

Den skattefinansierade idémarknaden

EN SURVEYUNDERSÖKNING OM MYNDIGHETERS
IDÉ- OCH OPINIONSILDNING

Fredrik Erixon
Ulrik Franke

Den skattefinansierade idémarknaden

EN SURVEYUNDERSÖKNING OM MYNDIGHETERS
IDÉ- OCH OPINIONSILDNING

Fredrik Erixon
Ulrik Franke



TIMBRO

Juni 2005

TIMBRO

BOX 5234 | 102 45 STOCKHOLM

TEL 08-587 898 00

info@timbro.se

www.timbro.se

Innehåll

1. Inledning 3
2. Idémarknadens storlek: syfte och metod 5
3. Den myndighetsfinansierade idémarknaden 8
4. Appendix: Myndigheternas idé- och opinionsbildning 9

1. Inledning

De senaste åren har det uppstått en debatt om att opinionsbildningen successivt flyttar från politiska partier till statliga myndigheter. Det har påpekats att flera nya myndigheter är relativt udda skapelser i svensk myndighetstradition i betydelsen att de har få uppdrag av förvaltningskaraktär, men att de samtidigt är betydligt friare – ofta också instruerade – att bedriva aktiv opinionsbildning.

Flera exempel på senare tid har aktualiserat frågan om möjligheter och gränser för myndigheters opinionsbildning och samhällspåverkan. I mars i år skickade Arbetsförmedlingen i Nyköping (som är en del av myndigheten Arbetsmarknadsverket), tillsammans med en representant för Byggnadsfackets avdelning 41, ett brev som uppmanade arbetslösa byggnadsarbetare att delta i en demonstration för kollektivavtalet om de fortsättningsvis ville ha ersättning från A-kassan. Skatteverket och biståndsmyndigheten SIDA har bekostat annonskampanjer som tydligt bildat opinion för höga skatter respektive ökat bistånd. Folkhälsoinstitutet anses av många de senaste åren ha tagit en markant ideologisk riktning, och ägnar åtskilliga resurser till opinionsbildning. Glesbygdsverket har fått samma kritik, liksom Ungdomsstyrelsen, Konsumentverket och flera av de statliga ombudsmännen.

Överlag tycks också allt fler myndigheter uppfatta opinionsbildning och samhällspåverkan som legitima uppdrag. I en studie av Bo Rothstein konstaterades bl a att den yrkeskategori som mest frekvent publicerade artiklar på Dagens Nyheters debattsida under 2003 var just generaldirektörer och verkschefer.¹

I den demokratiutredning som lämnades till regeringen år 2000 kritiserades också utvecklingen mot opinionsbildande myndigheter i skarpa ordalag:

Med oro ser vi dock hur verk och myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksamhetsintresse. Vi finner det stötande och anser att det är en misshushållning med skattemedel. Det röjer en allvarlig missuppfattning av varit deras medborgaruppdrag består. Det urgröper tilltron till deras opartiskhet...²

Det som skiljer några av de ovan nämnda myndigheterna från andra mer renodlade ämbetsverk är att de helt eller delvis saknar stöd för att med hjälp av lagar och förordningar verkställa av Riksdagen fastställd politik och utföra denna enligt grundlagens krav på opartiskhet från offentligt anställda tjänstemän. Det kan naturligtvis diskuteras i vilken mån denna utveckling mot en ideologisk statsapparat är ny och bryter med en äldre ämbetsmanna-

.....

¹ Rothstein, Bo, "Från reformbyråkratier till ideologiska statsapparater", *Nytt Norsk Tidsskrift* 3–4, 2004.

² *En uthållig demokrati – politik för folkstyrelse på 2000-talet*, SOU 2000:1, sid 132.

tradition; statsvetare har visat på hur myndigheter och verk tidigare under historien haft ideologiproducerande inslag. Den ”fostrande” staten har ofta haft långtgående ambitioner som manifesterats i vissa myndigheters uppdrag.³ I strikt statsvetenskaplig mening har den korporativistiska idén om myndigheters arbetssätt – vid vissa tidpunkter en etablerad praxis för myndigheters styrform – också varit ett avsteg från den äldre myndighetstraditionen. Men detta ligger vid sidan av den trend vi nu kan observera med en myndighetspolitik som går i riktning mot mindre traditionell statsförvaltning och ökad ideologiproduktion.

.....
³ Se t ex Hermansson, Jörgen, *Politik som intressegemenskap*, Norstedts Förlag 1993.

2.

Idémarknadens storlek: syfte och metod

Det finns i dag ett nyvaknat intresse för myndigheternas arbete. Allt fler börjar ställa frågor om myndigheters uppdrag, legitimitet och effektivitet. Statskontoret har t ex fått i uppdrag att utreda hur många myndigheter vi har i Sverige efter de senaste decenniernas myndighetsinflation. Men det saknas undersökningar och material om hur mycket myndigheter satsar på att försöka påverka politik och samhällsopinion.

Ett av skälen är att det är närmast omöjligt för utomstående forskare att få en korrekt bild av hur mycket resurser som läggs på detta. När inte ens myndigheterna själva för löpande redovisning om anslag till att påverka politik och opinion, blir det naturligtvis svårt för andra att bilda sig en uppfattning. Det faktum att vi saknar kunskap om detta är anmärkningsvärt. Det ställs i dag stora krav på att företag redovisar de resurser de lägger på samhällspåverkande arbete. Av betydligt större vikt för ett demokratiskt styrelseskick är att det görs klart i vilken mån offentliga institutioner – som till skillnad från regeringen inte är föremål för demokratisk prövning vart fjärde år – med hjälp av skattemedel försöker påverka medborgare, riksdag och regering i viss riktning.⁴

Det finns dessutom ett antal svåra gränsdragningar att göra. Särskilt svårt är att avgöra vad som är just försök till påverkan av politik och samhällsopinion. Denna studie är inget undantag från den regeln.

En snäv definition av vad som utgör påverkan på politik och samhällsopinioner tar sikte på annonskampanjer, informationsmaterial, debattartiklar o s v som tar tydlig ställning för en viss politisk uppfattning. Fenomenet opinionsbildningsarbete rör dock mer sofistikerade metoder än just tydliga ställningstaganden för viss politisk åsikt. Bakom en särskild kampanj, eller försök till opinionspåverkan, finns en undervegetation av forskning, analys, litteratur, konferenser, seminarier, opinionsundersökningar och annat som sällan tar tydlig ställning men där valet av forsknings- och analysmetod, författare, talare på konferens m m driver en fråga i en viss politisk riktning. Problemet med en sådan definition är att den riskerar att bli alltför vid och att den inte är möjlig att undersöka i detalj. Samtidigt är det centralt för en uppskattning av opinionsbildning generellt att studera just de mer sofistikerade metoderna för politik- och opinionspåverkan.

.....
⁴ Vissa medier, särskilt branschmedier, och Sifo har visat intresse av att undersöka hur mycket myndigheter köper reklam för. En mycket liten del av myndigheters reklambudgetar syftar till att påverka politik eller opinion, men signifikanta summor läggs ändå på opinionspåverkan, t ex Skatteverkets treårskampanj mot svartarbete (33 miljoner kronor) och Naturvårdsverkets specialsatsning på att öka kunskaperna om växthuseffekten (60 miljoner i två år).

I denna undersökning studeras hur stor den myndighetsfinansierade idémarknaden är. Med andra ord försöker studien fånga idé- och opinionsbildning i en vidare mening än konkreta kampanjer med tydlig politisk udd.

Denna studie, som är ett första steg i arbetet med att uppskatta storleken på myndigheters bidrag till den svenska idémarknaden, bygger på en surveyundersökning som genomfördes av Timbro under våren 2005. Metoden har varit att låta myndigheterna själva göra en uppskattning av hur mycket resurser de anslög till idéarbete under 2004.

I de fall då myndigheten inte ville, eller tyckte sig kunna, delta i undersökningen har vi själva försökt göra en uppskattning baserad på årsredovisningar, regleringsbrev samt information från andra publikationer och respektive myndighets webbsidor. Dessa uppskattningar, liksom de granskningar vi gjort av de inkomna svaren, har baserats på en försiktighetsprincip där vi underskattat kostnaden för idé- och opinionsbildningsinsatser och hellre ”friat än fällt”, för att använda det uttrycket.

Med de flesta myndigheter har vi haft telefon- och/eller e-postkontakt för att diskutera deras egna svar eller våra uppskattningar i de fall de inte inkommit med svar.

Totalt skickades undersökningen till 89 myndigheter. Av dessa har 66 myndigheter inkommit med svar. För 5 myndigheter har vi gjort egna uppskattningar.⁵ 17 myndigheter som mottog undersökningen har tagits bort från undersökningen.⁶ Skälet till detta varierar, t ex att de inte bedrev någon verksamhet under 2004 eller att de ej inkommit med svar samtidigt som deras årsredovisningar, regleringsbrev eller annan information från myndigheten inte ger tillräckligt underlag för en uppskattning.⁷

Urvalet av myndigheter baseras på Ekonomistyrningsverkets förteckning över svenska myndigheter som finns i dess underlag till statens årsredovisning. I denna förteckning ingår också affärsverk, länsstyrelser samt universitet och högskolor, men dessa har i föreliggande studie tagits bort från urvalet i syfte att koncentrera studien på traditionella myndigheter. Det betyder också att statliga bolag som Apoteket, Systembolaget och Svenska Spel, som också är en del av staten och som också anslår resurser till politik- och opinionspåverkan, inte finns med i studien. Denna studie fångar heller inte den opinionsbildning som bedrivs i projektform inom vissa departement, t ex socialdepartementets projekt Flicka eller utrikesdepartementets kampanj för mänskliga rättigheter.

.....
⁵ Diskrimineringsombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Naturvårdsverket, Skolverket och Verket för innovationssystem (VINNOVA).

⁶ Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Boverket, Centrala etikprövningsnämnden, Exportkreditnämnden, Hälso- och Sjukvårdens ansvarsnämnd, Insättningsgarantinämnden, Nämnden för offentlig upphandling, Polarforskningssekreteriatet, Presstödsnämnden, Riksföräkringsverket, Rådet för forsknings- och utvecklingssamarbete inom EU, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska institutet, Statens institut för ekologisk hållbarhet, Statens jordbruksverk och Svenska Unescorådet.

⁷ I några myndigheters årsredovisningar finns uppgifter om tydliga opinionsbildningsarbeten men när de varit finansierade av andra källor än deras egna grundanslag – t ex Allmänna Arvsfondens medel till Barnombudsmannen för att utveckla och opinionsbilda för en lekpolitik – tas de inte med i denna undersökning.

Många av myndigheterna är små och bedriver en verksamhet av liten omfattning. Dessa myndigheter – t ex Statens musiksamlingar, Statens VA-nämnd, Nämnden för hemslöjdsfrågor och Specialskolemyndigheten – har också tagits bort från urvalet. Flera andra myndigheter av större format har också exkluderats då deras verksamhet inte är av den art att den inkorporerar idé- och opinionsbildning, t ex Domstolsverket, Skogsstyrelsen och Polisväsendet.

Myndigheter med uppdrag att finansiera forskning – Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, m fl – har också exkluderats.⁸ Andra myndigheter som bedriver forskning i egen regi eller ger anslag till externa forskare, finns med i studien.⁹ Skälet till att dessa är medtagna är att de handlar om politiska frågor, att myndighetens uppdrag huvudsakligen inte är att finansiera forskning och att formen för att bestämma vilket slags forskning som ska genomföras, ligger bortom de processer och metoder som universitet, forskningsråd och vetenskapssamhället använder sig av för att värdera forskningsansökningar. Den forskning som finns med i denna studie – vilket är en marginell del av myndigheters totala anslag till forskning – är med andra ord forskning som i hög utsträckning är styrd från början. Detta betyder inte nödvändigtvis att den medtagna forskningen håller låg kvalitet, men åtminstone att forskarens frihet är beskuren redan från början, att finansieringen av forskningen är villkorad av forskningens inriktning, innehåll och metod – samt att dessa villkor inte ställts upp av forskarsamhället utifrån vetenskapliga prioriteringar, utan oftast av myndighetens styrelse eller ledning. Detta gäller särskilt forskning som bedrivs i en myndighets egen regi eller anslag som ges av myndigheter där uppdraget för myndigheten tydligt är av opinionsbildande karaktär eller där forskningen är inkorporerad i arbetet för att förverkliga en politisk ambition.

I studien har vi inte heller tagit med forskning som angränsar till utredningsuppdrag eller löpande redovisningsuppdrag som tydligt är beställda av regeringen i respektive myndighets regleringsbrev.

I närheten av forskning ligger också myndigheter som har till uppdrag att inhämta och bearbeta officiell statistik, t ex Statistiska Centralbyrån. Allt arbete av den karaktären är exkluderat från denna undersökning.

I undersökningen ingår inte heller det som anslås till myndigheternas grunduppdrag – t ex myndighetsutövning, tillsyn, normgivning, och annat verkställande av förvaltningsuppdrag – eller verksamheter i direkt anslutning till detta. Information eller annonser som syftar till att informera om en myndighet och dess uppdrag, eller på annat sätt upplysa allmänheten om en myndighetsfråga, har vi också bett myndigheterna att exkludera.

.....
⁸ Det betyder inte nödvändigtvis att anslagsgivningen från forskningsråden saknar inslag av idé- och opinionsbildning – sådan kritik finns mot t ex Vetenskapsrådet i fråga om genusforskning och mot FAS i arbetsmarknadsfrågor – men det är inte möjligt att inom ramen för denna studie studera och uppskatta inslag av idé- och opinionsbildning i forskningsrådets anslagsgivning.

⁹ Dock inte Institutet för Framtidsstudier, som har exkluderats av skälet att det är en stiftelse.

3.

Den myndighetsfinansierade idémarknaden

Enligt den surveyundersökning vi genomfört uppgick 2004 myndigheternas idé- och opinionsbildning till 2 057 014 000 kronor (se appendix). Det är utan tvivel en överraskande stor anslagsgivning som bidrar till en omfattande myndighetsfinansierad idémarknad.

Trots försök att reducera risken för att inkludera resurser som inte går till någon form av idé- och opinionsbildning, eller exkludera resurser som går just till detta, bör det påpekas att metodvalet inte garanterar hundra procentig träffsäkerhet. Givet att många myndigheter inte tagits med i studien och att det inte gått att uppskatta anslagsgivningen för några viktiga och stora samhällspåverkande myndigheter, Arbetsmarknadsstyrelsen till exempel, förefaller det troligt att de två miljarderna som myndigheter 2004 lade på idé- och opinionsbildning är i underkant snarare än i överkant.

De myndigheter som vi själva uppskattat anslagen för står för ungefär 146 500 000 kronor.

Jämfört med de inkomna svaren har totalsumman efter våra granskningar av årsredovisningar, regleringsbrev, styrdokument, övrig myndighetsinformation samt telefon- och/eller e-postkontakt med myndigheter minskats med ungefär 800 000 000 kronor.

En majoritet av myndigheterna beräknar motsvarande anslag vara oförändrat under 2005. Tio myndigheter beräknar öka anslagen och åtta myndigheter beräknar minska anslagen.

4.

Appendix: Myndigheternas idé-
och opinionsbildning

Myndighet	Idéarbete
Arbetslivsinstitutet	140 000 000
Arbetsmarknadsverket	0
Brottsförebyggande rådet	19 617 000
Brottsoffermyndigheten	700 000
Centrala studiestödsnämnden	3 600 000
Diskrimineringsombudsmannen*	6 287 000
Djurskyddsmyndigheten	21 200 000
Dramatiska institutet	130 000
Ekonomiska rådet	2 100 000
Ekonomistyrningsverket	0
Finansinspektionen	0
Folke Bernadotte-akademin	4 136 000
Forum för levande historia	22 000 000
Försäkringskassan	48 000 000
Glesbygdsverket	19 980 000
Handikappombudsmannen	500 000
Högskoleverket	0
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering	22 674 000
Institutet för tillväxtpolitiska studier	95 000 000
Integrationsverket	41 000 000
Internationella programkontoret för utbildningsområdet	0
Jämställdhetsombudsmannen*	7 300 000
Kemikalieinspektionen	8 000 000
Kommerskollegium	1 000 000
Konjunkturinstitutet	23 040 000
Konkurrensverket	39 500 000
Konsumentverket	5 670 000
Livsmedelsekonomiska institutet	10 000 000
Livsmedelsverket	75 550 000
Lotteriinspektionen	0
Läkemedelsförmånsnämnden	1 500 000
Läkemedelsverket	800 000
Medlingsinstitutet	830 000

Migrationsverket	34 500 000
Myndigheten för skolutveckling	150 000 000
Nationella sekretariatet för genusforskning	5 000 000
Naturvårdsverket*	88 000 000
Nordiska Afrikainstitutet	10 649 000
Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning	1 046 000
Post- och telestyrelsen	70 000
Radio- och TV- verket	780 000
Riksgäldskontoret	0
Riksrevisionen	0
Riksutställningar	10 920 000
Sametinget	572 000
Skatteverket	10 000 000
Skolverket*	15 000 000
Statens biografbyrå	0
Statens bostadsnämnd	0
Statens energimyndighet	150 000 000
Statens folkhälsoinstitut	218 000 000
Statens institut för kommunikationsanalys	22 121 000
Statens kulturråd	0
Statens kvalitets- och kompetensråd	2 000 000
Statens pensionsverk	1 000 000
Statens strålskyddsinstitut	13 000 000
Statens väg- och transportforskningsinstitut	138 000 000
Statistiska centralbyrån	0
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, SIDA	281 000 000
Styrelsen för psykologiskt försvar	1 500 000
Svenska ESF-rådet (Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige)	10 000 000
Svenska institutet	40 000 000
Svenska institutet för Europapolitiska studier, SIEPS	3 280 000
Totalförsvarets forskningsinstitut	0
Totalförsvarets pliktverk	1 562 000
Tullverket	2 200 000
Turistdelegationen	10 000 000
Ungdomsstyrelsen	6 800 000
Verket för innovationssystem, VINNOVA*	29 900 000
Verket för näringslivsutveckling	180 000 000
SUMMA	2 057 014 000

* markerar att författarna gjort egen uppskattning eftersom svar ej inkommit