 36% (14)!

I region Stockholm ökade andelen administratörer med nästan 50 procent och personal inom ledning med 30 procent. Samtidigt minskade andelen sjuksköterskor med nära 2,5 procent.

Figur 3. Procentuell ökning efter personalkategori i region Stockholm

Personalkategori	Procentuell förändring 2010-2017
administration	+ 49,7 %
Ledningsarbete	+ 30,5 %
Sjuksköterskor	Minus 2,5 %

Vård fokus, 2018 (11)

Ökningen av andel administratörer och ledningspersonal kan förklaras varken med befolkningsstorlek eller befolkningsökning. I mindre befolkningstäta län såsom Västmanland kan vi konstatera samma tendens som i den befolkningstäta Stockholmsregionen.

Figur 4. Procentuell ökning efter personalkategori i region Västmanland

Personalkategori	Procentuell förändring 2010-2017
administration	<b>+ 49,50 %</b>
Ledningsarbete	<b>+38,24 %</b>
Sjuksköterskor	<b>Minus 1,79 %</b>

Vård fokus ,2018 (11)

## 2.5 En lönestruktur som främjar byråkratisering

Forskningen visar tydligt att den offentliga sektorn har byggt upp en lönestruktur som främjar ökad byråkratisering. Lönestrukturen i den offentliga sektorn är en indikation på vad organisationen vill belöna. Som framgår av lönestatistiken nedan lönar det sig att vara administratör jämfört med kärnverksamheten. Lönerna för chefer och högre administratörer ligger högt över de professionella grupperna och många forskare frågar sig varför det ska vara så mycket mer välbetalt att styra och administrera än att vårda äldre och sjuka eller ge barn kunskap?

Allt fler resurser satsas på att maximera lönerna och löneutveckling inom ledning och administration på bekostnad av kärnverksamheten. En kommundirektör tjänar i genomsnitt 102 000 kronor per månad och en regiondirektör 154 000. Detta jämfört med 37 000 kronor för grundskolelärare, 36 000 kronor för röntgensjuksköterskor och 37 000 för AT-läkare. Trots detta lönegap mellan kärnverksamheten och administrativa funktioner går merparten av utrymmet för löneökning till chefer och administratörer.

Figur 5. Löner för olika personalkategorier

Yrkeskategori	Genomsnittlig lön år 2022
Generaldirektör, kommundirektör och regiondirektör	102 400
Grundskolelärare	37 700
Universitets- och högskollärare (exkl. professor)	39 500
Grundutbildade sjuksköterskor	39 500
Röntgensjuksköterskor	36 800
AT-läkare	37 200

Källa: SCB

Mellan 2014 och 2021 ökade lönerna för förvaltnings- och planeringschefer anställda inom regioner med 94 procent och 49,1 procent för samma kategori inom kommuner. Under samma period ökade politikernas löner med 46,1 procent. Tidigare hörde administratörer till de mest lågbetalda. Dagens "managementbyråkrater", byråkrater som ägnar stor del av sin arbetstid åt ledning, tillhör i stället de högst betalda i offentlig verksamhet.

Att managementbyråkratin fått växa så pass snabbt i Sverige, beror enligt Hall, på den extremt delegerade personalpolitiken i Sverige. Det finns ingen som kontrollerar hur chefer organiserar sin verksamhet, och chefer vill helt enkelt ha andra chefer runt om kring sig, vilket gynnar löneutveckling för byråkrater.

Figur 6. Löneökning efter yrkeskategori

Yrkeskategori	Procentuell löneökning totalt för perioden 2014-2021
Regionanställda förvaltnings- och planeringschefer	+94%
Kommunanställda förvaltnings- och planeringschefer	49,1%
Politiker	+46,1 procent
AT-läkare	+11,2%
ST-läkare	+12,3%
Specialistläkare	+13%

Källa: SCB och Medlingsinstitutet

Forskaren Patrik Hall har visat i sin forskning att den framväxande byråkratins lönestruktur är "djupt problematisk" ur ett konkurrensperspektiv. **Offentligt anställda chefer har haft bäst lönetillväxt av samtliga yrkesgrupper i landet mellan 2014 och 2021.** Inledningsvis handlade detta om att offentligt anställda chefer skulle få marknadsmässiga löner för att konkurrera med lönerna inom näringslivet, men numera har ett antal genomsnittliga chefslöner inom offentlig sektor har gått om chefslöner i den privata sektorn.

Detta leder enligt Patrik Hall till en "snedfördelning av gemensamma skattepengar" – en utveckling som sker på bekostnad av kärnverksamheten och som kan urholka legitimiteten för den offentliga sektorn. Av tabellen nedan framgår det att lönestrukturen och löneutveckling är skradda sydda för att gynna byråkratins utveckling inom offentlig sektor på bekostnad av såväl näringslivet som personal som arbetar inom kärnverksamheten inom offentlig sektor.

Figur 7. Genomsnittlig lön för chefer inom privat och offentlig sektor

	Genomsnittlig månadslön 2021	Löneutveckling 2014-2021
Regionanställda chefer	103 000 kr	+94%
Politiker och högre ämbetsmän	98 000 kr	+46,1%
Chefer inom bank, finans och försäkring	77 000 kr	+33%

Källa: (<https://www.sydsvenskan.se/2023-06-14/chef-inom-offentlig-sektor-grattis-du-ar-vinnaren-i-loneracet>).

## 2.6 Regionala variationer

Regionerna anställer fler och fler byråkrater eller administratörer långt borta från kärnverksamheten och det finns inte så stora skillnader i hur mycket byråkratin expanderar i olika regioner i olika delar av landet. Den byråkratiska överbyggnadens storlek tycks inte bero på befolkningsmängd eller geografiska avstånd.

Figur 8. Byråkratiökning i ett antal regioner i procent

Region	Procentuell ökning av antal byråkrater 2008-2020
Stockholm	62%
Gävleborg	55%
Dalarna	47%
Jämtland	47%
Blekinge	44%
Uppsala	42%
Örebro	35%
Västerbotten	35%
Östergötland	14%

Källa Patrik Hall ,2022 (12)

Det mest slående är att i samtliga län ökar antalet administratörer på bekostnad av kärnverksamheten. Mest har byråkratin svällt i Region Stockholm där nästan två av tre nyanställningar sedan 2008 varit en administratör, handläggare eller chef. Forskaren Patrik Hall som är professor i statsvetenskap vid Malmö universitet pekar på att trenden är mycket tydlig i regionerna – byråkratin har ökat exceptionellt mycket mer än det rekryterats personal till kärnverksamheten från 2008 till 2020. Statistiken som bygger på de senast tillgängliga siffrorna från SKR – Sveriges Kommuner och Regioner och visar att utvecklingen syns allra tydligast i Stockholm.

Siffrorna för ett urval av regioner i tabellen ovan baseras på samtliga personalkategorier inom regionerna (dvs även kollektivtrafik, regional utveckling mm), inte bara "sjukvårdssektorn" även om hälso- och sjukvård är regionerna största verksamhet.

Av tabellen ovan kan vi konstatera att Region Östergötland har ett avvikande mönster. Mellan 2008 och 2020 har den administrativa personalen ökat med 14 procent Region Östergötland, vilket är den lägsta siffran bland samtliga län. En genomgång av deras verksamhets- och personalpolicy visar att denna framgång beror på styrverktyg:

1. Varje skattekrone används på ett ansvarsfullt sätt med fokus på medborgarnas välfärdsbehov.
2. Regionen ska vara medborgarföreträdare i stället för organisationskramare. Vid behov spara på administration och inte på kärnverksamheten.
3. Fokus på kärnverksamheten vid nyrekrytering och organisationsförändringar samt anställningsstopp för administrativ personal vid besparingar.
4. Säkra en optimal balansgång mellan rekrytering av administratörer och vårdpersonalens behov av stöd med administrativ avlastning ( 13).

## **2.7 Universitetssektorn överbyråkratiseras i samma takt**

Inom myndigheter, regioner och kommuner har byråkraterna ökar explosionsartat medan "kärnverksamheterna" får allt mindre plats. Hur ser det då ut i universitetsvärlden? Följer den övrig offentlig sektor eller går den mot strömmen mot bakgrund av sektorns kunskapsintensitet?

Enligt SCB- data sammanställda av Patrik Hall ökar byråkratin snabbare inom universiteten än i övrig offentlig sektor, antalet lärare ökar endast marginellt och assistenter som ger stöd till forskare och lärare minskar drastiskt. Mellan 2001 och 2013 har antalet lärare vuxit med 14 procent medan antalet administratörer ökat med 98 procent, alltså en fördubbling ( SCB och Patrik Hall (14).

Den bild som Patrik Hall ger av byråkratisering av universitetssektorn bekräftas av en ny rapport som visar att en allt större del av resurserna på högskolor och universitet går till administration. Denna trend måste motverkas så att mer pengar kan gå till forskning och undervisning . Vid landets universitet och högskolor har antalet högutbildade administratörer ökat nästan sju gånger så fort som antalet forskare och lärare under perioden 2004–2019, enligt en SNS-rapport. Särskilt är det antalet handläggare, kommunikatörer och HR-personal som blivit fler medan antalet bibliotekarier har varit närmast konstant över tiden. Samtidigt har antalet administratörer med lägre formell utbildning, till exempel sekreterare, minskat kraftigt. Detta innebär att personal med relativt låg lön successivt byts ut mot mer högvärdnad personal. Alltså går en allt större del av de totala resurserna till administration. ( 15).

Trots detta har det inte skett någon substantiell minskning av antalet timmar som forskare och lärare ägnar åt administration. Under samma period låg antalet lärare och forskare på en ganska stabil nivå, trots att studenterna blev cirka 10 procent fler. Därmed ökade antalet studenter per lärare medan antalet studenter per administratör minskade. Rapporten varnar för att dessa anställda har förhållandevis höga löner och därför finns en risk för att utvecklingen dränerar högskolor och universitet på medel som behövs för undervisning och forskning.

## **2.8 Byråkratisering är en gemensam problembild för alla sektorer**

Organisation, styrning och ledning i grundskolan tar tid från undervisningen och Sveriges lärare använder mindre tid till undervisning än OECD-genomsnittet. Sverige utmärker sig i ett internationellt perspektiv genom att endast 50,1 procent av grundskolans totalkostnad används till undervisning. Genomsnittet för OECD-länderna är 63,6 procent(16).



Redan för 10 år sedan har Lärarnas riksförbund föreslagit att man skär ned på kommunernas skolbyråkrati . Enligt deras beräkningar fanns det då nära 5 miljarder kronor som kunde läggas på undervisningen. Svenska elevers skolprestationer står stilla eller utvecklas i negativ riktning. Förbundet föreslog en ny modell för finansiering av skolan. Genom att skära ned på onödig administration och satsa på undervisning – skolans kärnverksamhet – kan eleverna få mer undervisning och framför allt mer tid med väl förberedda lärare(17).

För läkarföreningen har det blivit allt viktigare att värna kärnverksamheten från besparing, och åtgärder mot tillväxten av administrativa tjänster är en del. Kampen om vårdens resurser blir allt hårdare, med flera läkarföreningar som vill se krafttag mot överflödiga administrativa tjänster. Universitetssjukhuset Örebro och Sahlgrenska universitetssjukhuset är två sjukhus som börjat kräva att vård utbildade administratörer och chefer även ska arbeta kliniskt (18).

### **3. Vad kan den offentliga sektorn lära sig av chefslösa organisationer?**

Samtidigt som den offentliga sektorn bygger upp hierarkier och administrativa pyramider börjar näringslivet sträva efter organisationsmodeller chefslösa team. Syftet med detta kapitel är att systematisera några erfarenheter från kända chefslösa företag och organisationer och visa vad den offentliga sektorn som går i motsatt riktning kan lära sig av deras erfarenheter.

#### **3.1 Offentligt pyramidbygge i kontrast med tendenser inom näringslivet**

Tendensen till att bygga upp hierarkier i offentlig sektor går i stick stäv med utvecklingen mot chefslösa organisationer inom näringslivet. En genomgång av nationella och internationella erfarenheter och forskningsinsatser om chefslösa organisationer och självstyrande team visar att det är en växande modell som tycks fungera oavsett organisationsstorlek (19)

Organisationen Buurtzorg har flera tusen anställda som arbetar internationellt med chefslösa självstyrande team på 10-12 medarbetare (20). Upplägget med chefslösa team i hemsjukvården används även i Bålsta utanför Stockholm där stiftelsen äger verksamhet (21).

Den mest avgörande faktorn tycks vara ett självstyrande team på 10- 12 medarbetare med en transparent lönesättning, där medarbetare sätter sin egen lön i dialog och samförstånd med teamets medlemmar. Modellen tycks ge högsta grad av medarbetarinflytande där allas kompetens utnyttjas optimalt, hög grad av resurseffektivitet, bästa möjlighet till karriärutveckling, lägre personalomsättning, bättre kontinuitet i bemanningsstrukturen, lägsta möjliga administrativa kostnader, bättre arbetsmiljö och lägre sjukfrånvaro.

Det har blivit allt vanligare att företag avvecklar hierarkierna, men inom offentlig sektor går utvecklingen i motsatt riktning. Detta borde vara en förebild för den offentliga sektorn och effektivt sett att hantera offentliga medel utan att behöva bygga förlegade byråkratiska system med dyrbara och improduktiva hierarkier på bekostnad av kärnverksamheten och skattebetalarna! Allt fler forskare anser att organisationer med högutbildade anställda kan klara sig lika bra utan chefer och chefstitlar - kanske till och med bättre.

Att företag leds utan chefer är inte nytt. Det svenska managementföretaget Centigo, som utsågs till Sveriges bästa arbetsgivare 2011, har exempelvis ingen vd och drivs i affärsområden där medarbetarna tar stort eget ansvar. Det amerikanska e-handelsföretaget Zappos beslut att rationalisera bort alla chefer är ett annat exempel (22).

#### **3.2 Pågående offentlig försöksverksamhet med självstyrande team i Sverige**

En pågående verksamhet med självstyrande team är Labbet FOU Helsingborg. "Självstyrande team" är ett så kallat hypoteslabb inom projektet "Den (ut)forskade staden" som drivs av FoU Helsingborg tillsammans med Helsingborg stads förvaltningar och bolag. Självstyret ska ses mot bakgrund av den omfattande kritik som framförts, såväl i Sverige som internationellt, mot att styrningen av offentliga verksamheter har blivit så byråkratiserad (23).

Visionen för labbet bygger mycket på den nederländska organisationen Buurtzorg och hur de på bara ett par år skapat Nederländernas största leverantör av välfärdstjänster såsom hemtjänst, hemsjukvård och boendestöd som helt bygger på självstyrande team trots att organisationen utgörs av fler än 12 000 medarbetare. De tjänster som levereras av Buurtzorg och liknande självstyrande organisationer visar sig ofta, när det handlar om välfärdstjänster, leda till mindre behov av insatser för den enskilde invånaren, kortare och färre inskrivningar på sjukhus, vård- och behandlingshem samt liknande institutioner och invånarna blir mer autonoma och självstyrande över sina egna liv. Vidare visar forskning nöjdare medarbetare.

FoU Helsingborg är Helsingborgs stads forsknings- och utvecklingsenhet och arbetar för att bygga broar mellan forskning och stadens förvaltningar. Genom att göra resultaten av aktuell och tvärvetenskaplig forskning tillgänglig för staden och dess förvaltningar så syftar FoU Helsingborg till att verka för att stärka Helsingborgs stads arbete med evidensbaserade metoder i det vardagliga arbetet, och skapa möjligheter för forskningsbaserad utveckling av självstyrande team inom förvaltningen.

Självstyrande team handlar om att utforska alternativa sätt att organisera offentlig sektor. Genom att ge mer självbestämmande till de medarbetare som arbetar direkt gentemot invånaren är hypotesen att värdet av de offentliga tjänsterna upplevs som större för invånaren. Det handlar dels om ett ökat relationsskapande mellan tjänsteperson och invånare genom färre eller inga långa beslutsvägar utan där tjänstepersonen i större utsträckning kan agera på invånarens uttryckta behov. Det handlar även om ett större medbestämmande för medarbetaren där de självstyrande teamen själva får ansvara för delar av de arbetsuppgifter som annars åligger chefsroller. Medverkande förvaltningar är Arbetsmarknadsförvaltningen, Socialförvaltningen och Skol- och Fritidsförvaltningen. Medverkande forskare är knutna till verksamheten från Centrum för tjänsteforskning, Karlstad Universitet(24).

Initiativet med självstyrande team i Helsingborg ger möjlighet att lära något om de utmaningar och möjligheter som medarbetare kan uppleva vid införandet av ökad autonomi. Ambitionen har inte varit att dra några generella slutsatser. Genom att ta del av berättelsen går det att i stället själv begrunda vad autonomi kan bidra med och hur utrymmet för ansvarstagande i den egna organisationen kan öka. Efter berättelsen om teamens arbete förs en avslutande normativ diskussion kring det aktuella fallet: Vad kan vara värt att beakta vid en eventuell fortsättning, uppskalning och spridning av självstyret inom Helsingborgs stad? (25).

### **3.3 Pågående offentlig försöksverksamhet med självstyrande team i Finland**

Självstyrande team kan vara en lösning för äldreomsorgen visar en studie ledd av Arcada (26). Finland har drabbats av samma byråkratiseringsproblem som Sverige och självstyrande arbetsteam ses därför som ett alternativ som har gett goda resultat inom social- och hälsosektorerna både för de anställda och klienterna. Modellen har testats inom ramen för äldrevården i finländsk kontext. Finlands yrkeshögskola Arcada har ansvarat för ett forskningsprojekt om självstyrande arbetsteam inom hemvården. Förebilden är den självstyrande

organisationsmodellen "Buurtzorg" som ursprungligen utvecklades i Holland för hälsovårdsorganisationer. Modellen testades i två försökskommuner i Finland (27).

Försöksverksamheten har genomförts i form av självstyrande vårdteam bestående av 4–12 jämställda medarbetare utan chefer. Arbetsteamerna har varit både självstyrande och självorganiserande genom att beslutsfattandet, som rör allt från administration och vårdbehov till semesterscheman och kontorslokaler hanteras i teambaserade former. Teamens interna ärenden, så som t.ex. semestrar, rekrytering av medarbetare och arbetscheman bestäms av teamen med strävan efter konsensus. Pilotkommunernas personal tränats i att tillämpa den självstyrande arbetskulturen och med hjälp av coaching motiverades personalen till att arbeta i självstyrande team. Coaching pågick under hela projektperioden.

Modellens funktionalitet har utvärderats med fokus på arbetstillfredsställelse, kundnöjdhet samt produktivitet som mättes med hjälp av kvantitativa och kvalitativa mått. Tiden som personalen ägnar åt administration har blivit minimal. Arbetstillfredsställelsen, klientnöjdhet och kostnadseffektiviteten bedöms också ha ökat. Från kommunernas sida betonades att klienternas nöjdhetsindex ökade inom serviceboendet och hemvården då teamen själva direkt kunde påverka arbete och direkt bidra till att förbättra resultatet. Studien konstaterar också att självstyrning har ökat motivationen bland arbetstagarna och minskat deras sjukfrånvaro samtidigt som teamarbetet ledde till en förbättring av kundernas välbefinnande.

## 4. En överbemannad offentlig sektor i internationell jämförelse

I kapitel 1 och 2 har vi sett hur effektiviteten i den offentliga sektorn har försämrats till följd av byråkratiseringstendenser. För att kunna uppskatta vilken besparings- och effektiviseringspotential som avbyråkratiseringen kan innebära har denna analys i ett första steg riktats mot ett antal jämförbara länder med avseende på effektivitet i offentlig sektor mätt med hjälp av skattekvoten i förhållande till välfärdsindex ihdi som används av FN:s UNDP.

Inequality adjusted Human Development Index (Ihdi) används för att jämföra välfärd i olika länder. Indexet sträcker sig från 0 till 1,0 och baseras på en sammanvägning av faktorer såsom barnadödlighet, folkhälsa, utbildningsnivå, inkomst samt graden av jämlikhet.

Det är ytterst svårt att jämföra länder avseende effektivitet i offentlig sektor om man inte tar hänsyn till att välfärd i olika länder finansieras genom en stor variation av privata, offentliga åtaganden eller en mix av dessa finansieringsformer. Det offentliga åtagandet är större i länder som har valt kollektiva välfärdslösningar jämfört med länder där välfärdstjänster finansieras privat.

Av denna anledning har vi valt två homogena grupper av jämförelseländer med likartade former av välfärdslösningar. Bland de nordiska länderna har vi valt bort Norge på grund av att delar av landets välfärdssystemet som till exempel pensioner delfinansieras genom oljefonder vilket försvårar utläsningen av effektiviteten i hantering av skattemedel i förhållande till de offentliga åtaganden.

### 4.1 Höga skatter i sig ger inte automatiskt bättre välfärd

Tabellen nedan visar skattekvoten och välfärdsindex (Ihdi) för ett antal länder inom olika geografiska områden som har valt olika välfärdsmodeller. Skattekvoten för de jämförda länderna varierar mellan 46,9 procent av BNP i Danmark och 21,1 på Irland. Denna spridning i skattekvoten återspeglar ländernas val av välfärdsmodell. Länder med ett större offentligt åtagande inom välfärdsområdet tenderar att i princip uppvisa högre skattekvot som andel av BNP.

Tittar vi på länder med höga skattekvoter av BNP jämfört med länder med lägre skattekvot kan vi konstatera att ländernas respektive prestationer när det gäller välfärdsindex inte skiljer sig nämnvärt. Det finns därför inget enkelt linjärt samband mellan höga skatter och välfärdsqualität. Oavsett skattekvot och den valda välfärdsmodellen tycks länderna i båda jämförelsegrupperna uppvisa högre eller lägre prestationsförmåga med avseende på välfärdsindex.

Bland de länder som har valt offentligt finansierade välfärdstjänster finns det två högst presterande länder med ett välfärdsindex på 0.89, Danmark och Finland. Dessa har en skattekvot på mellan 46 och 43 procent av BNP. I gruppen med privata välfärdslösningar har vi också två högpresterande länder, Irland och Schweiz med ett välfärdsindex också på 0.89. Dessa har en skattekvot på mellan 21 och 29 procent av BNP. Annars uppvisar alla jämförelseländer i tabellen oavsett välfärdsmodell samma spridning när det gäller välfärdsindex som ligger på mellan 0.89 och 0.85.

Figur 1. Välfärdsindex relaterat till använda skattemedel

	Skattekvot i procent av BNP	Välfärdsindex Ihdi 2021
Danmark	46,9	0.89
Finland	43,0	0.89
Österrike	43,5	0.85
Sverige	42,6	0.85
Belgien	42,0	0.87
Nederländerna	39,7	0.88
Tyskland	39,5	0.88
Luxemburg	38,6	0.85
Nya Zeeland	33,8	0.87
Japan	33,2	0.85
Australien	28,5	0.88
Schweiz	28,0	0.89
Irland	21,1	0.89

Källa:: OECD och FN

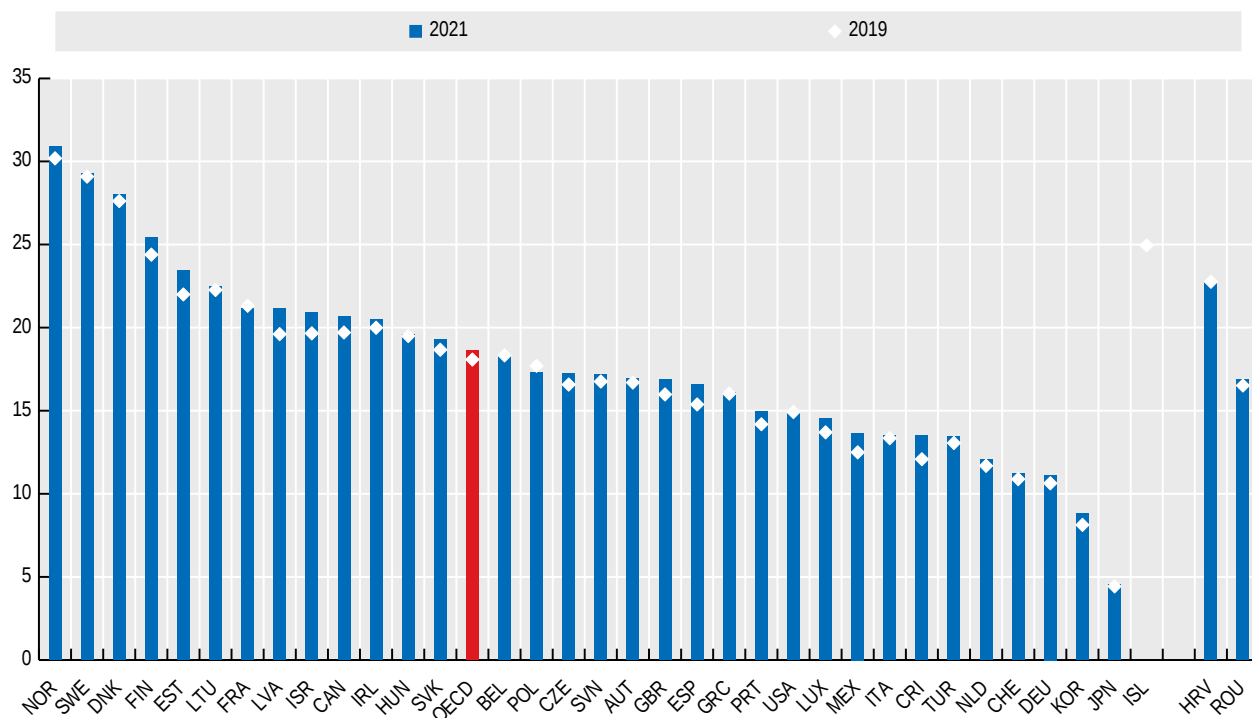
## 4.2 Onödigt hög bemanningsgrad ger dyrare välfärd

En intressant hypotes är därför att utläsa vilka faktorer som gör att länder med samma välfärdsmodell kan uppvisa skillnader med avseende på välfärdsindex och skattekvot. När vi jämför länderna med avseende på bemanningsgraden i offentlig sektor kan vi konstatera att vissa länder har en avvikande högre andel sysselsatta oavsett graden av offentligt åtagande. Sverige har tillsammans med Norge och Danmark ett ovanligt hög andel sysselsatta i offentlig sektor även i jämförelse med länder med samma omfattning av offentliga åtagande.

I Sveriges offentliga sektor utgör andelen välfärdsutförare nästan 30 procent av landets totala sysselsättningen jämfört 17 procent i Österrike, 18 procent i Belgien 12 procent i Nederländerna och 11 procent i Tyskland trots att länderna har en likartad välfärds modell med samma typ av offentligt åtagande för välfärdstjänster. När vi sedan relaterar välfärdsindex till personalvolymen i respektive land kan vi konstatera att Japan har lägst andel välfärdsutförare inom OECD. Men detta

kan förklaras av det faktum att Japan har ett lägst offentligt åtagande på välfärdsområdet. Detta är också fallet med Schweiz och Sydkorea.

Figur 2. Sysselsättningsgrad i offentlig sektor



Källa:OECD (28).

Ett intressant fenomen är dock att antalet välfärdsutförare i Tyskland påminner om Japan, Schweiz och Korea trots att Tyskland har valt ett omfattande offentligt välfärdsåtagande. Ett annat fenomen är att Tyskland bara har 11 procent anställda inom offentlig sektor jämfört med 32 procent i Sverige, 28,4 procent i Danmark och 25 procent i Finland trots att länderna har ett jämförbart offentligt åtagande på välfärdsområdet. Samtidigt presterar Tyskland lika bra om inte ännu högre när det gäller välfärdsindex.

En fråga som kan ställas i sammanhanget är om inte Sverige underpresterar på välfärdsområdet på grund av det stora antalet offentligt anställda som arbetar utanför kärnverksamheten. Att Tyskland presterar bättre på välfärdsområdet med en arbetsstyrka motsvarande en tredje del av den svenska skulle tyda på en lägre byråkratiseringsgrad av den tyska offentliga sektorn.

Ifall det skulle förhålla sig på detta sätt blir frågan här om det är möjligt att med hjälp av en simuleringskalkyl beräkna hur mycket resurser Sverige skulle ha kunnat spara om den offentliga sektor hade varit mindre byråkratiserad och lika effektiv som i t.ex. Tyskland?

När vi jämför Sverige och Tyskland kan vi konstatera att välfärdsåtagandet på offentligt nivå är relativt jämförbart. Länderna presterar dock olika på välfärdsområdet, ett välfärdsindex på 0.88 för Tyskland jämfört 0.85 för Sverige. Tyskland presterar dessutom lika bra som Danmark trots att välfärds kostnader utgör 46,9 procent av BNP i Danmark jämfört med 39,5 i Tyskland.

Figur 3. Välfärdsindex, välfärdsåtagande och sysselsättningsgrad i offentlig sektor

	Skattekvot i procent av BNP	Välfärdsindex IhdI 2021	Andel offentligt anställda anställda
Danmark	46,9	0.89	28.4
Finland	43,0	0.89	25,41
Österrike	43,5	0.85	16,95
Sverige	42,6	0.85	32,4
Belgien	42,0	0.87	18,38
Nederländerna	39,7	0.88	12,05
Tyskland	39,5	0.88	11,13
Luxemburg	38,6	0.85	14,52
Slovenien	37,4	0.88	17.17
Estland	33,5	0.83	23,43
Japan	33,2	0.85	4,55
Schweiz	28,0	0.89	11,22

Källa: OECD

### 4.3 Sverige är överförvaltad jämfört med Tyskland

Arbetsstyrkan i Sveriges välfärdssektorn är nästan 3 gånger större än i Tyskland trots en åtta gånger lägre population. Sverige har en population på över 10 miljoner vars välfärd utförs av en arbetsstyrka på 32,4 procent av den totala befolkningen som är i arbete, medan Tyskland har en befolkning på över 83 miljoner vars välfärd utförs av 11,22 procent av befolkningen.

Tittar vi på regionnivå kan vi konstatera att 43,1 procent av den arbetsföra befolkningen utför välfärdstjänster för en befolkning på 249 000 invånare i Norrbottens län. Totalt sett kan vi konstatera att Sverige är överförvaltad nationellt och regional i förhållande till folkmängden på såväl administrativ som politisk nivå! Av tabellen nedan framgår det att Tyskland har 0,9 antal riksdagsledamöter per 100 tusen invånare jämfört med 3,4 per 100 000 invånare i Sverige. Sverige är överförvaltad jämfört med Tyskland och detta har Sverige gemensamt med Danmark och Finland även jämfört med Nederländerna.



Figur.4 Offentlig förvaltning och politisk representation i Sverige och Tyskland

	Riksdagsledamöter per 100 000 invånare	Andel offentligt anställda	Antal invånare
<b>Tyskland</b>	<b>0.9</b>	<b>11,22%</b>	<b>83 294 633</b>
Sverige	3,4	32,4%	10 545 300
Stockholms län	X	23,5%	2 440 027
Västra Götaland	X	33,2%	1 758 656
Östergötlands län	X	34,9%	471 912
Norrbottens län	X	43,1%	249177

Källor: OECD, SCB, Statista.

## 4.4 Årlig besparing på 300 miljarder om Sverige är lika effektivt som Tyskland

Mot denna bakgrund har vi använt data från Eurostat för att räkna ut vilka överkostnader detta medför inom den offentliga sektorn i förhållande till uppnått välfärdsresultat. När vi jämför kostnaden för den totala personalstyrkan i offentlig sektor i Sverige och Tyskland kan vi konstatera att den offentliga sektorn i Sverige är överfinansierad sett i förhållande till uppnått välfärdsindex..

Figur 5. Den offentliga sektorns personalkostnader i procent av BNI

	Andel anställda	Anställdas kostnad i procent av BNI	Välfärdsindex ihdi
Danmark	28,4	13,7	0.89
<b>Sverige</b>	<b>32,4</b>	<b>12,8</b>	<b>0.85</b>
Finland	25,4	12,5	0.89
Nederländerna	12,5	8,3	0.88
<b>Tyskland</b>	<b>11,13</b>	<b>7,8</b>	<b>0.88</b>

Källa: Finances Publiques et Economie och Eurostat (29)

Tabellen ovan visar att Sverige lägger nästan 13 procent av brutto nationalinkomsten (BNI) på personalkostnader för den offentliga sektorn och uppnår ett välfärdsindex på 0.85. Tysklands motsvarande kostnad är bara 7,8 procent och landet når ett högre index på 0.88. Eftersom länderna har ett jämförbart kostnadsläge kan vi göra antagande att Sverige har en överkostnad på motsvarande 5 procent av BNI trots ett lägre välfärdsindex.

Om den offentliga sektorn i Sverige höjer sin effektivitet till den tyska nivån skulle Sverige kunna spara en onödig kostnad på 5 procent av BNI enligt följande tabell.

Figur 6. Besparingspotential om Sverige är lika effektiv som Tyskland

	Sverige	Tyskland	Skillnad
Anställda i offentlig sektor 2021	32,4	11,13	21 %
Anställda i offentlig sektor per tusen invånare 2021	145	59	85
Offentligt anställdas lönekostnader i procent av BNP (Bni)	12,8%	7,8	5%
Välfärdsindex (hdi)	0.85	0.88	0.03
<b>Simuleringskalkyl</b>	<b>Tänkbar förklaring till skillnaden: Överflöd av offentligt anställda i Sverige utanför kärnverksamheten</b>	<b>Tänkbar förklaring till Skillnaden: Offentlig sektor prioriterar kärnverksamheten</b>	<b>Besparingspotential på ca 300 miljarder årligen som kan sparas eller föras över till kärnverksamheten</b>
<b>Personaleffekter</b>	<b>Personal utan direkt anknytning till kärnverksamheten kompetensväxlas till näringslivet</b>		

Källa: Eurostat och OECD

**När ett** stort antal högutbildade och högavlönade offentligt anställda, som inte primärt bidrar till att stödja kärnverksamheten, lockas till offentlig sektor riskerar detta att påverka välfärdssektorn negativt på flera nivåer. Dessa anställda är dyra och minskar därmed resurserna som finns tillgängliga för medborgarnas välfärdsbehov.

Förslaget innebär att dessa kompetenser som annars kan behövas i andra samhällssektorer inte behöver låsas i välbetalda och onödiga jobb som tär på kärnverksamhetens resurser inom offentliga verksamhet. Kompetensväxlingsprogram behöver därför inrättas för att frigöra resurser till kärnverksamheten. Kompetensväxling är ett konkret verktyg för att adressera gapet mellan kompetenser som idag finns inom offentlig sektor och vars färdigheter behövs inom näringslivet. Dessa behöver därför föras över till olika branscher inom näringslivet, där kompetenserna behövs mest.

Jämförelsen med Tyskland kan här kritiseras med tanke på att icke vinstdrivande välfärdsaktörer spelar en större roll i den tyska offentliga sektorn jämfört med Sverige. Men denna aspekt tycks inte vara avgörande när vi relaterar de offentligt anställdas kostnad till andelen icke vinstdrivande

aktörer i respektive land . I Tyskland och Spanien drivs mer än 25 procent av skolorna, sjukvården och äldreomsorgen av idéburna företag, i Belgien drygt 30 procent , i Danmark 14 procent och i Sverige bara 3 procent.

Figur 7. Offentligt anställdas kostnader och icke vinstdrivande aktörer

	Andelen icke vinstdrivande välfärdsaktörer	Offentligt anställdas kostnad i procent av BNI	Välfärdsindex (Ihdi)
Tyskland	25%	7,8%	0.88
Spanien	25%	11,8%	0.79
Belgien	30%	12,5%	0.87
Nederländerna	47%	8,5%	0.88
Sverige	3%	11,8	0.86

Källa för idéburna aktörer (30)

Tabellen ovan visar dock att det inte finns någon samvariation mellan andelen icke vinstdrivande aktörer och den totala kostnaden för offentligt anställda. Därför kan antagandet om den offentliga sektors effektivitet i Tyskland betraktas som en mer rimlig förklaringsfaktor bakom de offentligt anställdas lägre kostnad i förhållande till uppnådda resultat i detta land.

## 5. Den svenska välfärdsparadoxen: högre skatter, men inte bättre välfärd

Analysen i denna rapport har hittills visat att skattemedel i Sverige inte styrs till kärnverksamheten, vilket ger lägre välfärd i förhållande till kostnaderna. Effekten blir att medborgarna i Sverige betalar högre skatter än medborgare i jämförelseländer, men får dock inte bättre välfärd i förhållande till betalda skatter. Detta framgår när Sverige jämförs med andra länder oavsett vilken välfärdsmodell som väljs.

### 5.1 År 2018 fick svenskarna 52 öre i välfärd för varje betald skattekrone

En studie genomförd av "The European Network for Economic and Fiscal Policy Research" rörande 36 OECD-ekonomier under perioden 2007–2016 visade att Sverige i likhet med länder med höga skattekvoter uppvisar en lägre effektivitet i offentlig sektor.

Figur 1. Skattekvot och effektivitet i offentlig sektor 2018 i Sverige och 10 andra länder

	Skattekvot i procent av BNP (År 2018)	Välfärdsindex bland OECD- länder år 2018. Välfärdsresultat för en betald skattekrone mätt i svenska kronor
Irland	21,9	1,00
Sydkorea	27,2	1,00
Schweiz	27,3	0.88
Nya Zeeland	31,3	1,00
Norge	40,1	0.48
Finland	42,3	0.54
Belgien	42,4	0.60
Österrike	42,6	0.60
Sverige	42.8	0.52
Frankrike	44,9	0.57
Danmark	46.9	0.52

Källa: European Network for Economic and Fiscal Policy Research och Center for Economic Studies (31).

Studien baseras på resultatindikatorer från olika samhällsindikatorer relaterade till inbetalda skatter av medborgare i respektive land. Tabellen ovan visar att oavsett geografi och oavsett vilken välfärdsmodell som väljs tycks medborgare få mindre valuta för pengarna i länder där

skattekvoten som andel av BNP är hög. Ju högre skattekvot desto mindre valuta för pengarna får medborgarna. Studiens slutsats är : "increases in tax rates are associated with lower public sector efficiency".

År 2018 fick irländare, nyzeeländare och sydkoreaner en välfärd motsvarande en krona för varje betald skattekrone. Skattekvoten i dessa länder ligger mellan 21 och 31 procent som andel av BNP. Svenskarna fick år 2018 en välfärd motsvarande 52 öre för en betald skattekrone. Detta trots att skatteintäkterna motsvarande 42,8 procent av BNP. Norge, Finland, Österrike, Belgien, Frankrike och Danmark uppvisar samma gap mellan erlagda skatter som andel av BNP och välfärdsindex. Nordborna kunde i praktiken få samma välfärdsresultat med ungefär hälften av de skattemedel som förbrukas.

## 5.2 Samma ineffektivitet år 2018 som år 2000

Tittar vi över tiden kan vi konstatera att den offentliga sektorn i Sverige uppvisar samma grad av bristande effektivitet idag som år 2000. Detta framgår när vi jämför dagens läge med resultatet i Europeiska Centralbankens tidigare rapport som granskat den offentliga sektorns bidrag till den samhällsekonomiska effektiviteten i OECD-länderna för skatteåret 2000. ECB:s analys är en makrobaserad ansats, det vill säga att den avser fånga effektiviteten i hela den offentliga sektorn. Syftet med analysen var att besvara frågan om skattebetalarna får valuta för de pengar som tillförs sektorn.

Figur 2. Effektivitet i offentlig sektor år 2000 och 2018

	Skattekvot i procent av BNP (År 2000)	Rankning bland 23 OECD- länder år 2000. Erhållen välfärd för en betald skattekrone mätt i svenska kronor	Skattekvot i procent av BNP (År 2018)	Välfärdsindex bland 23 OECD-länder år 2018. Erhållen välfärd för en betald skattekrone mätt i svenska kronor
Irland	30,8	0.96	21,9	1.00
Schweiz	27,0	0.95	27,3	0.88
Nya Zeeland	32,5	0.83	31,3	1.00
<b>Danmark</b>	<b>46,9</b>	<b>0.62</b>	<b>46,9</b>	<b>0.52</b>
<b>Finland</b>	<b>45,8</b>	<b>0.61</b>	<b>42,3</b>	<b>0.54</b>
<b>Sverige</b>	<b>50%</b>	<b>0.57</b>	<b>42,8</b>	<b>0,52</b>

Källa: OECD (skattekvot) , Europeiska Centralbanken (välfärdsindex för 2000), European Network for Economic and Fiscal Policy Research och **Center for Economic Studies** (välfärdsindex 2018).

Analysmodellen använder sju grupper av indikatorer, eller delindikatorer, som tillsammans ska spegla den nytta som den offentliga sektorn bidrar med till samhället i stort. Indikatorerna vägs sedan samman till ett "prestationsindex" för respektive land, som avser att fånga hur väl den

offentliga sektorn fungerar och dess bidrag till samhället. Europeiska Centralbankens effektivitetsanalys visar att svenskarna skulle ha kunnat få lika mycket "välfärd" för nära hälften så mycket skattemedel om offentliga sektorn blev effektivare.

### **5.3 Den svenska välfärdsparadoxen**

Internationellt sett betalar Svenskarna mer skatt än medborgare i andra länder, men får dock inte bättre välfärd jämfört med medborgare i länder med lägre skatter. Om svensk offentlig sektor var lika effektiv som den i Nya Zeeland eller Japan skulle utgifterna vara runt 500 miljarder kronor lägre, utan att resultatet blev sämre. Detta framgår av studier för skatteåren 2000 respektive 2018. Resultatet mäts med hjälp av 15 indikatorer, bland annat arbetslöshet, infrastruktur, utbildningsnivå och medellivslängd. Så långt ligger Sverige bra till eftersom svenskar har god hälsa, hög utbildningsnivå och att inkomstskillnaderna i landet inte är så stora. Priset medborgarna betalar är dock de högsta offentliga utgifterna som andel av BNP i förhållande till uppnådda välfärdsresultat. Sverige är bland de länder där skattebetalarna får minst värde för pengarna.

År 2000 hade Sverige en skattekvot motsvarande 50 procent av BNP och då fick svenskarna en välfärd motsvarande 57 öre för en en betald skattekrona. Det har gått nära 23 år sedan dess och skattekvoten har sänkts med nära 8 procentenheter. År 2018 sänktes skattekvoten till 42,8 procent av BNP utan att effektiviteten i offentlig sektor förbättras och svenskarna fick en välfärd motsvarande 52 öre för en btald skattekrona.

Detta kan vi kalla för den svenska välfärdsparadoxen, det vill säga kombination av höga skatter och lägre välfärd i förhållande till erlagda offentliga utgifter. En slutsats som kan dras är att det är styrningen av skattemedel till välfärdens kärnverksamhet som är avgörande för den offentliga sektorns prestationsförmåga och inte skattenivån i sig.

# 6. Den svenska tillväxtparadoxen: Lägre skatter ger inte högre tillväxt

Vi har tidigare visat att skattemedel styrs allt mer till överbyggnader utanför välfärdens kärnverksamhet. Detta leder till det som vi har kallat för den svenska välfärdsparadoxen, det vill säga högre skatter, men inte bättre i förhållande till erlagda offentliga utgifter. Vid sidan av denna välfärdsparadox har denna rapport kunnat identifiera det som kan betecknas som en tillväxtparadox, det vill säga att lägre skatter inte ger högre tillväxt.

## 6.1 Den svenska tillväxtparadoxen

Nationalekonomerna i Sverige har hittills diskuterat frågan om effektiva skatter i polariserade termer av högre eller lägre skatter. Sedan 90-talet har ekonomer alltmer använt ordet "skattetryck" för att beskriva effekten av skatteklar på ekonomin. Skattetrycket sägs vara ett mått på hur mycket skatterna står för i olika länder. Man beräknar det genom att ställa summan av alla skatteinkomster i relation till BNP. När dessa beräkningar gjorts hamnar Sverige helt klart överst. Assar Lindbecks grundtes var att vidgade skatteklar i svensk ekonomi genom en stor offentlig sektor ledde till lägre tillväxt. Sverige halkade från plats 4 i tillväxtligan år 1970 till plats 12 idag. Assar Lindbeck har varit en central figur inom detta område och har lett skattekommissionen på 90-talet som lett till ett antal skattereformer ( 32).

Till följd av flera reformer sjönk skattekvoten från 50 procent år 2000 till 41,4 procent 2022 som ett led i att återställa Sveriges plats i välståndsligan. Vår analys visar dock att Sveriges plats i välståndsligan sjönk parallellt med att skattekvoten som andel av BNP sjönk.

Figur 1. Sveriges placering i tillväxtligan relaterat till skattekvoten och skolresultat

	2000	2009	2022
Skattekvoten i procent av BNP	50%	43,7	41,4
Sveriges placering i i tillväxtligan	8	11	12

Källa: OECD

Tabellen ovan visar att det inte räcker med reformer som syftar till att sänka skatter för att uppnå en optimal beskattning av näringslivet. Man måste samtidigt stärka den offentliga sektorns förmåga att tillhandahålla humankapital i form av bland annat tillfredsställande skolresultat. Näringslivet och offentlig sektor är ömsesidigt beroende av varandra och utgör varandras förutsättningar. Näringslivets produktivitet påverkar skatteunderlaget och välfärdens effektivitet är avgörande för näringslivets långsiktiga ekonomiska hållbarhet. Vår analys skiljer därför från klassisk nationalekonomisk analys som ensidigt fokuserar på skatteklar för näringslivet som effektivitetsproblem.

## 6.2 Den offentliga sektorns betydelse för tillväxt ignoreras

Välfärdsbygget i Sverige har av tradition utgått från postulatet att höga skatter automatiskt ger högre välfärd. Frågan om effektiv skatteanvändning som vi lyfter fram i denna rapport har därför inte fått någon särskild uppmärksamhet i den nationalekonomiska teoribildningen.

Den svenska nationalekonomiska teoribildningen har dominerats av tesen att den offentliga sektorn inte har någon produktivitetsoökning. Nationalekonomen Bo Södersten hade ett antagande om att produktiviteten i offentlig sektor vara lika med noll. Utgångspunkten var att den offentliga är för lågproduktiv. Bo Södersten kallade sektorn "tärande", i motsats till den "närande" privata sektorn (33).

Analysen i denna rapport visar dock att det finns en stor effektiviseringspotential inom den offentliga sektorn. En väl fungerande offentlig sektor som tillhandahåller en utbildning av hög kvalitet är avgörande för ett lands tillväxt och ekonomiska utveckling. Genom ett utbildningssystem skapas förutsättningar för välstånd och produktivitetsoökning inom näringslivet då befolkningen får möjligheter att skaffa sig kunskaper som ökar produktiviteten i landets ekonomi och på så vis gynnar samhället i stort.

Det är välkänt att utbildning ger högre inkomst på individnivå. Ny forskning har visat 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. För att förstå långsiktig ekonomisk tillväxt har forskarna studerat hur utbildning omsätts till kunskaper och färdigheter. I den här studien visar forskarna att länder där eleverna uppvisar bättre resultat i PISA och liknande internationella undersökningar har haft högre ekonomisk tillväxt över en femtioårsperiod (34).

## 6.3 Den offentliga sektorn och humankapitalet

Den offentliga sektorn har en avgörande betydelse för förädling av humankapitalet. Enligt Lucas-modell inom nationalekonomisk teori är humankapitalet drivande för tillväxten. Humankapitalet bestäms främst av skol- och utbildningsväsendets kvalitet och längd. Det innebär att ett välfungerande skol- och utbildningssystem är centralt för ekonomin. Utbildningssystemets kvalitet och skolresultaten är alltså faktorer som påverkar tillväxt och välfärd. Dels genom att påverka arbetskraftens kvalitet, dels genom att arbetskraftsutbudet påverkas. Slutsatsen från modellen är att den långsiktiga tillväxttakten beror enbart på produktiviteten i utbildningssektorn och hur länge människor utbildar sig (35).

Därför är det viktigt att skolsystemet presterar på hög kvalitativ nivå. Skolsystemets prestationsförmåga kan därför antas vara avgörande för humankapitalet. Forskningen visar att andelen toppresterande studenter har en stark koppling till tillväxten i ett land. Skolan har länge uppmärksamats i svensk debatt. En växande andel elever går ut grundskolan utan godkänt i kärnämnen och resultaten har över tid varit fallande i internationella kunskapsmätningar (även om den senaste PISA-mätningen visade på en förbättring). Utöver att en bra utbildning är viktig för den enskilde vet vi att humankapital är viktigt för tillväxten i ett land.

En bra fungerande grundutbildning är också en förutsättning för en fungerande kompetensförsörjning. Forskning om utbildningssystemet visar att det finns samband mellan



resultaten i internationella kunskapsmätningar och länders tillväxt. I en analys av 50 länder under perioden 1960–2000 finner forskarna Hanushek och Woessmann (2008) en stark effekt av utbildningskvalitet på tillväxten (36). Analysen visar att skillnader i utbildningskvalitet utgör en betydelsefull förklaring till OECD-ländernas skilda tillväxttakter.

## **7. En holistisk förvaltningsmodell som gynnar både välfärd och tillväxt**

Den dominerande synen på låg produktivitet inom offentlig sektor och den okritiska uppfattningen om att höga skatter i sig ger högre välfärd gör att det saknas politiskt intresse för frågor rörande effektivitet inom den offentliga sektorn. Dessutom gör politikernas ointresse att forskning avseende effektiv användning av skattemedel inte heller haft någon mer framträdande plats på svenska universitet.

Ett trendbrott kan dock noteras. Regeringen har tillsatt en produktivitetskommission för att höja svensk tillväxt i april 2023. 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(37)

### **7.1 Effektiv offentlig sektor ger högre tillväxt**

En effektiv offentlig sektor som tillhandahåller en välkvalificerad arbetskraft ger högre tillväxt. Det finns omfattande forskning som visar ett starkt samband mellan länders resultat på internationella prov, som PISA, över tid och ländernas långsiktiga tillväxttakt. Det är inte minst av denna orsak oroande att de svenska resultaten på internationella kunskapsmätningar för ungdomar, t ex PISA och TIMSS, har fallit sedan mitten av 90-talet. Resultaten är även otillfredsställande vad gäller till exempel andelen som är behöriga att efter grundskolan påbörja gymnasiet och andelen som lämnar gymnasiet med slutbetyg.

Svenskt Näringsliv har gett Gabriel Heller Sahlgren, London School of Economics och Institutet för Näringslivsforskning samt Henrik Jordahl, Institutet för Näringslivsforskning och Örebro universitet, i uppdrag att belysa sambandet mellan länders resultat i internationella kunskapsmätningar och deras ekonomiska tillväxt. Rapporten går igenom befintlig forskning om vilken effekt humankapital, mätt med kunskapsresultat i internationella mätningar, har på tillväxt. Det visar sig att resultaten i internationella kunskapsmätningar har mycket stor betydelse för länders tillväxt. Då utbildningens kvalitet är så viktig för tillväxten kan skolsektorns ineffektivitet påverka framtidens välstånd. Goda resultat på internationella kunskapsprov har visat sig leda till högre ekonomisk tillväxt. En höjning av elevernas PISA-resultat med 100 poäng skulle kunna höja Sveriges årliga ekonomiska tillväxt med ungefär 1,3 procentenheter (38).

### **7.2 Sämre skolresultat kan ha påverkat Sveriges välstånd**

Även om tillväxt och välstånd påverkas av flera faktorer går inte att utesluta att Sveriges välstånd kan ha påverkats av ett systematiskt försämrat skolresultat. Eftersom bättre skolresultat leder till högre tillväxt kan vi inte utesluta att den systematiska försämring av skolresultatet i Sveriges tillväxt kan ha lett till en lägre tillväxt och sämre välstånd. Sveriges resultat i PISA var som högst

under år 2000 då mätningen började. Resultaten sjönk sedan successivt fram till 2012. Därefter vände resultaten uppåt i samtliga tre ämnen för att sedan falla år 2022. I senaste mätningen placerade sig Sverige på plats 15 bland de 37 OECD-länder med fullständiga resultat. Parallellt med det försämrade skolresultatet har Sverige halkat ner i i välståndsligan som mäts av OECD i köpkraftsjusterade BNP per capita. År 1990 låg Sverige på en femteplats. Därefter halkade landet ner i listan. Idag ligger vi på tolfte plats i välståndsligan.

Figur 1. Pisa-resultat och Sveriges placering i välståndsligan.

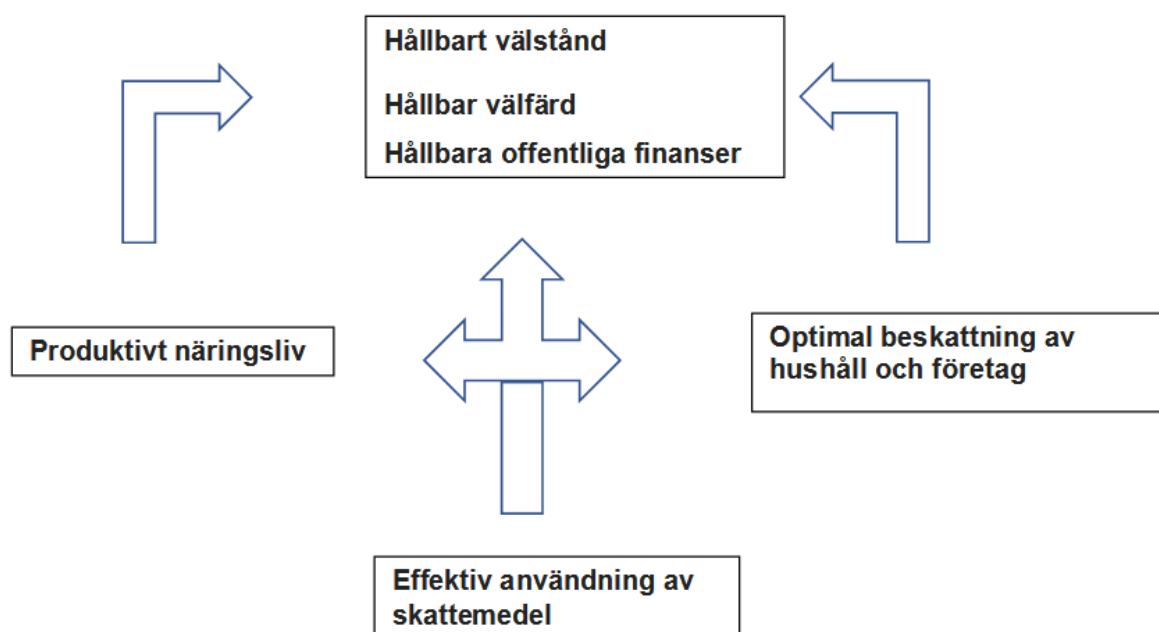
	1990	2000	2009	2022
Placering i i välståndsligan	5	8	11	12
Pisa-resultat (Genomsnittet för matematik, naturvetenskap och läsförståelse)	X	513	495	487

Källa:OECD

## 7.3 En holistisk förvaltningsmodell som gynnar både tillväxt och välfärd

Med utgångspunkt i ovanstående analys kan vi anse att näringslivet och offentlig sektor är ömsesidigt beroende av varandra och utgör varandras förutsättningar. Näringslivets produktivitet påverkar skatteunderlaget och välfärdens effektivitet är avgörande för näringslivets långsiktiga ekonomiska produktivitet. Rapporten föreslår därför en holistisk modell för den offentliga sektorn och näringslivets produktivitet.

Figur 2. En holistisk modell för den offentliga sektorn och näringslivets produktivitet.



Offentlig sektor och näringsliv utgör varandras förutsättningar. En effektiv offentlig sektor med skola, vård, barn- och äldreomsorg samt välfungerande socialförsäkringssystem är en förutsättning för produktivt näringsliv. Utan ett näringsliv som bidrar med de ekonomiska resurserna till välfärden kan det inte finnas någon väl fungerande offentlig sektor. Därför är det viktigt att båda håller hög kvalitet och fungerar så effektivt som möjligt, så att maximal medborgarnytta uppnås och vi får ut mesta möjliga för skattepengarna.

## 8. En avbyråkratiserad förvaltningsmodell

Analysen i denna rapport har visat att en effektiv skatteanvändning har betydelse för både välfärd och tillväxt. Myndigheter, regioner och kommuner saknar idag verktyg för att styra skattepengar till rätt saker. Bristen på kompass för att avväga hur mycket skattemedel som ska gå till administrativt stöd respektive kärnverksamhet gör att antalet offentliga administratörer i offentlig sektor ökar okontrollerat på bekostnad av kärnverksamheten.

### 8.1 Statens splittrade detaljstyrning leder till ökad byråkrati

Statskontoret har under flera decennier följt utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner (kommunsektorn). Åtskilliga analyser visar att det är samma återkommande mönster av ineffektiv styrning som kvarstår. Statens styrning är detaljerad, men också omfattande sett till antalet styrsignaler som riktas mot kommunsektorn.

Under 2020 ökade antalet riktade statsbidrag till över 180 stycken, främst koncentrerade till vård- och omsorgsområdet, men även utbildning. Kommunerna berördes av nästan dubbelt så många av de riktade statsbidrag som regionerna. 28 av bidragen var nya och hälften av dem var tidsbegränsade bidrag kopplade till pandemin.

Riksdag och regering införde dessutom 42 nya eller ändrade lagar och förordningar, som på ett väsentligt sätt påverkar kommuner eller regioner. Antalet nya regeringsuppdrag som rör kommunsektorn ökade också markant från 110 till närmare 180 stycken. Under 2022 identifierade Statskontoret drygt 150 regeringsuppdrag till statliga myndigheter som vi bedömer påverkar kommuner och regioner. Under 2022 fanns det 182 riktade statsbidrag och 26 kostnadsersättningar till kommuner eller regioner (39).

Den statliga styrningen har fått karaktären av styrning i stuprör med ökad byråkrati och mycket dubbelarbete. Statens styrning skapar också höga administrativa kostnader i kommunsektorn. Statskontorets tidigare utredning av administrativa kostnader visar att statens omfattande och detaljerade styrning leder till stora administrativa kostnader i kommunsektorn. Administrativa kostnader uppstår i hela styrkedjan – centralt i kommuner och regioner, i olika förvaltningar och i kärnverksamheten för till exempel lärare och sjuksköterskor. Riktade statsbidrag skapar stora administrativa merkostnader för kommunsektorn. Administrationen uppstår i samband med ansökan och återrapporteringen, för att staten ska kunna följa upp att medlen används på det sätt som det är tänkt (40).

### 8.2 Reaktiv kontroll - rättar till fel i efterhand

Statens styrning av offentlig sektor är reaktiv och försöker rätta till uppkomna missförhållanden i efterhand. En illustration av detta är regeringens satsningar för att korta väntetiderna inom vården. Riksrevisionens granskning visar att satsningarna haft små effekter, och att väntetiderna fortfarande är långa.

Vårdgarantin infördes 2005 med syftet att öka tillgängligheten till planerad vård men också att avveckla köer och långa väntetider som länge har varit ett problem. Staten har genomfört flera satsningar varav vårdgarantin, kömiljarden och standardiserade vårdförlopp inom cancervården är

de viktigaste. Riksrevisionens granskning visar att dessa insatser överlag inte har varit effektiva. Trots att totalt tio miljarder kronor i statligt stöd lagts på standardiserade vårdförlopp inom cancervården, kömiljard och vårdgaranti har köerna inte blivit kortare – snarare tvärtom(41). Vårdgarantin fyller en funktion genom att sätta ramar för väntetiderna. Men de kontinuerligt försämrade väntetiderna sedan den lagreglerades 2010 tyder på att den inte är effektiv. Effekten på sikt av prestationspengar är oklar och behöver följas upp, nu när regeringen går vidare med den ”nya kömiljarden”. Granskningen visar också att statens styrning riskerar att leda till undanträngning av patienter med större vårdbehov när vårdgivarna försöker hålla sig inom tidsgränserna. Allt för korta tidsgränser riskerar att leda till att den medicinska prioriteringen sätts ur spel och att patienter med större vårdbehov trängs undan. Det gäller både vårdgarantis krav att alla ska få en medicinsk bedömning av primärvården inom tre dagar och vissa tidsgränser inom de standardiserade vårdförloppen.

### **8.3 En dysfunktionell offentlig sektor utgör en fara för tillväxt och välfärd**

*Myndigheter, regioner och kommuner saknar idag verktyg för att styra skattepengar till rätt saker. Bristen på kompass för att avväga hur mycket skattemedel som ska gå till administrativt stöd respektive kärnverksamhet gör att antalet offentliga administrativa funktioner i offentlig sektor tenderar att öka okontrollerat på bekostnad av kärnverksamheten. Statens reaktiva och oflekterad styrning gör att byråkratin har vuxit okontrollerat och gjort den offentliga sektorn till en dysfunktionell förvaltningsstruktur som riskerar att orsaka följande strukturella skador på ekonomin:*

1. Ett krångligt regelverk för företag och en paradoxal kombination av höga skatter och sämre välfärd.
2. En onödig fördyring av den offentliga sektorn.
3. Finansiell autofagi, där överadministrering äter upp kärnverksamheten.
4. Kompetenser som annars kan behövas i andra samhällssektorer låses i välbetalda och onödiga administrativa jobb som tär på kärnverksamhetens resurser.
5. Risk för överbeskattning av hushåll och företag och överfinansiering av välfärdssektorn.
6. Risk för ohållbar tillväxt och sårbara offentliga finanser på längre sikt.

### **8.4 Från reaktiv kontroll till proaktiv förbättring**

Dagens förvaltning har fastnat i rigida regler, utan att skapa en kultur där man gör saker bättre hela tiden. Offentlig sektor domineras av en strävan efter att efterleva olika regler. Ett icke-iterativt arbetsätt gör att offentliga organisationer följer färdiga slutprodukter utan att nödvändigtvis prova nya idéer på vägen. Detta står i kontrast till en allt mer växande forskning som visar att framgångsrika organisationer karaktäriseras av en kultur av ständiga förbättringar. Enligt forskarna Singh och Singh (2015) ska ständiga förbättringar betraktas som en kultur av konstant förbättringsarbete som involverar hela organisationen med syfte att eliminera slöseri i alla processer inom organisationen (42).

En förbättringskultur med kärnverksamheten i fokus är en central aspekt som forskningen, både i Sverige och internationellt, är enig om och att organisationer som arbetar iterativt med ständiga förbättringar också uppnå bättre resultat. Här dominerar en förbättringskultur med kärnverksamheten i fokus och inte en övertro på att den perfekta implementeringsplanen, som tagits fram av en stab långt från kärnverksamheten, ska lösa verksamhetens problem (43,44). Den kompetens och kunskap som finns inom offentlig sektor sitter fast i den process som utgår från kontroll, istället för från förbättring. Denna syn bidrar till en byråkratisering av offentlig sektor, med överproduktion av dokument, strategier och policyer. Det som gynnas är främst administrationen och byråkratin, inte brukarna, företag och det omgivande samhället. Sverige behöver därför ställa om från en reaktiv offentlig sektor till en proaktiv, förbättringsinriktad förvaltning.

## **8.5 Förslag till en förbättringsorienterad förvaltningsmodell**

Enligt befintlig forskning utmärker sig framgångsrika verksamheter med det som kallas en förbättringskultur. En förbättringskultur kan kort beskrivas som en organisationskultur som stödjer arbetet med ständiga förbättringar där förbättringstänkandet har blivit en del i organisationen själv. Forskning och erfarenheter från verksamhetsutveckling i både industrin och offentlig sektor visar att det som utmärker framgångsrika verksamheter är att dessa har en utpräglad förbättringskultur i organisationen. Nyckeln är ständig förbättring ((45).

Utifrån dessa slutsatser föreslår denna rapport en strategi för offentlig verksamhet och dess förbättringspotential.

### **1. Förbättringskultur**

Utgångspunkten är att vi måste höja kvaliteten inte bara kontrollera den. Det finns en principiell motsättningen mellan att kontrollera och att förbättra kvalitet. Dagens statiska uppfattning om kvalitetssäkringssystem leder till en byråkratisering av offentlig verksamhet, med överproduktion av dokument, strategier och policyer. Det som gynnas är främst administrationen, inte välfärdens kunder.

Offentlig verksamheten ska istället ha fokus på dynamiska processer som skapar mervärde och ständigt behöver förbättras så att de levererar ännu mer värde till en ännu lägre kostnad. Ständiga förbättringar i liten skala ska ske iterativt och utgå från att det inte finns något optimal lösning. Förbättringar ska därför komma inifrån verksamheten och växa fram organiskt genom fler olika försök och många förbättringscyklar.

### **2. En verksamhetslogik med fokus på ständiga förbättringar**

Offentlig verksamhet kan delas in i värdeskapande system (kärnverksamheten), stödjande system och lagstiftande system. I det värdeskapande systemet levereras välfärdsnytta till medborgarna och företag. Det Stödjande systemet är till för värdeskapande systemet. I det stödjande systemet finns funktioner som direkt underlättar för värdeskapande systemet att leverera nytta.

I det lagstiftande systemet återfinns funktioner för reglering och styrning. Många nationella aktörer som som fastställer spelreglerna för de andra systemen återfinns här.

Verksamhetslogiken är att det inte finns något optimalt värdeskapande. Utgångspunkten är att inget är så bra att det inte kan göras bättre. Det stödjande systemet och lagstiftande systemet

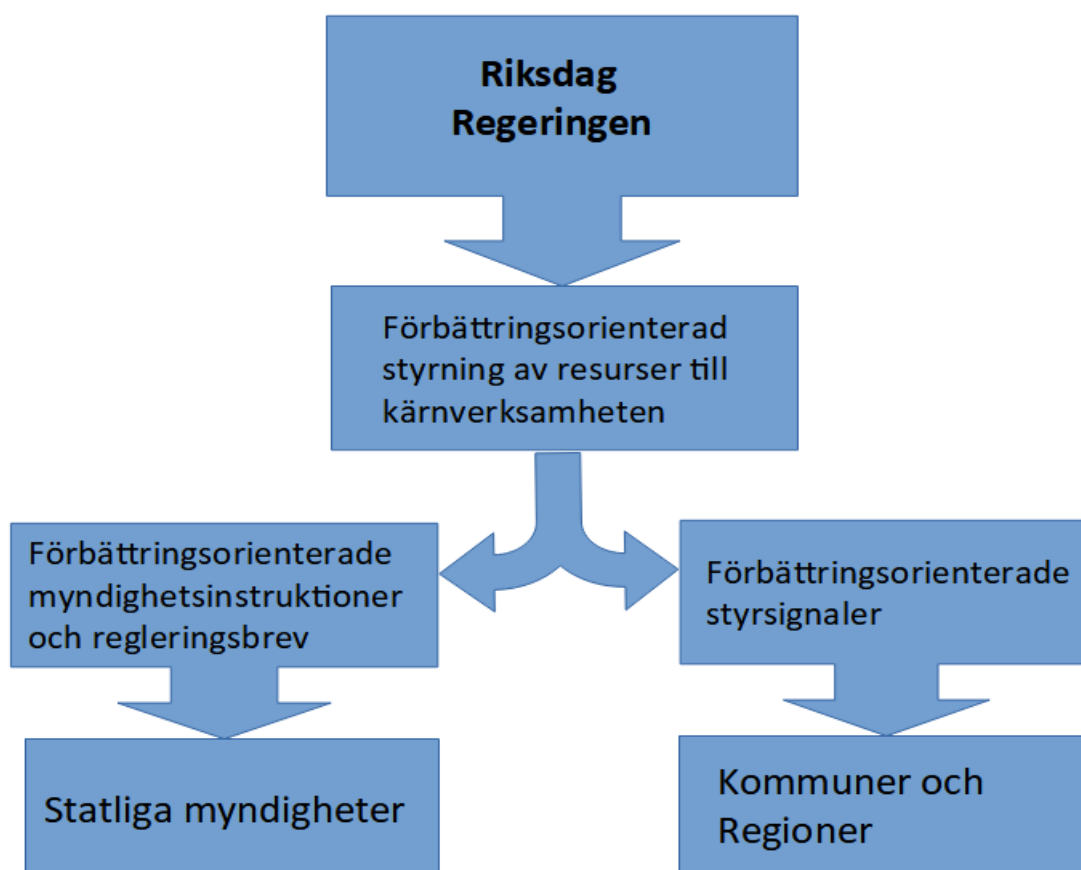
behöver därför förse det värdeskapande systemet med ständigt ökande förbättringsförutsättningar för att åstadkomma ständiga förbättringar och skapa ännu mer värde till en ännu lägre kostnad.

### 3. Värdeskapande eller inte

En verksamhetsprocess kan grovt delas upp i två kategorier: värdeskapande och icke värdeskapande aktiviteter. Icke-värdeskapande aktiviteter kan sin tur indelas i nödvändiga och icke-nödvändiga. Icke-nödvändiga aktiviteter tar tid och resurser, men tillför inte något direkt värde till välfärdstjänster. Icke-nödvändiga aktiviteter är brister i verksamheten. De utförs ofta för att kompensera brister som finns i processerna eller i systemet. Dessa går inte att förbättra och bör därför undvikas.

Nödvändiga icke-värdeskapande aktiviteter är kritiska för att verksamheten ska bedrivas, men skapar inget direkt värde för välfärdsmottagare. Ett sätt att förbättra icke-värdeskapande men nödvändiga aktiviteter är att reducera eller integrera aktiviteter om det inte går att sluta utföra dem. I enlighet med detta föreslår denna rapport en ny förvaltningsmodell för den offentliga verksamheten, där det ständiga förbättringsarbetet och inte reaktiv kontroll står i förgrunden.

Figur 1. En förbättringsorienterad förvaltningsmodell





En förbättringsorienterad förvaltningsmodell kan därmed schematiseras enligt bilden ovan. Ett väsentlig steg i denna riktig är att göra regleringsbrev och myndighetsinstruktioner till förbättringsverktyg med fokus på kärnverksamheten. I instruktionen beskrivs hur myndigheten ska styras och vara organiserad. I det årliga regleringsbrevet får myndigheterna förutsättningar för sin verksamhet från regeringen. **Regleringsbrevet** är regeringens viktigaste instrument för att operativt styra myndigheternas verksamhet. Syftet är att verkställa regeringens politik. Myndigheternas instruktioner och regleringsbrev bör användas som modulatorer för resursanvändning med fokus på kärnverksamheten.

## 8.6 En iterativ modell för verksamhetsförbättring

Idag definieras alla problem som uppstår i offentlig verksamhet slentrianmässigt som ett tecken på brist på resurser. Detta är ohållbart på längre sikt. En förbättringsorienterad förvaltningsmodell förutsätter därför att krav ställs på iterativ förbättring av myndigheternas, kommunernas och regionernas verksamheter för att säkerställa en god resurshushållning och ändamålsenlig användning av skattemedel. Den bör vägleda myndigheter, kommuner och regioner när beslut om resurstillskott eller förslag till skattehöjningar övervägs. Varje enskilt steg i den iterativa förbättringsmodellen bör täcka in olika aspekter och skeden i resursanvändning genom en kontinuerlig balansering mellan resurser som används för ledning, administrativa stödfunktioner respektive kärnverksamheten.

### 1. Omdisponera

Det första steget handlar om att först och främst överväga åtgärder som kan påverka hur befintliga skatteresurser kan omdisponeras.

### 2. Omfördela

Det andra steget innebär att genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av de befintliga resurserna. Exempel på åtgärder: omfördelning av resurser från politisk och administrativ organisation till kärnverksamhet.

### 3. Bygga om

Vid behov genomförs det tredje steget som innebär mindre kostnader för politisk, administrativ och stödjande organisation.

### 4. Bygga nytt

Det fjärde steget genomförs om behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen. Det betyder omorganisering av kärnverksamhet, effektivisering av ledningsstrukturen för kärnverksamheten.

### 5. Balansera kostnader

Har bemannings- och lönestrukturen utvecklats i balans mellan den politiska, administrativa organisationen och kärnverksamheten.

### 6. Självstyrande team

Har ett arbetssätt med självstyrande team testats med syfte att minska kostnader för ledning och administration?

Det är först när ingen av dessa åtgärder räcker som resurstillskott från staten eller skattehöjningar på regional eller kommunal nivå kan övervägas.



# Referenser

1. Kommunallag (2017:725).

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725\\_sfs-2017-725/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725/)).

2. SSKR (2018). *Sveriges viktigaste chefsjobb*.

(<https://skr.se/download/18.5627773817e39e979ef5c394/1642491037837/7585-6124.pdf>).

3. SKR (2022). *Chefer i välfärden*.

(<https://skr.se/download/18.6df072c0184b920f7cd1fca4/1669900516772/Chefer-i-valfarden.pdf>).

4. SKR. (2021). *Politisk organisation i kommuner och regioner*

<https://skr.se/download/18.583b3b0c17e40e3038448bfa/1642425594887/7585-930-9.pdf>).

5. SKR. (2009). *Alternativa politiska organisationer En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*

<https://skr.se/download/18.45167e4317e2b341b24b867a/1642762666506/7164-462-6.pdf>).

6. SKR. (2022). En avsektorerad politisk organisation Demokrati och samordning i svenska kommuner <https://skr.se/download/18.2d9ee279183d14f8d043d1ab/1666257083566/En-avsektorerad-politisk-organisation.pdf>).

7. Jörgen, Johansson ((2023). *Samordning och komplexa policyproblem - erfarenheter från avsektorerade kommuner i Sverige*. (Nordisk Administrativt Tidsskrift, 100 (2), 31.

<https://journals.oslomet.no/index.php/nat/article/view/5265/4806>).

8. Riksrevisionen. (2021:3). *Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring* (RiR 2021:3). <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2021/administrationen-i-statliga-myndigheter---en-verksamhet-i-forandring.ht>.

9. Källa Patrik Hall. (2022). *Trots personalbrist- Byråkratin ökar i vården*.

<https://www.svd.se/a/pW4b9R/trots-personalbrist-byrakratin-okar-starkt-i-varden>.

10. Timbro. (2017) <https://timbro.se/app/uploads/2017/01/byratexplosionen.pdf>.

11. Vård fokus. ( 2018) *Fler styr och räknar – färre vårdar patienter*.

<https://www.vardfokus.se/yrikesroller/sjukskoterska/fler-styr-och-raknar-farre-vardar-patienter/>

12. SVD. (2022) <https://www.svd.se/a/pW4b9R/trots-personalbrist-byrakratin-okar-starkt-i-varden>

13. Dagens Samhälle. (2022) *Vårbyråkratin sväller. Så har Östergötland minskat administrationen*.

<https://www.dagensamhalle.se/samhalle-och-valfard/sjukvard/vardbyrakratin-svaller-sa-har-ostergotland-minskat-administrationen/>).

14. Ekonomistas. (2017). *Byråkratins ökning i universitetsvärlden*.

<https://ekonomistas.se/2017/10/02/byrakratins-okning-i-universitetsvarlden/>

15. SNS. (2022). *Analys 87. Allt fler högutbildade administratörer på universiteten – avlastning eller belastning?* <https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2022/08/sns-analys-87-en-alltmer-valutbildad-administration-inom-hogre-utbildning-avlastning-eller-belastning.pdf>).

16. Skattenytta. (2023). *HUR SER SKATTENYTTAN UT I SVENSK SKOLA?*

(<https://www.skattenytta.se/blogg/hur-ser-skattenyttan-ut-i-svensk-skola>).

17. Lärarns Riksförbund. *Bara hälften av skolornas pengar går till undervisning.* (<https://www.dn.se/debatt/bara-halften-av-skolornas-pengar-gar-till-undervisning/>).
18. Läkartidningen. (2023) *Administratörerna återvänder för arbete på vårdgolvet,* <https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2023/09/administratorerna-atervander-for-arbete-pa-vardgolvet/>).
19. Martin Fransson, Johan Quist. ( 2018) *Fri som en fågel. en studie av återprofessionalisering inom Försäkringskassan* <https://kau.diva-portal.org/smash/get/diva2:1265367/FULLTEXT01.pdf>).
20. Henrik, Eriksson, (2021) *Aveckla byråkratin i offentlig sektor.* <https://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/professor-avveckla-byrakratin-i-offentlig-sektor>.
21. Dagens medicin. (2019) *Chefslösa team tar grepp om hemsjukvården.* (<https://www.dagensmedicin.se/alla-nyheter/kommunal-halsa/chefslosa-team-tar-grepp-om-hemsjukvarden/>).
22. Chef.se. (2014). *Zappos avskaffar sina chefer.* <https://chef.se/zappos-avskaffar-sina-chefer/>
23. *Självstyrande Team.* <https://fou.helsingborg.se/projekt/sjalvstyrande-team/>.
24. CENTRUM FÖR TJÄNSTEFORSKNING. <https://www.kau.se/ctf/forskning/forskning-vid-ctf/projekt-och-profiler/aktuella-projekt/sjalvstyrande-team>
25. Helsingborgs kommun, (2022). Rapport: Självstyrande team. <https://media.helsingborg.se/uploads/networks/4/sites/136/2022/07/fransson-sjalvstyrande-team.pdf>.
26. Arcada, (2020). [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/346142/ARCADA\\_PUBLIKATION\\_1\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/346142/ARCADA_PUBLIKATION_1_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
27. Arcada.(2018). *Självstyrande arbetsteam – fungerar den holländska modellen inom hemvården i Finland?* /<https://news.cision.com/se/arcada-communications/r/sjalvstyrande-arbetsteam---fungerar-den-hollandska-modellen-inom-hemvarden-i-finland-,c2451424>
28. ECD.(2022) *Employment in general government.* <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b85007f1-en/index.html?itemId=/content/component/b85007f1-en>
29. Fipeco och Eurost.(2023). *La masse salariale publique* <https://www.fipeco.fr/fiche/Le-niveau-et-l%3%A9volution-de-la-masse-salariale-publique>.
30. <https://www.svd.se/a/Wj51zr/onning-for-ideburen-valfard-star-bara-for-tre-procent>
31. *Structural Tax Reforms and Public Spending Efficiency.* Structural Tax Reforms and Public Spending Efficiency,2020 [https://www.econpol.eu/publications/working\\_paper\\_51](https://www.econpol.eu/publications/working_paper_51)).
32. Assar Lindbeck. (1998) *Det svenska experimentet.* <https://www.ifn.se/media/mynpqt1s/1998-det-svenska-experimentet-webb.pdf>).
33. *Porträtt av en provokatör: Bo Södersten (1931–2017)* . <https://www.nationalekonomi.se/wp-content/uploads/2022/10/50-7-ml.pdf>
34. Research Institute of Industrial Economics (2021). IFN Working Paper No. 1408, 2021 Test Scores and Economic Growth: Update and Extension Gabriel Heller-Sahlgren and Henrik Jordahl ).

35. Lucas, Robert E. jr (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42.  
<https://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/darcillon-thibault/lucasmechanicseconomicgrowth.pdf>).
36. Hanushek, Eric A. och Ludger Woessmann (2008). "The role of cognitive skills in economic development." *Journal of Economic Literature* 46 (3): 607–668.  
<https://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%2BWoessmann%202008%20JEL%2046%283%29.pdf>).
37. Regeringen.(Dir. 2023:58 ).  
<https://www.regeringen.se/contentassets/4c94b78fc4834a359416a1427d5040eb/hogre-produktivitetstillvaxt-dir.-202358.pdf>).
38. *Svenskt Näringsliv*. (2019)). *Ett utmanat Sverige*.  
[https://www.svensktnaringsliv.se/regioner/kronoberg/g2lz4b\\_ett-utmanat-sverige.pdf\\_1135907.html/Ett+utmanat+Sverige.pdf](https://www.svensktnaringsliv.se/regioner/kronoberg/g2lz4b_ett-utmanat-sverige.pdf_1135907.html/Ett+utmanat+Sverige.pdf).
39. Statskontoret. (2023). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner*  
<https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2023/utvecklingen-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-regioner-2022/?publication=true>
40. Statskontoret. (2023). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2023/att-styra-de-sjalvstyrande-en-analys-av-statens-styrning-av-kommuner-och-regioner/?publication=true>).
41. Statskontoret. (2023). *I väntan på vård – ineffektiv statlig styrning för kortare köer* (RiR 2023:12)  
[https://www.riksrevisionen.se/download/18.78b25a52188ae73ecab37d/1686555665911/RiR\\_2023\\_12\\_rapport.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.78b25a52188ae73ecab37d/1686555665911/RiR_2023_12_rapport.pdf)).
42. Singh, J. & Singh, H. (2015). *Continuous improvement philosophy* - literature review and directions, *Benchmarking: An International Journal*, 22(1), pp. 75-119.  
[https://www.researchgate.net/publication/271712469\\_Continuous\\_improvement\\_philosophy\\_-\\_literature\\_review\\_and\\_directions](https://www.researchgate.net/publication/271712469_Continuous_improvement_philosophy_-_literature_review_and_directions)).
43. Henrik Eriksson (2021, Chalmers) *Så arbetar Sveriges bästa företag och vad kan läkemedelsindustrin lära?*  
[https://research.chalmers.se/publication/520989/file/520989\\_Fulltext.pdf](https://research.chalmers.se/publication/520989/file/520989_Fulltext.pdf) (Ursprungligen publicerad i *Pharma industry*(4): 72-74 ).)
44. Kullberg, S., Edén, E., Wänström, C. (2022). *Continuous Improvement Processes and Learning Climate as Antecedents for Learning and Motivation in Production Teams*. *Advances in Transdisciplinary Engineering*, 21: 221-232. <http://dx.doi.org/10.3233/ATDE22014>  
[https://research.chalmers.se/publication/531023/file/531023\\_Fulltext.pdf](https://research.chalmers.se/publication/531023/file/531023_Fulltext.pdf)
45. Henrik, Eriksson. (2019). *Sveriges bästa verksamheter*. Förbättringsakademin.