

# Att vara brygga mellan forskning och politik – en festskrift från nya ESO:s 10-årsjubileum

*Rapport till  
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi  
2017:8*



**Regeringskansliet**  
Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [kundservice@wolterskluwer.se](mailto:kundservice@wolterskluwer.se)  
Webbplats: [wolterskluwer.se/offentligapublikationer](http://wolterskluwer.se/offentligapublikationer)

Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24735-8

# Innehåll

<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
<b>1 ESO och bristen på systematisk analys av politikens konsekvenser .....</b>	<b>9</b>
<i>Lars Hultkrantz</i>	
<b>2 Ett bra PM vid exakt rätt tidpunkt kan slå världen med häpnad .....</b>	<b>17</b>
<i>Anders Borg</i>	
<b>3 Dialog mellan forskare, folk och folkvalda – en förutsättning för förtroende.....</b>	<b>25</b>
<i>Cissi Billgren Askwall</i>	
<b>4 Hur får forskningsunderlag genomslag i politiken? Reflektioner utifrån egna erfarenheter .....</b>	<b>43</b>
<i>Lars Calmfors</i>	
<b>5 ESO – de senaste tio åren .....</b>	<b>59</b>



# Inledning

*Hans Lindblad\**

## **ESO:s roll och oberoende**

I år är det tio år sedan Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) nystartade, men ESO:s historia går betydligt längre tillbaka än så. Redan 1981 startade expertgruppen och verkade då i dryga 20 år. I den utredning som låg till grund för att ESO bildades gavs motivet att en sådan kommitté skulle ”bidra till en bättre resursanvändning och stärka förutsättningarna för rationella beslut genom att vidga kunskaperna om de handlingslinjer som står till buds”.

När ESO nystartade 2007 efter att ha varit nedlagt under några år kom uppdraget att likna det som tidigare ESO haft. ESO:s roll är att förutsättningslöst bredda, fördjupa och producera kunskap och underlag inom viktiga områden för samhällets utveckling inför framtida beslut. All framgångsrik politikutveckling byggs i grunden av seriös och noggrann analys – och i detta har ESO en viktig roll.

Förutsättningarna för ekonomisk-politiska analyser och utredningar har dock förändrats sedan det tidiga ESO:s tillkomst. En mängd institutioner, organisationer och tankesmedjor tar i dag fram analysunderlag som kan användas i politiken. Under åren har också nya analysmetoder utvecklats, vilket öppnat möjligheter att ta fram mer gedigna underlag.

ESO:s roll är alltjämt att skapa en dynamisk plattform där politik, forskning, idéer, debatt och praktik möts. Det är viktigt att påpeka att ESO har en oberoende roll gentemot vår uppdragsgivare, Finansdepartementet. Rapporterna produceras av forskare och

---

\* Hans Lindblad är ordförande för ESO, fil. dr. i nationalekonomi och riksgäldsdirektör.

experter som i sin analys är oberoende gentemot ESO. Detta dubbla oberoende ställer krav på hög kvalitet och integritet.

I rollen ligger också att sprida den kunskap som tas fram. Denna roll och funktion är extra viktig när påståenden flödar och det ibland kan vara svårt att avgöra vad som är rimligt sant och kanske mindre rimligt sant. Att i dagens informationsmiljö erbjuda fördjupad kunskap inom viktiga områden är centralt för samhällets utveckling och för det demokratiska samtalet. Det är utomordentligt angeläget att vårda våra analyserande och granskande institutioner och värna det arbete som bedrivs inom dessa. Detta för att de politiska besluten ska kunna vara välunderbyggda och baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

### **Påverkan på debatt och politik**

Vad har då ESO:s arbete över åren lett till? Närmare 70 rapporter har producerats sedan nystarten. De adresserar en stor mängd olika frågor; allt från arbetsmarknad, miljö- och energifrågor, skatter till hälso- och sjukvårdsfrågor. ESO har ordnat närmare 60 större seminarier där ca 100 personer deltagit på plats per tillfälle och många ytterligare har följt oss på TV eller webben. Frågan är då om detta arbete satt några avtryck i politiken?

Vi vet att vi påverkar i och med det kontinuerliga arbete som görs med uppföljning av våra rapporter. Jag vill här bara nämna ett axplock ESO-rapporter som skrivits över åren och som har påverkat debatten och i vissa fall även politiken:

- ✓ ”Fyra dyra fonder”, om AP-fondernas förvaltning av Malin Björkmo från 2009 påverkade debatten och är en del i underlaget i förslaget om färre fonder.
- ✓ ”Beskattningsavdrag av privat pensionssparande” som kom 2010 av Åsa-Pia Järliden Bergström, Märten Palme och Mats Persson spelade en roll för de förändrade reglerna för avdragsrätten för privat pensionssparande.
- ✓ Två rapporter om 3:12-reglerna från 2012 och 2014 av bland annat Annette Alstadsaeter har haft en påverkan på hur detta regelverk har förändrats.

- ✓ En rapport som är väl omskriven och ständigt aktuell är Peter Birch Sörensens översyn av det svenska skattesystemet från 2010 ("Swedish tax policy").
- ✓ Till sist, en rapport som framför allt fått uppmärksamhet på det lokala planet är rapporten om kommunal effektivitet "Mer än tur i struktur" (2016) av Magnus Arnek, Tore Melin och Anders Norrlid.

## Nya ESO jubilerar med viktigt tema

Vilka är då de stora frågorna och samhällsutmaningarna framöver? Var är kunskapsluckorna som störst och mest angelägna att sluta? Och vad är det egentligen som beslutsfattare behöver och efterfrågar?

Den 4:e oktober hölls ett välbesökt seminarium med anledning av nya ESO:s tioårsjubileum med det övergripande temat *Värdet av utvärdering och analys i politiken*.

Vid seminariet gav de medverkande sina egna infallsvinklar på frågeställningarna. Flera av underlagen finns nu i något omarbetade former i denna skrift.<sup>1</sup>

*Lars Hultkrantz*, professor vid Handelshögskolan vid Örebro universitet och ledamot i ESO:s styrelse reflekterar över ESO:s roll och betydelse, särskilt i meningen att råda bot på en avsaknad av strategiska konsekvensanalyser. *Anders Borg*, tidigare finansminister och initiativtagare till nystarten av ESO 2007, betonar behovet av genomarbetade underlag inför politiska reformer. *Cissi Billgren Askwall*, generalsekreterare vid Vetenskap & Allmänhet, lyfter fram vikten av att det finns en dialog mellan forskare, beslutsfattare och allmänhet och pekar på dess betydelse för förtroende. *Lars Calmfors*, professor emeritus vid Stockholms universitet, beskriver hur evidensbaserad analys kan få genomslag i politiken utifrån sin erfarenhet av att förmedla forskningskunskap till beslutsfattare. Skriften avslutas med ett kapitel som ger en bild av de rapporter som har producerats under nya ESO:s tioåriga historia.

Jag hoppas att denna skrift ska ge ytterligare diskussioner om vikten av en politik baserad på vetenskap och

<sup>1</sup> Vid seminariet deltog även Lena Lindgren, professor vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet och Max Elger, statssekreterare vid Finansdepartementet. De har tillfrågats, men inte haft möjlighet att medverka i skriften.

beprövad erfarenhet och, inte minst, hur vi kan arbeta för att åstadkomma detta. Som vanligt i ESO-sammanhang är det författarna själva som svarar för innehållet i rapporten, i det här fallet de respektive kapitlen.



# 1 ESO och bristen på systematisk analys av politikens konsekvenser

*Lars Hultkrantz*

I sin statsvetenskapliga avhandling om ”gamla” ESO, som levde åren 1981–2004, placerar Lemne (2010) in expertgruppen i två konfliktfält; ett inom regeringskansliet mellan Finansdepartementet och övriga departement och ett mellan regering och opposition. Hon menar att ESO kom att uppfattas som både Finansdepartementets och (den borgerliga) oppositionens verktyg och därmed hamnade, som avhandlingstiteln säger, *För långt från regeringen – och för nära*, vilket till slut ledde till att kommittén lades ner.

Hur ska man då förstå att ESO återuppstod 2007 och ännu tio år senare till synes lever och har hälsan? Det allmänna svaret är att det uppenbarligen finns ett behov av analyser som är *nära* regeringen i den meningen att de avser frågor som är, eller kan komma att hamna, på agendan men samtidigt är *långt från* regeringen på så vis att vare sig de direkta uppdragen eller de färdiga rapporterna är politiskt styrda.

Ett av flera skäl för detta som jag kan se är ESOs betydelse för att råda viss bot på ett systemfel i det svenska regeringsväsendet, nämligen bristen på systematiskt bedriven strategisk konsekvensanalys. Med detta menar jag analys som i tidiga skeden i de politiska beslutsprocesserna prövar olika tänkbara lösningar på ett identifierat problem för att avgöra vilken åtgärd, om någon, som bör gå vidare i en fortsatt mer specifikt inriktad politisk, teknisk och juridisk beredning inför ett politiskt beslut.

Bristen på strategiska konsekvensanalyser som underlag för nationell politikutformning har påtalats länge. I slutet av förra seklet uppmärksammade både Riksdagens revisorer (1997) och ESO självt

(Gunnarsson & Lemne 1998) att kommittéväsendets utredningar som skulle förse regering och riksdag med beslutsunderlag hade stora kvalitetsbrister. Riksrevisionen (2004) konstaterade att det fanns ”mycket stora brister” i särskilt de kostnadsredovisningar och samhällsekonomiska konsekvensanalyser som kommittéerna gör, trots att en ny kommittéförordning och en ny kommittéhandbok hade införts. Även om vissa förbättringar sedan dess gjorts har dock av allt att döma problemet förvärrats eftersom de allt viktigare europeiska beslutsprocesserna gjort behoven större.

Inom EU åtog sig parlamentet, rådet och kommissionen strax efter sekelskiftet att göra konsekvensbedömningar som stöd för lagstiftningsförslag och materiella ändringar (COM(2016) 615 final). Sedan dess har kommissionen förberett 975 konsekvensbedömningar som stöd för sina förslag. Syftet med dessa är att i tidigt skede i beslutsprocessen identifiera det samhällsproblem som ska lösas, vilka åtgärder som är möjliga och vilka konsekvenser som är förenade med olika åtgärdsalternativ, såsom exempelvis en reglering.

Detta är inte något som kommer av sig självt. En regering slits mellan att hantera de aktuella frågor som dagligen anmäler sig och arbetet för att driva genom reformer som redan initierats, t.ex. tidigare under oppositionsår före valet, eller någon annanstans, t.ex. på den europeiska politiska arenan. Tiden är pressad, mandatperioderna begränsade och regeringskansliet i internationell jämförelse underdimensionerat (Molander m.fl. 2002). Det är lätt att förstå att förmågan att samtidigt tänka nytt och tänka om blir lidande.

I de två spänningsfält Lemne talar om är strategiska konsekvensanalyser centrala. Oppositionen planerar framtida regeringsprogram och Finansdepartement vill få fackdepartement att tänka om. Lemne pekar på att ESOs nytta låg bland annat i förmågan att ifrågasätta heliga kor, vilket var särskilt viktigt i sektorsövergripande frågor som ett fragmenterat regeringskansli har svårt att hantera (s. 245). Men även ur en sittande regerings synvinkel är det uppenbart att det i det långa loppet straffar sig att försumma långsiktigt inriktat analysarbete. Förr eller senare kan man tappa ångan, vilket kanske var det som hände under Alliansregeringens sista år (meningarna är delade). Därför har exempelvis socialdemokratiska regeringar i två omgångar prövat att ha särskilda framtidsministrar med ansvar för

strategisk politikutveckling. ESO kan ses som en annan åtgärd för att analysera möjliga politiska reformer innan de kommit upp på den omedelbara agendan, visserligen av begränsad omfattning och med inriktning på punktinsatser, men som i alla fall uppenbarligen har visat sig ha överlevnadsförmåga.

Mot den bakgrunden är det märkligt att den svenska regeringen inte valt att följa EUs huvudspår när det gäller att utveckla systematiska rutiner för strategisk konsekvensanalys inför politiska beslut. Det svenska arbetet, som utgår från Konsekvensanalysförordningen, har inte ett sådant fokus på strategiska beslut. Denna förordning ska i stället tillämpas när myndigheter utfärdar allmänna råd och föreskrifter, dvs. i det sista ledet i regelgivningskedjan. Vidare är ett problem i den svenska kontexten statsförvaltningens fragmentering och bristen på övergripande ansvar för att utveckla processer och metoder för samhällsekonomisk analys. Detta gör det svårt för Sverige att påverka beslut inom EU i inledande formativa skeden innan en reforms grunddrag blivit låsta. Om Sverige inte tidigt utreder vilka konsekvenser olika förslag kan få för Sveriges del finns inget sådant underlag att utgå från vid de förhandlingar med medlemsländer som föregår besluten. (Nerhagen m.fl. 2017)

ESOs betydelse ligger alltså just i att på olika områden göra kunniga analyser som ligger i politikens framkant. Goda exempel på det under senare år är de ESO-rapporter som vågat ta stora grepp på utformningen av skattesystemet (Birch Sörensen 2010, Alstadsaeter & Jacob 2012, Alstadsaeter m.fl. 2014, Henrekson & Sanandaji 2104, Lodin & Englund 2017), sjukförsäkringen (Hägglund & Johansson 2016), familjepolitiken (Duvander m.fl. 2015) eller pensions-systemet (Barr 2013). Här har det nya ESO fortsatt på den väg som gamla ESO med stor framgång slog in på. Men det är ändå viktigt att framhålla att ESOs verksamhet inte ersätter ett systematiskt arbete med sådana analyser. ESO gör punktinsatser med en mycket begränsad budget, ofta utförda av extraknäckande forskare eller andra experter. ESO har dessutom fler uppgifter, exempelvis att kritiskt granska trender inom offentlig förvaltning, som prestationsbaserad styrning (Anell 2010, Winblad & Andersson 2010, Iversen 2011, Molander 2017), ”nudging” (Ramsberg 2016) och grön tillväxt (Kågeson 2016) eller att utveckla metodik för produktivitetsmätning (Arnek m.fl. 2013, Pettersson & Sundén 2014, Arnek 2014 och Arnek m.fl. 2016).

Men ESOs insats har genom åren inte enbart bestått i att vara tidigt ute medan reformer ännu är i ett formativt skede. Politiskt reformarbete handlar inte alltid om att harmoniskt genomföra en anpassning av ambitioner och styrmedel till förändrade behov och förutsättningar. Föråldrade strukturer kan ha starka försvarare som gärna söker strid. Det gamla ESO gjorde sig känt för att våga ta upp ämnen, till exempel jordbrukspolitiken (Wetterberg 1988) eller det kommunala självstyret (Söderström 2002), där det stod klart att den som sticker upp huvudet direkt drar på sig kraftig eld. Det fick kanslichefen själv erfara när den lokala LRF-avdelningen med instämmande av högste LRF-chefen som straff planterade igen utsikten framför hans sommarstuga (Wetterberg 2017, pers. komm.).

Jag har full förståelse för att ett statsråd med mycket på agendan kan vilja undvika en del politiska getingbon. Men om reformer någonsin ska bli politiskt möjliga på sådana områden kan det krävas att någon vågar börja ifrågasätta den gamla ordningen. Ibland är det just när en fråga uppfattas som särskilt känslig som en oberoende analys kan göra stor nytta. Det har jag som författare till ESO-rapporter en del egna erfarenheter av. Ett exempel är Hultkrantz & Wibe (1991) som utmynnade i förslag om förändrad inriktning för skogspolitiken. Den fick skarp kritik från olika håll, inte minst från Skogsstyrelsen. Innan vi var klara tillsatte Jordbruksdepartementet en egen utredning vars ordförande genast krävde att ESO skulle lägga ned vårt projekt (Wetterberg 2017, pers. komm.). Men ett år senare föreslog denna utredning, med ny ordförande, en ny Skogsvårdslag som i väsentlig del följde vårt förslag (tyvärr inte lika långtgående). Ett annat exempel är Hultkrantz m.fl. (1997), en ESO-rapport om mål, medel och makt i fiskeripolitiken med den famösa titeln *Fisk och fusk* (sedermera översatt till japanska med titeln *Okasana Ikasama*). Historien om det gatlopp jag fick löpa för denna skrift innehåller många pikanta detaljer (delvis beskrivna i Lövin (2007), en uppföljare som fick Stora journalistpriset). Viktigare är att den (och några avslöjande reportage som följde under åren därefter, särskilt i SVT, TV4, SvD och Lövins bok) öppnade många ögon för hur subventioner från svenska staten och EU, otillräcklig kontroll och en osund relation mellan politiska beslutsfattare och en militant branschintressent bidrog till omfattande överfiske. Detta var delvis redan känt bland t.ex. fiskebiologer

och tjänstemän på Naturvårdsverket, men inget man tyckte sig kunna tala högt om.

ESOs konstruktion ger expertgruppen en unik möjlighet att ge sig in på kontroversiella frågor. Här finns en påtaglig skillnad mellan gamla och nya ESO, vars rapporter genomgående fått lugnare mottagande. Ändå har det funnits en del potentiellt blodtryckshöjande rapporter som också väckt viss debatt, t.ex. Rabinowicz (2013) kritik av landsbygdsprogrammet, Björkmos (2009) kritik av AP-fonderna och Molanders (2017) kritik av kommunalisering och privatisering. På det hela taget kan man kanske få ett intryck av att det svenska etablissemanget blivit tåligare. Men frågan är om det också är så att ESO har blivit försiktigare. Om ESO får leva i tio år till får vi nog svar på det.

## Referenser

- Arnek, M., (2014). *Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikatorer på produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor*. ESO 2014:7. Wolters Kluwer.
- Arnek, M., Melin, T. och Norrlid, A., (2016). *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*. ESO 2016:6. Wolters Kluwer.
- Arnek, M., Bergman, M., Edqvist, H., Hultkrantz, L., Lundberg, S. och Svensson, M., (2013). *Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer*. ESO 2013:8. Wolters Kluwer.
- Alstadsaeter, A. och Jacob, M., (2012). *Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules*. ESO 2012:4. Wolters Kluwer.
- Alstadsaeter, A., Jacob, M. och Vejsiu, A., (2014). *3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups*. ESO 2014:2. Wolters Kluwer.
- Anell, A., (2010). *Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården*. ESO 2010:7. Wolters Kluwer.
- Barr, N., (2013). *The pension system in Sweden*. ESO 2013:7. Wolters Kluwer.
- Birch Sörensen, P., (2010). *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*. ESO 2010:4. Wolters Kluwer.
- Björkmo, M., (2009). *Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna*. ESO 2009:4. Wolters Kluwer.
- Duvander, A.-Z., Ferrarini, T. och Johansson, M., (2015). *Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet*. ESO 2015:5. Wolters Kluwer.
- EU-kommissionen (2016). *Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union*. COM(2016) 615 final.
- Gunnarsson, V. och Lemne, M., (1998). *Kommittéerna och bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst?* Rapport till ESO. Ds 1998:57.
- Henrekson, M. och Sanandaji, T., (2014). *Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen*. ESO 2014:3. Wolters Kluwer.

- Hultkrantz, L, Hasselberg, Y. och Stigberg, D., (1997). *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken*. Ds. 1997:81, Allmänna Förlaget.
- Hultkrantz, L. och Wibe, S., (1991). *Skogspolitik för ett nytt sekel*. Ds. 1991:31, Allmänna Förlaget.
- Hägglund, P. och Johansson, P., (2016). *Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet*. ESO 2016:2. Wolters Kluwer.
- Iversen, T., (2011). *Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden*. ESO 2011:7. Wolters Kluwer.
- Järliden Bergström, Å.-P., Palme, M. och Persson, M., (2010). *Beskattning av privat pensionssparande*. ESO 2010:2. Wolters Kluwer.
- Kågeson, P., (2016). *Grön tillväxt under lupp – en ESO-rapport om ett begrepp i tiden*. ESO 2016:5. Wolters Kluwer.
- Lemne, M., (2010). "För långt från regeringen – och för nära. Expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död." Stockholms universitet, Stockholm Studies in Politics 133 (doktorsavhandling).
- Lodin, S.-O. och Englund, P., (2017). *Yes box! En ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning*. ESO 2017:4. Wolters Kluwer.
- Lövin, I., (2007). "Tyst hav. Jakten på den sista matfisken." Stockholm: Ordfront.
- Molander, P., Nilsson, P-E. och Schick, A., (2002). *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. SNS Förlag.
- Molander, P., (2017). *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. ESO 2017:1. Wolters Kluwer.
- Nerhagen L., Forsstedt, S. och Hultkrantz, L., (2017) "Analyser av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige", *Ekonomisk Debatt*, årg 45, nr 3 sid 30-40.
- Pettersson, T. och Sundén, D., (2014). *Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet*. ESO 2014:6. Wolters Kluwer.
- Rabinowicz, E., (2013). *Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet*. ESO 2013:6. Wolters Kluwer.

- Ramsberg, F., (2016). *När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”*. ESO 2016:7. Wolters Kluwer.
- Riksdagens revisorer (1997). Kommittéväsendet Förslag till riksdagen 1997/98:RR3.
- Riksrevisionen (2004). Förändringar inom kommittéväsendet. RiR 2004:2.
- Söderström, L., (2002). *Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden*. Ds. 2002:7, Allmänna Förlaget.
- Wetterberg, G., (1988). *Alternativ i jordbrukspolitiken*. Ds. 1988:54, Allmänna Förlaget.
- Wetterberg, G. (2017). Personlig kommunikation 2017-11-10.
- Winblad, U. och Andersson, C., (2010). *Kåren och köerna – en ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård*. ESO 2010:9. Wolters Kluwer.



## 2 Ett bra PM vid exakt rätt tidpunkt kan slå världen med häpnad

*Anders Borg*

När jag funderar över ESO:s roll, gör jag det utifrån mina erfarenheter dels som finansminister, dels av att ha suttit i styrelsen för ESO under lång period.

För att förstå varför ESO startades – Sverige var på den tiden pionjär inom denna typ av verksamhet – kan det stora offentliga åtagandet i Sverige ses som ett skäl. En större del av arbetskraften fanns då, och finns fortfarande, inom offentlig verksamhet som skola, sjukvård och omsorg, än i andra jämförbara länder. Sverige har också ett omfattande transfereringssystem med pensioner, sjukförsäkringar och annat som påverkar människors beteenden, liksom en mängd regleringar och subventioner inom olika områden. ESO har bidragit med viktiga analyser av allt ifrån jordbrukspolitik till bostadssubventioner. Den offentliga ekonomin spelar större roll än i omvärlden och då behövs en expertgrupp för offentlig ekonomi.

### **Ett stort offentligt åtagande kräver kontinuerliga reformer**

Den offentliga sektorn har stor betydelse för den långsiktiga tillväxten. Om man jämför Sverige med andra länder är det tydligt att Sverige har skött det offentliga åtagandet mer effektivt och på ett sätt som gett bättre stöd för långsiktig tillväxt. Det finns flera skäl till detta. Ett viktigt skäl är sammansättningen av våra offentliga utgifter och skatter. Sverige avsätter, liksom övriga nordiska länder, mer resurser för utbildning, infrastruktur och andra områden som förbättrar tillväxtförutsättningarna, jämfört med till exempel Italien, Frankrike och Spanien där betydande resurser läggs på byråkrati.

När det gäller hur olika verksamheter utförs är Sverige världsledande inom sjukvård och högre utbildning. Vi har mer bekymmer när det gäller arbetsmarknad och skola, där slutsatsen ofta är att Sverige inte riktigt presterar på topp. På transfereringssidan håller vårt pensionssystem världsklass och vi har många människor som arbetar högt upp i åldrarna. Vi är till exempel bland de länder i Europa där 55-åriga män i minst utsträckning lämnar arbetsmarknaden. Mindre bra fungerar arbetslöshetsförsäkring och sjukförsäkring, där transfereringarna förefaller ha större negativa effekter än nödvändigt.

Sammantaget så fungerar både transfereringar och utförandet av olika verksamheter i grund och botten väl i Sverige även om det finns tydliga problemområden. I den politiska debatten försöker många blåsa upp frågan om varför det behövs stora reformer av offentliga utgifter när det i grund och botten är naturligt att kontinuerligt reformera offentliga verksamheter. Med tiden behöver system förändras, både för att regeltillämpningar blir glidande, oförutsedda sidoeffekter upptäcks eller människors normer och beteenden förändras. Därför behöver vi avdramatisera det här med översyner och förändringar – har man en stor och omfattande välfärdsstat så behövs det ett kontinuerligt och ständigt pågående reformarbete.

Utifrån vad media rapporterar skulle man kunna tro att det politiska reformarbetet i huvudsak initieras av någon kris i världsekonomin, att ett val ska vinnas eller någon mediastorm ska bemötas, och att den ekonomiska politiken är osystematisk och krisbaserad.

Jag skulle, även om denna bild naturligtvis till del är korrekt, i stället vilja slå ett slag för det som också utmärker Sverige: väl underbyggda utvärderingar som grund för politiska reformer. För det är nämligen så man gör under kriser, när valmanifest ska utformas eller när media stormar – man ser till vad som finns i hyllorna och lådorna. Ju bättre underbyggda genomlysningar som då finns, desto större är sannolikheten att man i rätt läge kan ta fram ett litet pm som kan spela en väldigt viktig roll för att bra reformer kan genomföras.

Vad är då ESO:s plats i den här vildvuxna ekologin av utvärderare? Jag tycker att det som är unikt med ESO är kopplingen till Finansdepartementet och kanske särskilt till departementets skatte- och budgetavdelningar. Det är viktigt att underlagen är

sakliga och bygger på både vetenskap och beprövad erfarenhet. Det är också viktigt att författare eller andra medverkande i ett ESO-projekt både har förankring i forskning och erfarenheter från hur olika regelverk fungerar i praktiken. Förslagen i en ESO-rapport ska fungera i den typ av lagstiftnings-, myndighets- och verksamhetsmiljö som vi har i Sverige. Där tycker jag ESO har en viktig roll att fylla jämfört med många andra av utvärderingsinstitutioner.

## Ekonomiska utmaningar framöver

Om vi blickar framåt – inom vilka områden finns det skäl för ESO att fördjupa sitt arbete? En utgångspunkt bör vara att Sverige är ett land som står sig väl i relation till övriga Europa och andra OECD-länder. Vi har haft en ekonomisk tillväxt i linje med de bästa industriländerna, en relativt låg arbetslöshet och en mycket stark sysselsättningsutveckling. Vi har låg inflation, överskott i bytesbalansen och mycket starka offentliga finanser. Sverige är i grunden ett väl fungerande land. Samtidigt finns det naturligtvis ett antal utmaningar.

En utmaning handlar om spänningen mellan produktivitet och lönekostnader. Nästan alla nordiska länder har antingen haft problem med att lönerna har dragit iväg eller att produktiviteten har utvecklats för svagt, vilket skapat problem med konkurrenskraften. Utvecklingen av de relativa enhetsarbetskraftskostnaderna är ett stort problem inte bara för Finland utan också för Danmark och Norge. Även om problemet hittills inte varit lika påtagligt i Sverige, är det i spänningen mellan lönekostnadsutvecklingen och produktiviteten som vår ekonomiska utveckling kommer att avgöras. Om produktiviteten inte återhämtar sig tillräckligt får vi acceptera att vi har ett mer begränsat utrymme för reallöneökningar än vi historiskt haft. För svensk del är även växelkursutvecklingen en riskfaktor för konkurrenskraften, eftersom kronkursen kan förstärkas både fem och tio procentenheter över tid utan att de underliggande fundamentala förhållandena förändras.

En annan utmaning rör bostadsmarknaden. Dagens skuldsättning kan bli ett sänke i en kommande kris på bostadsmarknaden som gör att vi går in i en djupare och längre konjunktursvacka. Skuldsättningen kan också komma att fungera som en broms och bidra till

att Sverige, liksom Finland och Danmark får en längre period med relativt låg tillväxt.

Ytterligare en utmaning handlar om teknisk utveckling, i synnerhet digitalisering. I många andra länder står den tekniska utvecklingen i fokus för den ekonomisk-politiska debatten. Digitalisering och artificiell intelligens kommer att medföra en större strukturomvandling på arbetsmarknaden än vad vi upplevt under de senaste åren. Just nu sker mycket av digitaliseringen inom personal-intensiva branscher som detaljhandel och administration och förmodligen kommer vi få större omställningsbehov på arbetsmarknaden än vad vi haft historiskt sett.

Den sista utmaningen jag vill nämna är naturligtvis integrationen. Det är utomordentligt svårt att underlätta för lågutbildade människor som har kommit hit med bristande språkkunskaper att snabbt komma in på arbetsmarknaden. Det finns inga "Alexanderhugg" eller enkla reformer som kan lösa detta, utan det kommer att ta tid och vara en besvärlig process.

## Min önskelista till ESO

Utifrån Sveriges utmaningar och förutsättningar, vill jag peka på tre områden där ESO kan spela en betydande roll. Det första området är bostadsmarknaden, där byggregleringar och planprocesser begränsar möjligheterna att bygga. Det räcker att notera att vi har en våningshöjd på ungefär sex våningar i Stockholm, Göteborg och Malmö för att förstå att mycket kan göras på bostadsmarknaden. Det naturliga i en storstad vore en väsentligt högre byggnation i stadens centrum som sedan gradvis blir lägre i ytterområdena. Om vi skulle gå från sex till nio våningar eller till och med tolv våningar skulle vi kunna bygga för betydligt fler i städernas innerområden. Användningen av mark blir effektivare, byggkostnaderna reduceras och driftskostnaderna för fastigheterna blir lägre om man bygger högre hus. Arbetsmarknaden i de största städerna präglas av hög sysselsättningsgrad och låg arbetslöshet. Eftersom arbetsmarknaden är bredare och mer dynamisk är också risken för långa perioder i utanförskap eller andra omställningsproblem mindre. Dessutom förbättras avkastningen på det offentliga åtagandet. Mer koncentre-

rade städer leder även till att vi får större avkastning på vår infrastruktur, att energianvändningen minskar och att koldioxidutsläppen reduceras. Fler människor får tillgång till våra absolut bästa utbildningsinstitutioner och avkastningen på investeringar i universitet och forskningsinstitutioner blir högre. Snabbväxande teknikföretag får också en starkare klustermiljö att verka i.

Att höja städerna från sex till nio eller tolv våningar vore en klar förbättring av den svenska bostadsmarknaden. Det är förvånande att Sverige håller fast vid idén om att städer ska vara låga.

Även hyresregleringen är värd att studera närmare. Hyresreglering är ett ineffektivt sätt att omfördela resurser på eftersom det inte är ett träffsäkert sätt att stödja de människor som är i behov av bostäder till låga kostnader. Eftersom hyresreglering försämrar arbetsmarknadens funktionssätt medför det förmodligen också kostnader i form av lägre BNP och sysselsättning. I Sverige finns det även makrorisker kopplade till hyresregleringen, eftersom den minskar omsättningen i beståndet på bostadssidan. Att kombinera omfattande begränsningar av byggandet och att reglera hyrorna skapar en kronisk obalans mellan utbud och efterfrågan som driver på hushållen och samhällets skuldsättning. Både när det gäller byggregleringar och hyresreglering kan ESO spela en viktig roll genom att klargöra problembilden och undersöka hur andra länder har genomfört reformer.

Det andra området som förtjänar genomlysning är skattesidan. Särskilt för ett land som Sverige med stora offentliga utgifter så spelar skatterna, och sammansättningen av skattesystemet, stor roll för samhällsekonomin. Vi behöver stötta produktiviteten för att behålla konkurrenskraft och relativa enhetsarbetskraftskostnader och där spelar marginalskatterna en viktig roll. Sverige behöver också förbättra entreprenörsklimatet. Jag har, i de olika snabbväxande entreprenöriella företag som jag arbetat med under åren inte minst inom Kinnevik, noterat att Stockholm har bekymmersamma skatteproblem jämfört med andra kluster för tech-bolag som Berlin och London. Beskattningen av personaloptioner är den kanske viktigaste frågan ur ett entreprenörskapsperspektiv. Vi har förmodligen också vinster att göra på arbetsmarknaden av att minska skattebelastningen.

Fastighetsskatten och ränteavdragen utgör två lågt hängande frukter för att förbättra skattesystemet. Vi har även en nedsatt

matmoms, vilket är märkligt när vi vet att vi av hälsoskäl behöver äta mindre. Sett ur en hållbarhetssynvinkel finns det ingen anledning att subventionera just konsumtionen av mat och vi vet från en lång rad studier att sänkt matmoms heller inte är en träffsäker fördelningspolitisk åtgärd. Med hjälp av förändrad fastighetsskatt, räntevdrag och matmoms borde det vara möjligt att genomföra en omfattande skattereform där marginalsatser kan sänkas och låginkomsttagare kompenseras genom bl.a. sänkta skatter på arbete. Långsiktiga och breda politiska överenskommelser i riksdagen, framför allt mellan de stora partierna skulle kunna bädda för en samhällsekonomiskt bra skattereform.

Ett tredje område för ESO att studera rör frågan om arbetsrätt och omställning. Utan att använda modetermer som ”gig-ekonomi” och ”uberisering” så är problemet en arbetsmarknad som präglas av större strukturomvandlingar, med fler människor som lämnar sina arbeten och behöver hjälp med utbildning och omställning. Kostnaderna för att ha en strikt arbetsrättslig reglering stiger förmodligen i den omgivningen – ju större omställningsbehov, desto mer komplicerat är det att klara med strikta regler. Här finns en trade-off mellan en flexiblare arbetsrättslig lagstiftning och behovet av att lägga större resurser på utbildning, kanske även innan arbetslöshetsriskerna blivit allt för stora och till breda grupper av arbetstagare som befinner sig mitt i livet för att ge människor en möjlighet till humankapitalutveckling. Reformen av områden som fungerar mindre bra i Sverige, till exempel arbetsmarknadspolitiken och a-kassan, kan förmodligen frigöra resurser som skulle kunna läggas på omställning, och därigenom öka människors trygghet under de här ganska tuffa processerna.

## Stigande behov av reformer

Vad ska vi då tro om reformbehovet i Sverige? Jag tror att reformbehovet i varje land stiger med tiden sedan man senast gjorde en större översyn av de offentliga åtagandena. I Sverige finns det särskilda skäl till att göra detta, däribland att vi har en gradvis och glidande ökning av skuldsättningen. Oavsett vad Finansinspektionen, Riksbanken och andra aktörer gör får vi räkna med att trenden mot låga räntor som vi haft sedan 80-talet förmodligen

kommer att bestå. Då är det troligt att hushållen tar på sig större skulder, vilket i sin tur riskerar att göra nästa lågkonjunktur djupare eller att vi, precis som i Danmark, får en lång och utdragen period av anpassningar av konsumtionen.

Vi har en ny parlamentarisk struktur och med det politiska läget i Sverige kommer det inte finnas så goda möjligheter att genomföra reformer. Sverige, liksom många andra länder, har fått fler partier. Den politiska konkurrensen har ökat till följd av lägre lojalitetsröstande och mindre intresseröstning, något vi trodde skulle leda till att väljarna blev mer rationella och politiken klokare. I stället har det nästan överallt blivit fragmentiserat och allt svårare att bilda majoritetsregeringar. Personligen tror jag att detta förhållande kommer fortsätta gälla i Sverige under en fem-tioårsperiod framåt. Ett växande reformbehov, och ökade ekonomiska risker i kombination med politiska svårigheter att agera kommer att leda till att vi vid nästa lågkonjunktur förmodligen får ett nytt behov av genomgripande systemreformer utifrån vad som, i det läget, är politiskt möjligt att göra. Där har ESO och andra aktörer som arbetar med utvärdering av det offentliga åtagandet en viktig uppgift. Särskilt inom de tre områden jag pekat på – bostadsmarknaden, skattesystemet och arbetsmarknaden – finns en betydande arbetsuppgift för ESO när vi blickar framåt.





### 3 Dialog mellan forskare, folk och folkvalda – en förutsättning för förtroende

*Cissi Billgren Askwall*

#### **Folkvandring för forskning**

Lördagen den 22 april 2017 var en blåsig och ganska kylig vårdag i Stockholm. På Mariatorget på Södermalm samlades människor i alla åldrar, en del med plakat och några med gula reflexvästar märkta ”funktionär”. Många verkade ovana vid situationen.

– Jag har aldrig demonstrerat tidigare, hördes från flera håll.

Journalister och tv-team var på plats för att intervjua dem som samlats. Det gemensamma målet var att promenera på mindre gator från Mariatorget via Mosebacke och fram till Medborgarplatsen, en sträcka på knappt två kilometer. Några trumslagare tog täten. Strax bakom gick folkbildaren Ola Rosling, forskaren Sverker Sörlin, miljöminister Karolina Skog och forskningsminister Helene Hellmark Knutsson, följda av ett flera hundra meter långt tåg.

”Science not Silence”, ”Kunskap är kul”, ”Forskning ger hopp om en bättre framtid”, ”Utbildning på vetenskaplig grund”, ”Vetenskapen ska vara fri – då får vi demokrati” och ”Källkritik, inte alternativa fakta”, var några av slagorden på plakaten. Sammantaget var det omkring 2 500 personer som slöt upp till manifestationen *March for Science* i Stockholm.

– Trots att vetenskapen är viktigare än någonsin är dess ställning hotad. Vetenskap och fakta ifrågasätts inte bara i de slutna Facebookgrupper där man förespråkar silvervatten eller skyller alla problem på invandrare. Vetenskapen ifrågasätts också av människor

med stor makt, sade Emma Frans, forskare, vetenskapsskribent och en av talarna vid manifestationens slutmål Medborgarplatsen.

Initiativet till ”March for Science” föddes i USA, där forskare och allmänheten ville stå upp för att forskningsbaserad kunskap ska komma till användning i samhället, och protestera mot den nytillträdda politiska ledningens ifrågasättande av vetenskaps-samhällets slutsatser, inte minst vad gäller klimatförändringarna. Den svenska manifestationens viktigaste budskap var att vi alla behöver ta till oss fakta och forskning, vara källkritiska och värna vårt kunskapsbaserade samhälle.

## Koppling mellan kunskap och demokrati

På 610 platser runt om i världen genomfördes ”March for Science” samma dag. Sammantaget beräknas mer än en miljon människor ha deltagit.

Samma morgon som manifestationen publicerades en debattartikel på SVT Opinion<sup>2</sup> undertecknad av 68 företrädare för fackförbund, studieförbund, lärosäten, forskningsfinansiärer, företag och andra organisationer. Tre åtgärder för att främja ett kunskapsbaserat Sverige lyftes fram i artikeln:

1. att ett vetenskapligt angreppssätt blir en starkare del av allmänbildningen
2. att politiker och beslutsfattare i högre grad får tillgång till och använder sig av evidensbaserad kunskap
3. att forskare stärker kommunikationen med övriga samhället

– Kopplingen mellan vetenskap och kunskap å ena sidan och demokrati å andra sidan, är viktig att tydliggöra, sade Ursula Berge, samhällspolitisk chef vid Akademikerförbundet SSR, som själv manifesterade i Göteborg, i en artikel efteråt.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Debattartikel införd i SVT Opinion den 22 april 2017: ”Nu marscherar vi mot faktaresistens och falska nyheter”: [www.svt.se/opinion/darfor-marscherar-vi-for-vetenskap-mot-alternativa-fakta](http://www.svt.se/opinion/darfor-marscherar-vi-for-vetenskap-mot-alternativa-fakta)

<sup>3</sup> Artikel på Akademikerförbundet SSR:s webbplats publicerad den 24 april 2017: <https://akademssr.se/reportage/historisk-marsch-vetenskapen>

SSR var ett av fackförbunden som undertecknade debattartikeln och en av totalt 81 organisationer som stödde den svenska delen av ”March for Science”.

För Vetenskap & Allmänhet, den ideella förening som samordnade manifestationen i Stockholm och koordinerade informationen om manifestationerna som samtidigt ägde rum i Göteborg, Uppsala, Umeå och Luleå, var månaderna inför manifestationen de mest hektiska i föreningens 15-åriga historia.

## En neutral plattform för dialog

Vetenskap & Allmänhet, ofta förkortat VA (uttalas ”va”, som i ”hursa?”), grundades 2002 på initiativ av riksdagsledamoten Majléne Westerlund Panke (S), som även blev föreningens första ordförande. Idén till föreningen hade hon fått ett par år dessförinnan när hon ingick i en parlamentarisk kommitté för att se över lagstiftningen i och med den snabba biotekniska utvecklingen. I kommitténs arbete ingick att samtala med forskare och representanter för civilsamhället. Det visade sig vara stor skillnad mellan vad forskarna ville använda den nya tekniken till och vad människor i allmänhet tyckte var lämpligt.

”Det är angeläget att medborgarnas möjligheter att få insyn, vara delaktiga och utöva inflytande när det gäller teknikutvecklingen i samhället förbättras väsentligt... Behovet av en dialog mellan medborgare, experter och politiker måste också tillgodoses,” konstaterade Bioteknikkommittén i sitt slutbetänkande.<sup>4</sup>

För Majléne Westerlund Panke stod det klart att något behövde göras för att olika samhällsgrupper skulle kunna mötas och samtala med varandra. Hon var vid denna tid ordförande i Sällskapet Riksdagsledamöter och Forskare, Rifo, en förening i Riksdagen som verkar för ökad dialog mellan politiker och forskare. På hennes initiativ bjöd Rifo in en rad organisationer för att diskutera hur kommunikationen mellan folket och forskningen skulle kunna stärkas. Samtalen pågick under något år och landade i att en ny och neutral plattform för dialog och möten behövde bildas.

Vetenskap & Allmänhet bildades vid ett konstituerande möte i januari 2002, och i juli samma år var 14 organisationer medlemmar i

<sup>4</sup> Att spränga gränser (SOU 2000:103), slutbetänkande av Bioteknikkommittén (U1998:01).

föreningen. Ända sedan starten har det också varit möjligt att vara individuell medlem.

VA har nu 81 organisationsmedlemmar. Övertygelsen som rådde när föreningen bildades är fortfarande högaktuell: En ökad dialog mellan vetenskap och allmänhet är inte bara till nytta för alla involverade parter, utan också en förutsättning för välgrundade beslut och för att forskningen ska kunna leda till lösningar på de stora samhällsutmaningarna.

### Stort förtroende för forskare

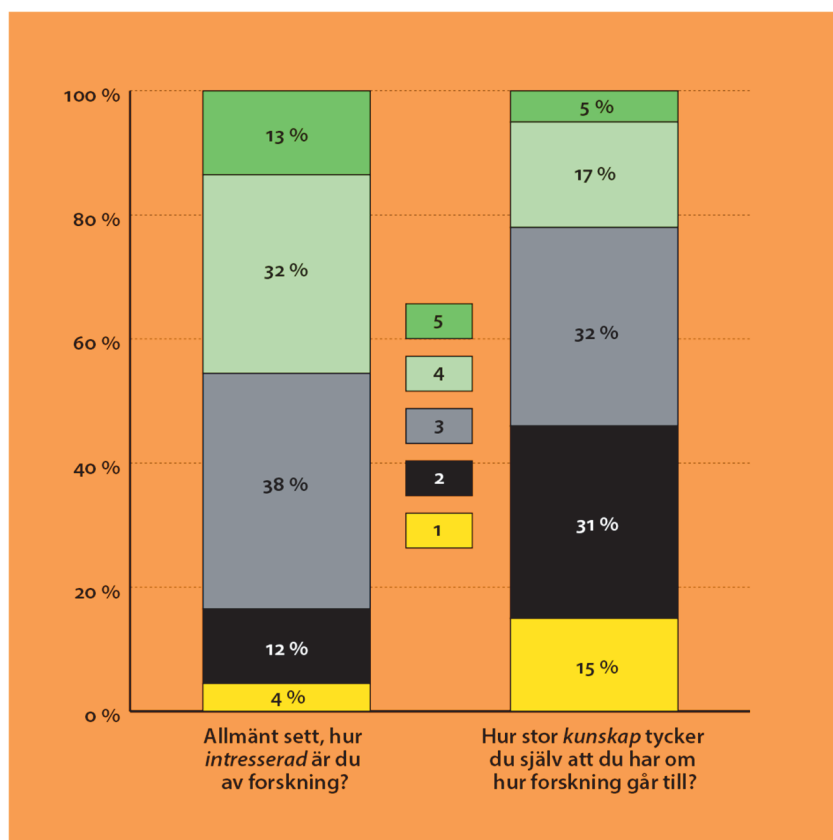
Förutsättningarna för dialog mellan forskare och det omgivande samhället är goda. VA gör årliga mätningar av svenska folkets attityder till forskare, vetenskap och kunskap, och de visar att förtroendet för forskning generellt är högt och intresset stort.

I den senaste VA-barometern<sup>5</sup>, där cirka 1 000 riksrepresentativt valda invånare i Sverige mellan 16 och 74 år intervjuades per telefon, angav mer än fyra av fem att deras *intresse för forskning* motsvarade 3 eller högre på en femgradig skala från 1 (inte alls intresserad) till 5 (mycket intresserad). Deltagarna fick också skatta sin självupplevda *kunskap om forskning* och den var överlag lägre än intresset för forskning (se figur 3.1).

---

<sup>5</sup> VA-barometern 2016/17 (VA-rapport 2016:4).

Figur 3.1 **Intresse för respektive självupplevd kunskap om forskning**



Anm: Femgradig svarsskala från 1 = Inte alls intresserad, till 5 = Mycket intresserad, respektive 1 = Ingen kunskap alls, till 5 = Mycket stor kunskap. Antal svarande: 1 023 personer per fråga.  
 Källa: VA-barometern 2016/17 (VA-rapport 2016:4).

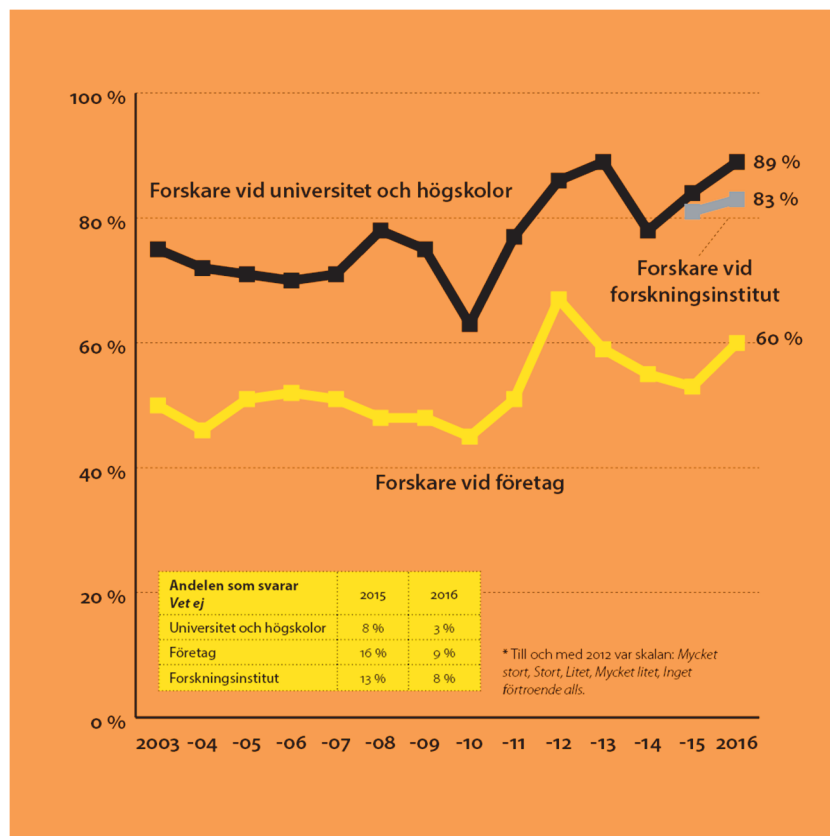
Det generella förtroendet för forskare steg 2016 jämfört med året dessförinnan. Andelen med *mycket* eller *ganska stort* förtroende för forskare vid universitet och högskolor ökade från 84 till 89 procent (figur 3.2). Dock var det färre som angav att de hade *mycket stort* och fler som hade *ganska stort* förtroende.

Även förtroendet för forskare vid företag ökade, framför allt för att fler hade *mycket stort* förtroende. Förtroendet för forskare vid forskningsinstitut var oförändrat högt.

Signifikant färre svarade *vet ej*, något som indikerar att det var lättare att ta ställning till frågan jämfört med tidigare år. Minsk-

ningen av *vet ej*-svar är också en viktig delförklaring till förtroendepiggången. Det starka förtroendet hos yngre, 16–29 år, bidrog också till uppgången.

**Figur 3.2** Andel med mycket eller ganska stort förtroende för forskare verksamma vid universitet och högskolor, företag respektive forskningsinstitut



Anm: Antal svarande: 1 023. Svarsskala: Mycket stort, ganska stort, ganska litet, mycket litet.

Källa: VA-barometern 2016/17 (VA-rapport 2016:4).

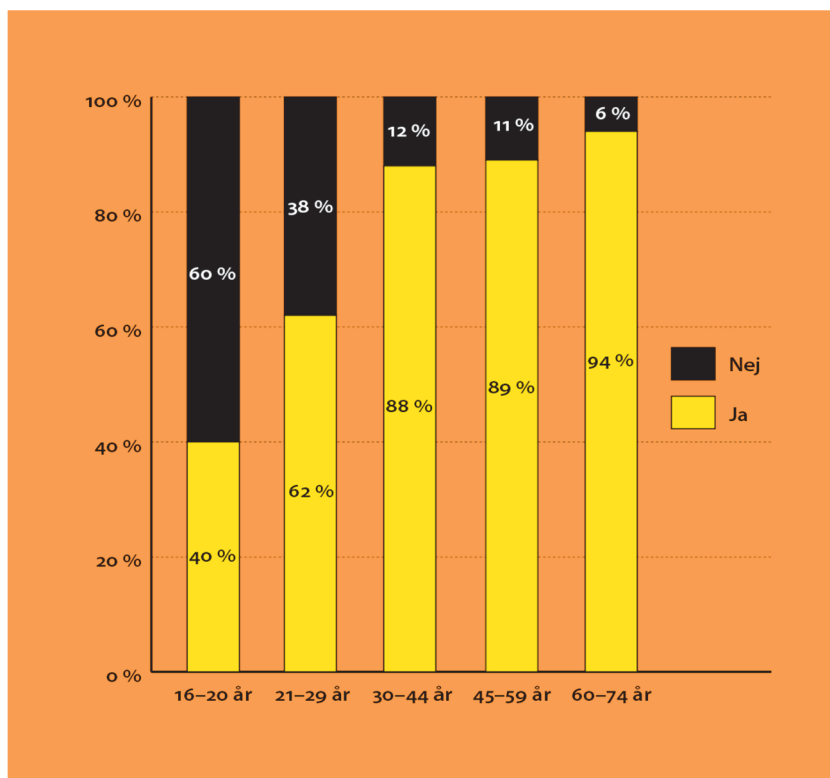
Vad den tydliga nedgången i förtroendet för forskare vid lärosäten år 2010 berodde på, vet vi inte. Klart är att flera fall där forskare misstänkts fuska hade uppmärksammats i massmedia kort innan undersökningen genomfördes det året.

## Märkbar Macchiarini-effekt

En nyhet som fått stort genomslag i massmedia de senaste åren är turerna kring kirurgen Paolo Macchiarinis forskning och operationer på luftstrupar vid Karolinska Institutet och Karolinska universitetssjukhuset. I samhällsdebatten har hävdats att dessa händelser påverkar förtroendet för forskning och forskare negativt. I VA-barometern ställdes därför frågan om man kände till händelserna kring Macchiarini, och om dessa påverkat ens inställning till forskning.

Åttio procent av de tillfrågade hade nåtts av nyhetsrapporteringen kring Macchiarini. Ålderskillnaderna var dock stora. Bland dem som var 16–20 år hade bara 40 procent uppmärksammat nyhetsrapporteringen, medan 94 procent av dem mellan 60 och 74 år uppgav att de tagit del av nyheter om Macchiarini (figur 3.3). Bland dem som nåtts av rapporteringen menade 35 procent att händelserna påverkat deras förtroende för medicinsk forskning negativt. En tiondel menade att deras förtroende försämrats även för forskning inom andra områden (figur 3.4).

**Figur 3.3** Andel i varje ålderskategori som nåtts av rapporteringen kring Macchiarini

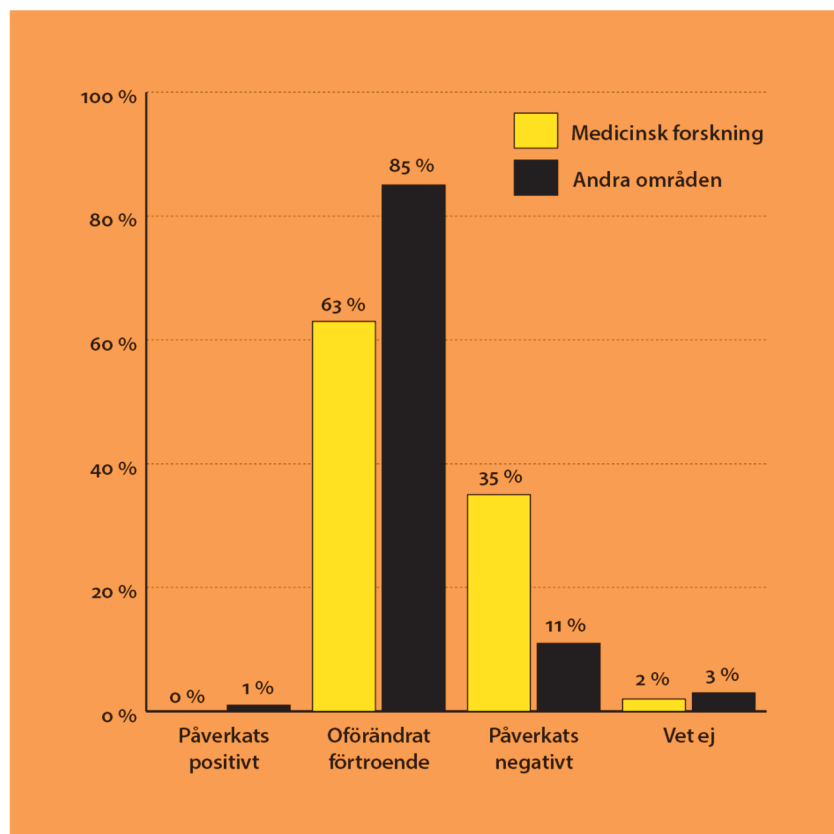


Anm: Antal svarande: 16-20 år = 96 personer; 21-29 år = 162 personer; 30-44 år = 279 personer; 45-59 år = 259 personer; 60-74 år = 227 personer.

Källa: VA-barometern 2016/17 (VA-rapport 2016:4).



**Figur 3.4** Hur Macchiarini-affären har påverkat förtroendet för forskning inom medicin samt forskning inom andra områden



Anm: Frågorna har ställts till dem som svarat ja på om de nåtts av rapporteringen om Macchiarini.  
Antal svarande: 844 per fråga.

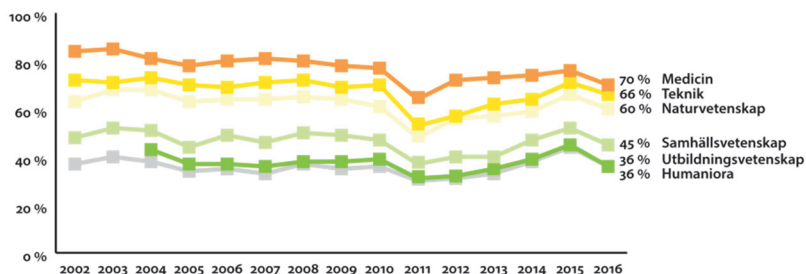
Källa: VA-barometern 2016/17 (VA-rapport 2016:4).

## Vag bild av humaniora

Medicin är det forskningsfält som brukar åtnjuta högst förtroende hos allmänheten. VA undersöker frågor som rör vetenskap i den årliga SOM-undersökningen som genomförs av SOM-institutet (Samhälle, Opinion, Media) vid Göteborgs universitet, bland annat om förtroendet för olika forskningsområden. Ända sedan förtroendemätningarna inleddes 2002 har medicinsk forskning varit det område som allmänheten har högst förtroende för; därefter teknik

och naturvetenskap. Betydligt lägre förtroende åtnjuter samhällsvetenskap, utbildningsvetenskap och humaniora (figur 3.5).

**Figur 3.5** Andel som har mycket eller ganska stort förtroende för forskning inom respektive område



Anm: Svarsskala: Mycket stort förtroende; Ganska stort förtroende; Varken stort eller litet förtroende; Ganska litet förtroende; Mycket litet förtroende respektive Ingen uppfattning. SOM-undersökningen omfattar 3 400 riksrepresentativt valda svenska invånare 16–85 år gamla.

Källa: Vetenskapen i Samhället 2016 (VA-rapport 2017:2).

Skillnaderna kan till stor del förklaras av att det är en högre andel som svarar att de *saknar uppfattning* om forskning inom samhällsvetenskap, utbildningsvetenskap och humaniora. Det tycks vara svårare för människor att ta ställning till forskning inom dessa områden; kanske för att den inte är lika synlig eller för att det inte är lika tydligt vad man forskar om.

Detta styrks av en öppen fråga i den senaste VA-barometern. Där fick de svarande ange vad de tänker på när olika forskningsområden nämns. 45 procent fick då inte några associationer alls till *humaniora* – att jämföra med runt 20 procent för *samhällsvetenskap* och 10 procent för *naturvetenskap*. Enklast att associera till var *medicin*, som bara tre procent saknade uppfattning om (figur 3.6).

Figur 3.6 De femton vanligaste svaren för varje forskningsområde (frågeordningen var slumpmässig), samt i cirkeldiagram andelen som saknade uppfattning



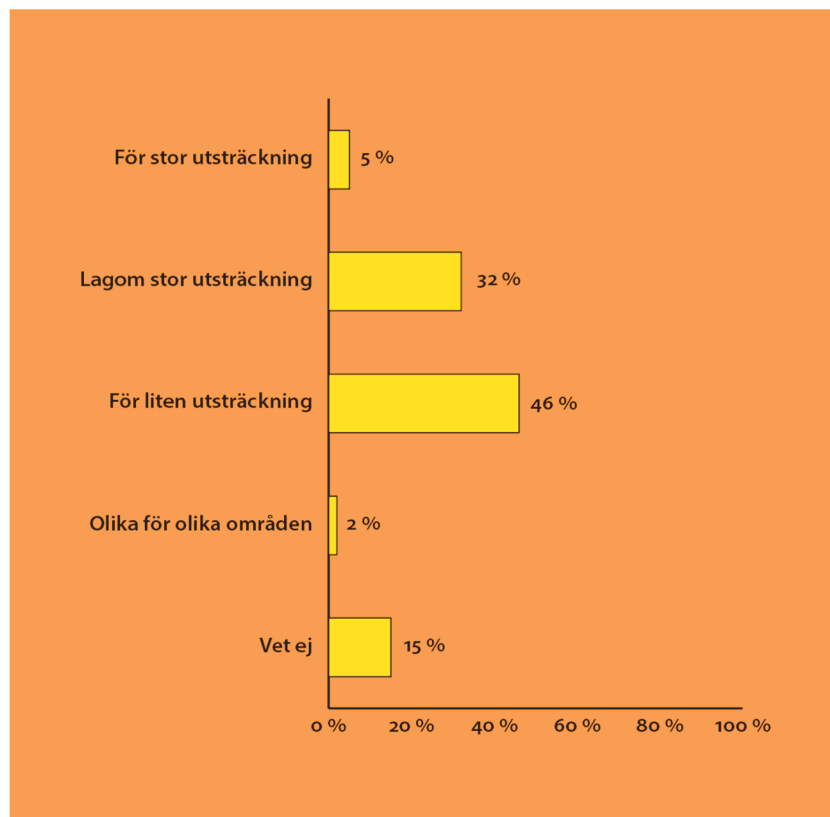
Anm: De svar som innehöll fler än ett ord har bearbetats och grupperats för att kunna återges i ordmolnet. Ett ordmoln ska betraktas som en illustration av data, inte som en statistisk redovisning. Antal svarande: 1 023 per forskningsområde.

Källa: VA-barometern 2016/17 (VA-rapport 2016:4).

## Beslut på vetenskaplig grund?

Nästan hälften av svenskarna anser att politiker tar för lite hänsyn till forskning i sina beslut, enligt den senaste VA-barometern (figur 3.7). De som inte svarade *lagom stor utsträckning* fick en uppföljande fråga om det är inom något särskilt område som det tas för mycket eller för lite hänsyn till forskning. De områden som oftast pekades ut av dem som svarade *för liten utsträckning* var hälso- och sjukvård, utbildning och klimat.

**Figur 3.7** Svarsfördelningen på frågan om i vilken utsträckning man tar hänsyn till forskning när man fattar politiska beslut i Sverige



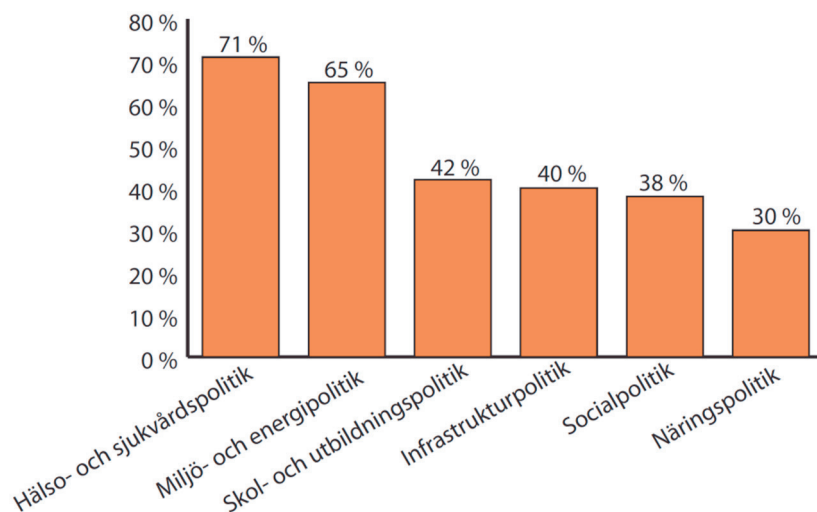
Svarsalternativ: För stor, lagom eller för liten utsträckning, samt olika för olika områden. Antal svarande: 1 023.

Källa: VA-barometern 2016/17 (VA-rapport 2016:4).

Paradoxalt nog visade en enkätundersökning som Vetenskap & Allmänhet genomförde 2006 med 595 riksdagspolitiker, ledande kommunpolitiker i hela landet och ledamöter i Stockholms kommunfullmäktige, att politikerna själva ansåg att det var just politik inom hälso- och sjukvård, liksom inom miljö- och energiområdena som oftast påverkas av forskningsresultat (figur 3.8).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Politikers syn på vetenskap. VA-rapport 2006:2.

**Figur 3.8** Andel av de tillfrågade politikerna som ansåg att forskningsresultat har mycket stort eller stort inflytande över politikens innehåll på de angivna områdena



Anm: Svarsskala: Mycket stort, stort, varken eller, litet, mycket litet inflytande. Antal svarande: 595.  
Källa: Politikernas syn på vetenskap (VA-rapport 2006:2).

Två tredjedelar av politikerna angav att de det senaste året aktivt sökt efter forskningsresultat för att underbygga ett politiskt ställningstagande. Men det framgick inte om politikerna redan bestämt sig för en viss hållning i en politisk fråga och därefter selektivt sökt efter forskningsrön som bekräftar hållningen, eller om sökandet efter forskningsbaserad kunskap skett mer förutsättningslöst.

Undersökningen från 2006 visade också att politiker tycker att kontakter med forskare är inspirerande och givande, men att forskarna kan vara svåra att förstå och kan ha svårt att se de större perspektiv och många faktorer som politiker måste ta hänsyn till i sina beslut. Slutsatsen var att det behövs fler och innovativa forum där forskare och politiker kan mötas, och mer lättillgänglig information om forskningsresultat för politiker att ta del av.

## Öppen vetenskap och samverkan

Samverkan mellan forskning och samhälle behövs av många anledningar: För att medborgarna har en demokratisk rättighet att

få tillgång till forskningens resultat; för att enskilda personer, organisationer och folkvalda ska kunna fatta välgrundade beslut; för att få acceptans, förståelse och vilja i samhället att satsa offentliga medel på forskning; för att inspirera nya generationer till högre utbildning och forskning; för att forskningen ska ta hänsyn till berörda gruppers perspektiv liksom för att forskare och innovatörer ska få nya idéer och infallsvinklar.

Samverkan mellan forskningen och det omgivande samhället har kommit allt mer i fokus de senaste åren. Det lyfts tydligt i forskningspropositionen ”Kunskap i samverkan”<sup>7</sup> som antogs av Riksdagen våren 2017, liksom i det pågående utredningsuppdraget att se över tilldelningen av resurser för högre utbildning och forskning utifrån en kvalitetsbedömning, där ett av kriterierna är just samverkansförmåga.<sup>8</sup> Utredningen görs av Pam Fredman, tidigare rektor för Göteborgs universitet.

Den nuvarande definitionen av högskolans samverkansuppgift lyder: ”I högskolornas uppgift ska ingå att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta.”<sup>9</sup>

Här vill Vetenskap & Allmänhet se en bredare definition av samverkan, som både beskriver den mångfald av interaktioner och aktörer som uppgiften inkluderar och de ömsesidiga positiva effekterna.

EU:s forskningspolitik ligger i linje med den svenska. Våren 2016 enades EU-ländernas regeringar om en avsiktsförklaring att gå över till ett öppet vetenskapssystem.<sup>10</sup> Beslutet har inte uppmärksammats mycket i Sverige men kommer att bidra till en framväxande öppenhet och delaktighet i forskning. Carlos Moedas, EU-kommissionär för forskning och innovation, har lyft fram tre O:n som grund för forskningspolitiken: *Open Science, Open Innovation och Open to the World*.<sup>11</sup>

En viktig del av Öppen vetenskap är Open Access/öppen tillgång. Det innebär att vetenskapliga publikationer ska vara fritt tillgängliga på internet. I världens största forsknings- och innovationsprogram,

<sup>7</sup> Prop. 2016/17:50.

<sup>8</sup> Styrnings- och resurstilldelningsutredningen. Direktiv 2017:46.

<sup>9</sup> Högskolelagen 1992:1434, paragraf 2.

<sup>10</sup> Konkurrenskraftsrådet 26–27 maj 2016.

<sup>11</sup> Open innovation, open science, open to the world – A vision for Europe (2016).

EU:s Horisont 2020, ställs redan kravet att forskning finansierad av programmet ska publiceras i tidskrifter med öppen tillgång. På så sätt blir forskningens resultat tillgängliga för alla som kan behöva dem utan dyra prenumerationsavgifter, även om rönen förstås fortfarande i praktiken kan vara svåra att ta del av utan vetenskaplig skolning.

Andra delar av öppen vetenskap är *öppna data*, *altmetri* (andra sätt att beräkna uppmärksamhet och inflytande av vetenskapliga publikationer än traditionella mätningar av citeringar) och *citizen science/medborgarforskning*. Det sistnämnda innebär att allmänheten medverkar i forskningsprojekt, oftast genom att samla in eller analysera data. Medborgarforskning ger forskarna värdefull hjälp samtidigt som människor får ökad insyn i hur forskning går till.

Det är ett nytt landskap för forskning och innovation som håller på att utvecklas. Digital teknik och internationalisering innebär nya möjligheter men ställer också nya krav på integritet och ansvar. Internet, digitalisering och stora datamängder ("big data") påverkar inte bara tillgången till forskning utan även hur forskning bedrivs. "Every part of the scientific method is becoming an open, collaborative and participative process", för att citera forskningskommissionär Carlos Moedas.

## Från information till inkludering

För några decennier sedan var informatörer en viktig yrkesgrupp vid landets lärosäten. En vanlig föreställning var att om man bara informerar mycket och målgruppsanpassat så blir människor kunigare och mer positivt inställda till forskning.

Envägskommunikation och informatörer har numera ersatts av dialog och kommunikatörer på de flesta håll. Men för att högre utbildning, forskning och innovation ska kunna kopplas till samhällets behov och utmaningar behöver samhällsaktörer aktivt involveras i processerna. Då ökar möjligheterna att utveckla lösningar som blir användbara, etiskt godtagbara och hållbara.

Initiativ för att inkludera olika intressenter i forskning och innovation har blivit allt vanligare. Inom EU:s forskningspolitik kallas angreppssättet RRI, *Responsible Research and Innovation* (ansvarsfull forskning och innovation), och innebär att alla som är

berörda ska få komma till tals och involveras under hela forsknings- eller innovationsprocessen. RRI lanserades i och med EU-programmet Horisont 2020 och finns med i en rad utlysningar av projektmedel. EU-projektet *RRI Tools*, där Vetenskap & Allmänhet utgjorde den svenska noden, har till exempel utvecklat en omfattande digital verktygslåda till stöd för olika aktörer att arbeta med RRI.<sup>12</sup>

Andra sätt att involvera omvärlden är att be människor om råd och synpunkter inför beslut som har med forskning och innovation att göra. En rad metoder för att involvera medborgare i beslutsprocesser har prövats på olika håll. *Konsensuskonferenser*, *citizen juries* och *medborgardialoger* är några exempel.

## Öppenhet + samverkan → förtroende

All positiv utveckling till trots var vi tusentals människor som kände behov av att ställa oss upp den där blåsiga vårdagen för att slå vakt om vetenskapens roll i samhället. Samhällsdebatten har de senaste åren mycket kretsat kring begrepp som faktaresistens, falska nyheter, post-sanningar, ”alternativa fakta” och en utbredd ovilja (eller oförmåga) att ta till sig vetenskaplig kunskap. Debatten har fått bränsle från främlingsfientliga partiers framgångar i Europa, en odemokratisk och vetenskapskritisk utveckling i flera länder, Storbritanniens beslut att utträda ur EU och inte minst Donald Trumps valkampanj och första tid som USA:s president.

I grunden var ”March for Science” en kommunikationskampanj för att engagera, väcka debatt och få politiker att förstå vikten av att ta hänsyn till forskningsbaserad kunskap i beslut av olika slag.

Manifestationen lyfte särskilt fram betydelsen av att forskare kommunicerar med omvärlden – inte bara om forskningens resultat, utan också om hur forskning går till och varför vetenskap är det bästa verktyg vi har för att utveckla världen.

- Det är just när våra samhällen står inför stora utmaningar som tilltron till vetenskapen är så viktig. Det är den som gör vårt samhälle motståndskraftigt mot rasism, mot fördomar och mot hat, och det är den som möjliggör demokrati och utveckling, som Helene Hellmark Knutsson, minister för

---

<sup>12</sup> [www.rri-tools.eu](http://www.rri-tools.eu)



högre utbildning och forskning, uttryckte det när hon talade vid ”March for Science” i Stockholm.

Olika aktörer i forskningssystemet kan bidra till detta. En viktig grund är att forskningsfinansiärer och forskande organisationer ger enskilda forskare incitament och meriteringssystem som belönar öppenhet, samverkan och kommunikation, liksom praktisk hjälp för att kunna åstadkomma det. Forskningsfinansiärer kan begära att forskare som söker anslag anger hur resultaten ska nyttiggöras och tillgängliggöras. Forskande organisationer kan ge sina forskare samverkansfrämjande strukturer, liksom utbildning, rådgivning och stödfunktioner, så att det blir praktiskt möjligt för dem att arbeta på ett öppnare sätt.

Sådan öppenhet, kommunikation och samverkan höjer forskningens kvalitet, stärker användbarheten av resultaten, främjar innovation och ökar medborgarnas delaktighet. Detta är en förutsättning för förtroendet för forskning, och i förlängningen för ett demokratiskt samhälle.

## Referenser

- Akademikerförbundet SSR. 2017. Historisk marsch för vetenskapen  
<https://akademssr.se/reportage/historisk-marsch-vetenskapen>
- Dahlgren, Mikael m.fl. 2017. Nu marscherar vi mot faktaresistens och falska nyheter. SVT Opinion. [www.svt.se/opinion/darfor-marscherar-vi-for-vetenskap-mot-alternativa-fakta](http://www.svt.se/opinion/darfor-marscherar-vi-for-vetenskap-mot-alternativa-fakta)
- Direktiv 2017:46. Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten. Styrnings- och resurstilldelningsutredningen.
- Open innovation, open science, open to the world – A vision for Europe (2016).  
<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3213b335-1cbc-11e6-ba9a-01aa75ed71a1/language-en>
- Proposition 2016/17:50. Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.
- SFS 1992:1434. Högskolelagen.
- SOU 2000:103 Att spränga gränser.
- Vetenskap och allmänhet (2006), Politikerns syn på vetenskap, rapport 2006:2, Stockholm.
- Vetenskap och allmänhet (2016), VA-barometern 2016/17, rapport 2016:4, Stockholm.
- Vetenskap och allmänhet (2017), Vetenskapen i Samhället 2016, rapport 2017:2, Stockholm.

## 4 Hur får forskningsunderlag genomslag i politiken? Reflektioner utifrån egna erfarenheter

*Lars Calmfors\**

En god ekonomisk politik använder sig av tillgängligt forsknings- och utvärderingsunderlag. Det är därför en central fråga hur dessa får genomslag i politiken. Jag ska diskutera detta utifrån mina egna erfarenheter av att förmedla forskningskunskap till beslutsfattare. Eftersom jag inte arbetat med ESO, så kommer jag företrädesvis att använda andra exempel. Uppsatsen bygger främst på erfarenheter som ledamot av SNS Konjunkturråd 1982 och 1986-88, ledamot i styrelsen för IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering) 1997–2004 samt ordförande i Finansdepartementets Ekonomiska råd 1993–2001, EMU-utredningen 1995–96, Finanspolitiska rådet 2007-11 och Arbetsmarknadsekonomiska rådet från 2015.

Följande frågor behandlas:

- Behovet av intermediärer mellan forskning och politik
- Skillnaden mellan intern och extern produktion av forskningsunderlag för politiken
- Positiv kontra normativ analys
- Politikens förmåga att tillgodogöra sig forskningsunderlag
- Förhållandet mellan oberoende utvärdering och media

---

\* Jag är tacksam för kommentarer från Simon Ek, Mari Forssblad, John Hassler, Laura Hartman, Lars Jonung, Elisabeth Precht, Joakim Sonnergård, Lena Unemo och Robert Östling.

- Lämpligt antal analys- och utvärderingsorgan
- Tidsperspektiv på genomslaget av forsknings- och utvärderingsunderlag

## Behovet av intermediärer

Frågan om det behövs *intermediärer* som förmedlar forskningskunskap till politiken är den enklaste. Svaret är ja. Tillräckliga forskningsbaserade beslutsunderlag riskerar att inte nå politiken utan institutioner som är specialiserade på sådan förmedling. Det gäller ännu mer nu än tidigare, eftersom akademisk meritering allt mer inriktats på rent vetenskaplig publicering. Det innebär att incitamenten för forskare att ägna tid och kraft åt mer populärvetenskaplig spridning av forskningsresultat tenderar att bli svaga.<sup>13</sup> Det behövs därför intermediärer som stärker forskares drivkrafter att också ägna sig åt sådan verksamhet.

Intermediärerna kan även spela en viktig roll för inriktningen på den akademiska forskningen. Den är ofta mer inomvetenskapligt motiverad än policyrelevant. Intermediärer mellan forskning och politik kan därför vara centrala för att styra forskare mot samhällsrelevanta problem.

Det finns ett antal privata tankemedjor som på olika sätt förmedlar forskningsunderlag till politiken. Flera av dessa spelar en viktig roll. Men det går inte att förlita sig enbart på dem. Flera, som till exempel Arena idé, Katalys och Timbro, har starka ideologiska utgångspunkter. Det innebär ofta en stark selektion i fråga om vilka forskningsunderlag som de fokuserar på. Det finns inte heller några garantier för att mindre ideologiskt drivna privata aktörer, som till exempel SNS (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle), ska ha tillräckliga resurser och intresse av att täcka alla områden där forskning bör förmedlas till politiken. Av dessa skäl går det inte bara att förlita sig på "marknaden": risken för *marknadsmislyckanden* är alltför stor. Det finns inte heller några garantier för att tillräckligt med forskningsunderlag ska förmedlas via det statliga utredningsväsendet. Eftersom sådana utredningar bara tillsätts ibland och verkar under begränsad tid kan de inte fungera som "löpande

---

<sup>13</sup> Se Calmfors (2009, 2011) för mer ingående diskussioner av detta. Se också Ek och Henrekson (2017).

brygga” mellan forskning och politik. Därför behövs permanenta offentligt finansierade intermediärer på olika områden som till exempel ESO (offentlig ekonomi), IFAU (arbetsmarknads- och utbildningspolitik) och Finanspolitiska rådet (finans-, sysselsättnings- och fördelningspolitik).

## Interna kontra externa underlag

Bör analysunderlag för politiken produceras *in-house* i departement och myndigheter och av forskare i nära samarbete med dem eller produceras externt? Enligt min uppfattning är det helt avgörande att det finns både interna och externa underlag.

Huvudargumentet är risken för alltför okritisk analys av politiken. Ett skolexempel på hur det inte bör gå till var EFA (Expertgruppen för arbetsmarknadspolitisk utvärdering) i Arbetsmarknadsdepartementet 1967–97. EFA blandade forskare med tjänstemän från Arbetsmarknadsdepartementet, Ams (Arbetsmarknadsstyrelsen) och arbetsmarknadens parter. Det bidrog till att expertgruppen aldrig ställde relevanta kritiska frågor om arbetsmarknadsprogrammets effektivitet, och då särskilt om arbetsmarknadsprogrammets undanträngningseffekter på sysselsättningen. I stället agerade man ofta mer som lobbyist för den arbetsmarknadspolitik som fördes.<sup>14</sup>

Risken för sådant beteende är stor när en utvärderingsinstitution inte är oberoende. Jag upplevde det själv som ordförande i Ekonomiska rådet som stod för intern vetenskaplig rådgivning i Finansdepartementet. Det krävdes självövertinnelse att offentligt kritisera politiken när man samtidigt hade trevliga slutna diskussioner med de ansvariga i departementet. Det var definitivt mindre komplicerat att framföra kritik i egenskap av ordförande i Finanspolitiska rådet som gör externa oberoende analyser av finanspolitiken.

Ett annat argument för externa analysunderlag är att de i regel ger större genomslag på politiken än interna underlag. Det är svårare för politiker att bortse från externt producerade underlag som blir föremål för offentlig debatt. Jag kan återigen jämföra Ekonomiska rådet och Finanspolitiska rådet. Ekonomiska rådet hade regelbundna

---

<sup>14</sup> Ett tydligt exempel på det var EFA (1993). Se Calmfors och Forslund (1993) för en kritik.

möten med de högre tjänstemännen i Finansdepartementet och ibland också med finansministern.<sup>15</sup> Man lyssnade artig på oss, men min bedömning är att rådets analyser, som ofta gällde arbetsmarknaden, hade i stort sett noll effekt på politiken.<sup>16</sup>

Finanspolitiska rådets analyser har genom att påverka den allmänna debatten haft större genomslag. Det gällde sannolikt bland annat stabiliseringspolitiken under finanskrisen och den efterföljande recessionen, jobbskatteavdraget, de differentierade a-kasseavgifterna, de nedsatta sociala avgifterna för ungdomar och finanspolitikens målformuleringar.<sup>17</sup>

Det bör emellertid också betonas att det finns ett viktigt samspel mellan extern analys och intern sådan i departement och myndigheter. Extern analys tvingar fram bättre intern analys för att matcha den externa. Och bättre intern analys skärper kraven på den externa. Relationen mellan IFAU och Arbetsförmedlingen samt mellan Finanspolitiska rådet och Finansdepartementet är exempel på detta.

## Positiv eller normativ analys

Nästa fråga gäller om oberoende analys av ekonomisk politik enbart ska vara *positiv*, alltså bara analysera politikens effekter, eller om den också bör vara *normativ* och rekommendera, eller avråda från, olika åtgärder för att nå uppställda mål.

---

<sup>15</sup> Under min tid som ordförande 1993–2001 var i tur och ordning Anne Wibble, Göran Persson, Erik Åsbrink och Bosse Ringholm finansministrar.

<sup>16</sup> Det enda exempel på att Ekonomiska rådet kan ha spelat en viktig roll som jag kan erinra mig är att vi möjligen bidrog till att övertyga Finansdepartementets politiska ledning om att Pierre Vindes utredningsförslag (SOU 1997:10) om valutapolitiken borde kastas i papperskorgen. Enligt det skulle regeringen ha ansvaret för valutapolitiken, samtidigt som Riksbanken skulle sköta penningpolitiken. Arrangemanget skulle ha inneburit ett dubbelkommando som hade omöjliggjort en självständig penningpolitik från Riksbankens sida.

<sup>17</sup> Rådet argumenterade 2008 för en mer expansiv finanspolitik i strid med den dåvarande alliansregeringens uppfattning. Regeringens finanspolitik blev emellertid gradvis mer expansiv. Rådet kritiserade också alliansregeringens differentiering av a-kasseavgifterna och nedsättning av de sociala avgifterna för ungdomar för att vara ineffektiva metoder att öka sysselsättningen. Differentieringen av a-kasseavgifterna avskaffades av alliansregeringen 2014 och de nedsatta socialavgifterna för ungdomar av den nuvarande (2017) regeringen (bestående av Socialdemokraterna och Miljöpartiet). Den reducerade också antalet indikatorer för om finanspolitiken uppfyller överskottsmålet, delvis i linje med Finanspolitiska rådets rekommendationer. Se Finanspolitiska rådet (2008-17).

Olika institutioner har valt olika modeller. IFAU gör mest positiv analys och avstår oftast från rekommendationer. Motiveringen är att det kan vara problematiskt att utvärdera den politik som man själv rekommenderat. Det ligger mycket i det. IFAU har också med sin modell etablerat hög trovärdighet för oberoende analyser av hög kvalitet.

Samtidigt stimuleras den ekonomisk-politiska diskussionen av tydliga rekommendationer. Finanspolitiska rådet ligger närmare normativ analys när man utifrån sitt uppdrag sätter betyg på finanspolitiken.<sup>18</sup> Gör man det utifrån en klar analys av hur olika åtgärder påverkar uppfyllelsen av de mål som politikerna ställt upp, så går det att skapa trovärdighet för en oberoende analys också den vägen. Det har Finanspolitiska rådet lyckats med.<sup>19</sup>

## EMU-utredningen

För mig ställdes frågan om positiv kontra normativ analys på sin spets i EMU-utredningen 1995-96 (SOU 1996:158). Den var en ren expertutredning bestående av fem nationalekonomer och tre statsvetare. Direktiven var att analysera för- och nackdelar med ett deltagande i valutaunionen. En huvudfråga för oss blev om vi enbart skulle redovisa olika effekter eller om vi också skulle ge en rekommendation om huruvida Sverige borde inträda eller inte. Direktiven sade inte att vi skulle det, men de uteslöt det inte heller, så vi ansåg oss ”äga frågan”.

Vi valde att ge en rekommendation: att Sverige borde ställa sig utanför valutaunionen vid starten 1999. Enligt vår uppfattning skulle diskussionen inte ha letts tillräckligt framåt om vi undvikit ett ställningstagande. Vi var dock noga med att skilja mellan effektanalyserna och den sammanfattande bedömningen (som också byggde på klart redovisade värderingar angående de ekonomisk-politiska målen). Vi kompletterade dessutom rekommendationen med en utförlig känslighetsanalys av hur alternativa bedömningar av

<sup>18</sup> Enligt sin instruktion ska rådet ”följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om” (SFS 2011:446, 5 §).

<sup>19</sup> Se till exempel OECD (2011), IMF (2011, 2013) samt Debrun och Kinda (2014) för internationella bedömningar av Finanspolitiska rådets verksamhet.

effekterna eller annan vägning av olika mål (som långsiktig tillväxt kontra konjunkturstabilisering) kunde förändra slutsatsen.

Det är min övertygelse att vi därmed stimulerade till en bättre debatt som gjorde det lättare för både beslutsfattare och allmänhet att orientera sig. Antagligen bidrog också vår slutsats till regeringens och riksdagens beslut att Sverige inledningsvis skulle stå utanför valutaunionen. Men det var kontroversiellt att ge en rekommendation. När Finansdepartementet förstod att vi funderade på det, blev jag instruerad av vår kontaktperson där att utredningen borde avstå från ett sådant ställningstagande. Jag valde att svara svävande. Nästa dag ringde därför kontaktpersonens chef upp. Jag svarade lika svävande då, vilket ledde till ännu ett samtal: denna gång från dåvarande statssekreteraren Svante Öberg, återigen med samma budskap. Vi följde inte uppmaningarna, inte minst därför att en offentlig utredning är oberoende och inte ska styras genom informella påtryckningar utan genom klart redovisade skriftliga direktiv.<sup>20</sup>

## SNS Konjunkturråd, normpolitiken och 1990-talskrisen

Det finns förstås också risker när forskare blir alltför engagerade i sina rekommendationer. Ett exempel är SNS Konjunkturråd under 1980-talet. Sveriges problem då var *devalveringscykeln*: förväntningar om en ackommoderande politik innebar höga inflationsförväntningar, och därmed så höga löneökningar att det till slut blev nödvändigt att infria förväntningarna och devalvera, varpå hela processen startade om igen.<sup>21</sup>

Konjunkturrådet förordade från och med 1985 års rapport, utifrån Kydland och Prescotts (1977) samt Barro och Gordons (1982a,b) analyser av tidsinkonsistensproblem, den så kallade *normpolitiken*. Idén var att skapa trovärdighet för låg inflation genom ett tydligt åtagande om att fast växelkurs – inte full sysselsättning – skulle vara det överordnade ekonomisk-politiska

---

<sup>20</sup> Det är fortfarande oklart för mig om uppmaningarna att inte lämna någon rekommendation enbart var tjänstemannainitiativ – som jag uppfattade det fanns vid den tidpunkten en stor entusiasm för ett svenskt inträde i valutaunionen hos många av Finansdepartementets tjänstemän – eller om de var initierade av finansministern (Erik Åsbrink).

<sup>21</sup> Se till exempel Blanchard med flera (2015), kapitel 11, för en beskrivning av den svenska devalveringscykeln.



målet. På så sätt skulle löneökningarna sjunka och devalveringscykeln brytas utan ökad arbetslöshet.<sup>22</sup>

Det fanns länge ett kompakt motstånd mot normpolitiken. Det ledde till att Konjunkturrådets argumentation blev allt mer ensidig. Till en början hade den varit mycket nyanserad: inte minst framhölls då behovet av en *undantagsklausul*, alltså att det kunde uppstå extrema lägen då en devalvering verkligen var motiverad. Men ju tuffare diskussionen blev, desto mer försvann nyanseringen.<sup>23</sup> Och plötsligt fick normidéerna genomslag i politiken när den socialdemokratiska regeringen efter en valutakris 1990 band kronan till EUs valutaenhet *ecun* (i praktiken D-marken) i ett försök att skapa trovärdighet för en växelkursnorm. Detta ledde så småningom fram till kronförsvaret och den 500-procentiga styrräntan 1992, innan kronan samma år släpptes fri.<sup>24</sup>

Här var det tyvärr så att Konjunkturrådets analys – i dess onyanserade form – inte fick för litet, utan alldeles för stort, genomslag. 1990-talskrisen var ju ett exempel på när valutan bör falla i värde: det skedde en dramatisk minskning av inhemsk efterfrågan (i samband med en akut finanskris) som enligt läroboken bör motverkas av en (real) depreciering för att i stället öka efterfrågan från utlandet.<sup>25</sup> Konjunkturrådets alltför enkla analys bidrog till att växelkursanpassningen kom alltför sent och att arbetslösheten därför steg onödigt mycket. Det är ett exempel på hur forskare kan driva den normativa analysen för långt och så ryckas med av den egna argumentationen att fördelarna med de egna politikrekommendationerna överdrivs och riskerna undervärderas. Jag beklagar idag att jag som ledamot i Konjunkturrådet delvis medverkade till detta.

## Det politiska systemet och oberoende analys/utvärdering

Politiker har många gånger svårt att förhålla sig till oberoende utvärdering. Det var till exempel tydligt när Finanspolitiska rådet instiftades 2007. Rådet inbjöds till regeringen för att i slutna former diskutera den ekonomiska politiken. Vi avböjde med den principiella

<sup>22</sup> Se Blanchard med flera (2015), kapitel 10.

<sup>23</sup> Se SNS Konjunkturråd (1985-92). Calmfors (1995) analyserar hur Konjunkturrådets argumentation utvecklades och så småningom fick genomslag på politiken.

<sup>24</sup> Denna utveckling har beskrivits av bland andra Jonung (1999), Jonung med flera (2009) och Calmfors (2015). Se också Blanchard med flera (2015), kapitel 11.

<sup>25</sup> Se till exempel Krugman med flera (2015), kapitel 17.

motiveringen att det skulle blanda ihop utvärdering och rådgivning. Det var emellertid uppenbart att man från regeringen inte tänkt på denna aspekt.

Det politiska systemets svårigheter att förhålla sig till oberoende utvärdering var också uppenbara när Finanspolitiska rådet överlämnade sin första rapport till Anders Borg 2008 och vi blev utskällda för att vara alltför kritiska. John Hassler hade som ordförande i rådet 2013–16 liknande erfarenheter av Magdalena Andersson.<sup>26</sup> Efter att ha fått kritik av rådet ifrågasatte båda finansministrarna offentligt värdet av det och hotade i Borgs fall även med budgetnedskärningar.<sup>27</sup> En annan finansminister – Bosse Ringholm – lade 2003 ner ESO. Skälet var helt uppenbart politiskt missnöje med expertgruppens oberoende analyser.<sup>28</sup>

Slutsatsen är förstås att det är lättare för politiker att vara för oberoende utvärdering *ex ante* än *ex post* sedan man tagit emot delvis kritiska synpunkter. Till viss del kan detta spegla att det är ganska nytt med offentlig forskningsbaserad utvärdering av den förda politiken. Politiker är vana vid kritik från politiska motståndare, men de är mer ovana att hantera forskarsynpunkter på analysstödet för sin politik. Det finns också en stark tendens att försöka använda forskningsunderlag i första hand till att finna stöd för egna redan gjorda ställningstaganden.<sup>29</sup>

Ovanan vid oberoende utvärdering förklarar förmodligen en stor del av de politiska reaktionerna. En förhoppning är att oberoende utvärdering så småningom kommer att uppfattas som ett mer normalt inslag i den offentliga debatten och att detta leder till en mindre konfrontatorisk diskussion. Det kan vara viktigt för att få tillräckligt många akademiska forskare att vilja ta uppdrag som oberoende utvärderare av politiken.<sup>30</sup>

I efterhand kanske ändå Finanspolitiska rådets kontroverser med finansministrarna har varit bra för att markera rådets oberoende. När

---

<sup>26</sup> Uppgift från John Hassler i mejlkonversation.

<sup>27</sup> Se till exempel Jonsson (2010), Sveriges Radio (2010) och Nordenskiöld (2014). Finanspolitiska rådets kontroverser med Anders Borg diskuteras också i Calmfors och Wren-Lewis (2011) samt Calmfors (2013a).

<sup>28</sup> Se till exempel Jonsson (2002) och Lemne (2010). ESO nystartades sedan av Anders Borg 2007.

<sup>29</sup> Detta diskuteras av Håkansson och Mattson (2016) i fråga om Finanspolitiska rådet.

<sup>30</sup> Annars finns en uppenbar risk att poolen av villiga forskare begränsas till dem med en mer hårdhudad läggning och som därför lättare står ut med politiska påhopp. En sådan selektion är knappast optimal.

rådet upprättades var Socialdemokrater, Vänsterpartiet och Miljöpartiet emot bildandet, men nu stödjer alla partier rådets existens.<sup>31</sup> Däremot var det uppenbart från de diskussioner som fördes i Överskottsmålskommittén (den parlamentariska utredning som 2016 föreslog en omformulering av överskottsmålet; SOU 2016:67) att samtliga politiska partiers representanter upplevde det som besvärande att rådet offentligt framfört synpunkter på till exempel enskilda skatteförslag och arbetsmarknadsreformer. Detta kom emellertid aldrig till uttryck i de slutliga skrivningarna.<sup>32</sup>

## Förhållandet till media

God mediatäckning är kanske den viktigaste förutsättningen för att oberoende analysunderlag ska få genomslag i politiken. Det framhålls i till exempel OECDs principer för oberoende finanspolitiska institutioner (finanspolitiska råd).<sup>33</sup> Där finns följande att läsa:

*IFIs (independent fiscal institutions, min anmärkning) should develop effective communication channels from the outset, especially with the media, civil society, and other stakeholders... media coverage of their work assists in fostering informed constituencies that may then exercise timely pressure on the government to behave transparently and responsibly in fiscal matters.*

Som oberoende utvärderare får man leva med att politiker anser att analysinstitutioner, i deras tycke, får för mycket mediauppmärksamhet. Magdalena Andersson ”gick i taket” när John Hassler som ordförande i Finanspolitiska rådet höll presskonferens inför budgetpropositionen för 2015 för att varna regeringen för att avvika från överskottsmålet.<sup>34</sup> I mitt fall menade Anders Borg i TV-programmet *Min sanning* (11 december 2016) att hans kritik mot Finanspolitiska rådet bottnade i att ordföranden (det vill säga jag) ”ville synas och göra utspel och kommentera ungefär som att han

<sup>31</sup> Finanspolitiska rådets nuvarande instruktion kom till 2011 efter en uppgörelse mellan allianspartierna och de ovan nämnda partierna. I Överskottsmålskommittén (SOU 2016:67) ställde sig samtliga partier, inklusive också Sverigedemokraterna, bakom förslagen om att rådet skulle ges en förstärkt roll i övervakningen av finanspolitiken.

<sup>32</sup> Jag deltog i dessa diskussioner i egenskap av expert i utredningen. En liknande argumentation finns i en underlagsrapport till kommittén (Håkansson och Mattson 2015, s 32).

<sup>33</sup> OECD (2014), punkt 8.1, s 4. Liknande slutsatser dras i till exempel Calmfors och Wren-Lewis (2011), IMF (2013) samt Debrun och Kinda (2014).

<sup>34</sup> Uppgift från John Hassler i mejlkonversation.

inte var en akademiker utan mer av en allmän mediakommentator”. Då hör det alltså till saken att rådet enligt sin instruktion just ska ”verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken”. Det är svårt att göra utan att nå ut i media.

## Antalet analys- och utvärderingsorgan

Hur många offentligt finansierade analys- och utvärderingsinstitutioner bör det finnas?

Det hävdas ibland att det numera produceras alltför många analysunderlag (med *multiple accountability disorder* som följd; se till exempel Lindgren 2014). På det ekonomisk-politiska området görs löpande analyser av bland andra ESV (Ekonomistyrningsverket), ESO, IFAU, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Finanspolitiska rådet, Långtidsutredningen, Konjunkturinstitutet och Riksrevisionen. Till det kommer de granskningar som görs av EU-kommissionen, Internationella valutafonden och OECD.<sup>35</sup>

Det optimala antalet analys- och utvärderingsinstitutioner måste vara resultatet av en avvägning mellan olika aspekter. Med många institutioner ökar möjligheterna att utveckla specialistkompetens på enskilda områden. Det finns också ett stort värde i pluralism – att ett problem får en allsidig belysning när analyser görs av fler utförare. Behovet av intermediärer mellan forskning och politik ökar vidare ju mer omfattande och svåröverskådlig den akademiska forskningen blir. Å andra sidan förbrukar alla analyser knappa resurser. Det finns en risk att antalet kvalificerade utvärderare inte räcker till. Alltför många analys- och utvärderingsinstitutioner riskerar också att späda ut genomslaget i den offentliga debatten och därmed på politiken.<sup>36</sup>

Det finns också en diskussion om att utvärderare behöver utvärderas och att detta kan leda till en orimlig tillväxt av mängden

---

<sup>35</sup> Se till exempel Riksrevisionen (2017).

<sup>36</sup> En sådan utspädning kan rentav ligga i regeringens intresse. I finansutskottets utfrågning våren 2017 med anledning av Finanspolitiska rådets rapport sade finansministern Magdalena Andersson följande: ”Det är flera aktörer som utvärderar regeringens politik. Det är bra att vi får höra synpunkter från många olika aktörer. Vi har EU, OECD och Internationella valutafonden. I Sverige har vi också ESV, IFAU, Konjunkturinstitutet, Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet. Det är en uppsjö av uppföljningar av regeringens politik” (Rapport från riksdagen 2016/17, s 7).

utvärderingsinstitutioner. Sannolikt är detta inte något problem: granskningar av utvärderingar behövs bara då och då och kan utnyttja internationell expertis liksom riksdagens finansutskott gör när man granskar Riksbankens penningpolitik. Det finns också en naturlig korrektionsmekanism mot utvärderingsorgan med för låg kvalitet: myndigheter och departement som granskas har starka incitament att själva skaffa sig god analytisk kompetens och att peka på svagheter i granskningarna.

## Tidsperspektiv

Vilket tidsperspektiv bör man ha på oberoende analyser och utvärderingar? Det förekommer förvisso visserligen snabba genomslag på politiken. Ett exempel är EMU-utredningen (SOU 1996:158) vars uppgift var att göra analys inför ett förestående ekonomisk-politiskt beslut. Ett annat exempel är Lindbeckkommissionens (SOU 1993:16) rekommendationer om budgetprocessen och ett nytt finanspolitiskt ramverk som till stora delar genomfördes under andra hälften av 1990-talet. Det snabba genomslaget här hängde samman med den akuta budgetkrisen under de första åren av 1990-talet.<sup>37</sup>

Men det vanligaste är att det går lång tid mellan analysunderlag och genomslag i politiken:

- Det tog ungefär femton år från det att SNS Konjunkturråd på 1980-talet föreslog en självständig Riksbank tills detta genomfördes 1997–99.
- Det tar i regel lång tid mellan IFAUs utvärderingar av olika arbetsmarknadsprogram och till dess det sker förändringar i politiken.
- De förslag om arbetsmarknadsreformer som bland annat Lindbeckkommissionen framförde 1993 fick inte något inflytande på politiken förrän 2007 då alliansregeringen tillträtt.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Förändringarna i budgetprocessen har beskrivits av bland andra Jonung (1999), Finanspolitiska rådet (2008) och Calmfors (2013b, 2015).

<sup>38</sup> Se också Calmfors (1993).

Som ekonom bör man inte nedslås av de långa tidseftersläpningarna utan man får acceptera att det är en långsam process att påverka *conventional wisdom* om lämplig politik. Många gånger är det också motiverat, eftersom det kan krävas tid att bedöma ekonomisk-politiska förslag och de forskningsunderlag de grundas på. Och ibland kommer förstås politiken aldrig att påverkas därför att olika forskningsbaserade reformförslag står i konflikt med starka särintressen.

Det går att peka på flera aktuella områden där det – även i bästa fall – sannolikt kommer att ta tid innan oberoende forsknings- och utvärderingsunderlag påverkar beslutsfattandet:

- ESO, men också Finanspolitiska rådet, har lyft fram viktig forskning om samhällsekonomiska vinster med olika skattereformer som hittills inte avsatt spår i politiken, men det går ändå att se att diskussionen påverkats.<sup>39</sup>
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet, Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet och Konjunkturrådet har alla analyserat integrationsproblemen på arbetsmarknaden och effekterna av höga minimilöner.<sup>40</sup> Det har ännu inte hänt mycket, men debatten har ändå förändrats med gradvis större förståelse för att lönebildningen behöver ta ett större ansvar för att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden för lågutbildade i allmänhet och lågutbildade utrikes födda i synnerhet.<sup>41</sup>
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet har engagerat sig i frågan om hur ändamålsenlig industrins märkessättning är när arbetskraftsefterfrågan strukturellt kan antas bli starkare i mer hemmamarknadsinriktade sektorer än i mer exportinriktade. Här är sannolikt vägen till genomslag särskilt lång eftersom arbetsmarknadens parter ligger efter politiken när det gäller att utnyttja vedertagen ekonomisk analys. En möjlig orsak är en större

---

<sup>39</sup> Se Sörensen (2010) och Finanspolitiska rådet (2011). LO, TCO och Saco har samtliga argumenterat för en ny skattereform. Också Centerpartiet och Liberalerna har föreslagit en sådan.

<sup>40</sup> Se till exempel Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016, 2017), Finanspolitiska rådet (2016), Konjunkturinstitutet (2016) och SNS Konjunkturråd (2017).

<sup>41</sup> Ett exempel på det är LO (2017) som är första gången organisationen öppnar för att förhandla fram lägre ingångslöner (på så kallade utbildningsjobb) för en del av dem som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

skepsis mot akademisk analys (vilken ofta ses som verklighetsfrämmande) bland avtalsförhandlare än bland politiker.<sup>42</sup> Detta återspeglas bland annat i att det är mycket ovanligare med forskarutbildade ekonomer i partsorganisationerna än i till exempel Finansdepartementet och Riksbanken. Detta innebär mindre "mottagningskapacitet" för akademiskt baserade analyser.

- Bostadspolitiken är ett annat område där analysunderlag angående till exempel hyresregleringen (av det slag som Finanspolitiska rådet 2017 levererade) har stora svårigheter att få genomslag, eftersom området kännetecknas av starka sårin-tressen och svåra politiska lösningar.<sup>43</sup>

Förvånansvärt ofta påverkar oberoende analyser ändå till slut politiken. Plötsligt kan de politiska eller ekonomiska förutsättningarna ändras som när "århundradets skattereform" genomfördes 1990/91, när 1990-talskrisen fick politiker att tillsätta och lyssna på Lindbeckkommissionen, när Riksbanken i slutet av 1990-talet gjordes självständig i samband med att Sverige ställde sig utanför valutaunionen och när den ny tillträdde alliansregeringen 2007 efter ett decennium av bestående hög arbetslöshet genomförde arbetsmarknadsreformer som sedan länge rekommenderats av många ekonomer.

Sammanfattningsvis har oberoende analys- och utvärderingsunderlag mycket stor betydelse för politiken, även om det i förväg är svårt att veta när genomslag sker. Det finns ett berömt citat av Keynes om att "*practical men who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence usually are the slaves of some defunct economist*". Jag har en mer optimistisk syn. Jag tror att praktiker på sikt i hög grad påverkas också av "fungerande ekonomer". Det gäller i synnerhet om det finns oberoende analysinstitutioner som på ett effektivt sätt förmedlar forskningsunderlag till politiken.

---

<sup>42</sup> Se Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015, 2017) och Calmfors (2017).

<sup>43</sup> Se också Donner med flera (2017).

## Referenser

- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015), *Inför avtalsrörelsen*, Arbetsmarknadsekonomisk rapport, Stockholm.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016), *Dags för större lönespridning?*, Arbetsmarknadsekonomisk rapport, Stockholm.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), *Tudelningarna på arbetsmarknaden*, Arbetsmarknadsekonomisk rapport, Stockholm.
- Barro, R. och Gordon, D. (1983a), "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural-Rate Model", *Journal of Political Economy* 91.
- Barro, R. och Gordon, D. (1983b), "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics* 12.
- Blanchard, O., Calmfors, L., Flam, H., Hassler, J. och Krusell, P. (2015), *Makroekonomi*, Liber.
- Calmfors, L. (1993), *De institutionella systemen på arbetsmarknaden och arbetslösheten*, Bilaga 4 till SOU 1993:16.
- Calmfors, L. (1996), "Nationalekonomernas roll under det senaste decenniet – vilka är lärdomarna?", i Jonung, L. (red), *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?*, Ekerlids förlag.
- Calmfors, L. (2009), "The Role of Research and Researchers in Economic Policy-Making: Some Reflections Based on Personal Experiences", *Finnish Economic Journal*, nr 1.
- Calmfors, L. (2011), "Vi ekonomer bör engagera oss mer i debatten", *Tvärsnitt*, nr 1.
- Calmfors, L. (2013a), "Sweden - Watchdog with a Broad Remit", i Kopits, G. (red), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press.
- Calmfors, L. (2013b), "Sweden - From Macroeconomic Failure to Macroeconomic Success", i Maguire, M. och Wilson, G. (red), *Business and Government, Volume IV: Challenges and Prospects*, Routledge.
- Calmfors, L. (2015), "The Swedish Macroeconomic Framework", i Pierre, J. (red), *The Handbook on Swedish Politics*, Oxford University Press.
- Calmfors, L. (2017), "Hur ändamålsenlig är industrins märkesättning?", *Ekonomisk Debatt*, nr 5.



- Calmfors, L. och Forslund, A. (1993), "Missvisande forskningsrapport om arbetsmarknadspolitiken", *Ekonomisk Debatt*, nr 6.
- Calmfors, L. och Wren-Lewis, S. (2011), "What Should Fiscal Councils Do?", *Economic Policy* 27.
- Debrun, X. och Kinda, T. (2014), Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Data Set, Working Paper No 14/58, IMF.
- Donner, H., Englund, P. och Persson, M. (2017), *Deregulating the Stockholm Rental Housing Market*, Underlagsrapport 2017/1, Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- EFA (1993), *Politik mot arbetslöshet*, Betänkande av Expertgruppen för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, SOU 1993:46, Stockholm.
- Ek, S. och Henrekson, M. (2017), "Citeringar – att mäta och att mäta rätt", *Ekonomisk Debatt*, under utgivning.
- Finanspolitiska rådet (2008-17), *Svensk Finanspolitik*, årsrapporter, Stockholm.
- Håkansson, M. och Mattson, I. (2015), *Vägar mot en starkare uppföljning av överskotts målet*, Underlagsrapport till Överskottsmålskommittén, Fi 2015:06, Stockholm.
- IMF (2011), Sweden – Concluding Statement of the Article IV Consultation Mission, 30 May, Washington.
- IMF (2013), *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, Washington.
- Jonsson, A. (2002), "Inte konstigt att s svek sitt vallöfte", *Svenska Dagbladet*, 5 oktober.
- Jonsson, G. (2010), "Finanspolitiska rådet: Anders Borg bör tåla leken", *Dagens Nyheter*, 10 november.
- Jonung, L. (1999), *Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess*, Ds 1999:9, Finansdepartementet, Stockholm.
- Jonung, L., Kiander, J. och Vartia, P. (2009) "The Great Financial Crisis in Finland and Sweden. The Dynamics of Boom, Bust and Recovery 1985-2000", i Jonung, L., Kiander, J. och Vartia, P. (red), *The Great Financial Crisis in Finland and Sweden*, Edward Elgar.
- Konjunkturinstitutet (2016), *Lönebildningsrapporten*, Stockholm.
- Krugman, P., Obstfeld, M. och Melitz, M. (2015), *International Economics – Theory and Policy*, 10<sup>th</sup> edition, Pearson.

- Kydland, F. och Prescott, E. (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy* 85.
- Lemne, M. (2010), *För långt från regeringen – och för nära: expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död*, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Lindgren, L. (2014), *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*, Studentlitteratur.
- LO (2017), *Utbildningsjobb för stärkt etablering*, Rapport, Stockholm.
- Nordenskiöld, T. (2014), "Magdalena Andersson: De har spelat ut sin roll", *Dagens Industri*, 18 november.
- OECD (2011), *Economic Survey of Sweden*, Paris.
- OECD (2014), *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, Paris.
- Rapport från riksdagen 2016/17: RFR 19, "Offentlig utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport", Stockholm.
- Riksrevisionen (2017), *Regeringens hantering av rekommendationer från EU, IMF och OECD*, RiR 2017:22, Stockholm.
- SFS 2011:446, *Förordning med instruktion för Finanspolitiska rådet*, Svensk författningssamling.
- SNS Konjunkturråd (1985–92, 2017), årsrapporter, Stockholm.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*, Betänkande av Ekonomikommissionen, Stockholm.
- SOU 1996:158, *Sverige och EMU*, Betänkande av EMU-utredningen, Stockholm.
- SOU 1997:10, *Ansvar för valutapolitiken*, Betänkande av Utredningen om ansvaret för valutapolitiska frågor, Stockholm.
- SOU 2016:67, *En översyn av överskottsmalet*, Betänkande av Överskottsmaleskommittén, Stockholm.
- Sveriges Radio (2010), "Borg vill inte ge Finanspolitiska rådet mer pengar", 8 november.
- Sörensen, P.B. (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, ESO 2010:4.

## 5 ESO – de senaste tio åren

*Lena Unemo\**

### **ESO – brygga mellan forskning och politik**

ESO är formellt en kommitté under Finansdepartementet och uppgiften, som den formuleras i direktivet, är att bredda och fördjupa underlaget inför framtida finanspolitiska och samhälls-ekonomiska avgöranden (dir 2007:46). Två områden skrevs också in i direktivet 2007 som särskilt angelägna för expertgruppen att belysa: hur befolkningen i förvärvsaktiv ålder kan motiveras till arbete och egen försörjning och hur effektiviteten, produktiviteten och kvaliteten i de offentligfinansierade verksamheterna kan förbättras. Uppgiften i direktivet fullföljs i huvudsak genom att ESO lägger uppdrag på forskare och andra experter att ta fram kvalificerade analysunderlag, vilka publiceras i ESO:s egen skriftserie.

En ESO-rapport är just en rapport *till* ESO, vilket betyder att det är författaren själv som står för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten. ESO har i sin tur en oberoende roll i förhållande till Finansdepartementet i bemärkelsen att expertgruppen självständigt bestämmer vilka områden som studeras. Man brukar tala om det ”dubbla oberoendet” och det var en konstruktion som även utmärkte ”gamla” ESO. Redan vid bildandet av ESO diskuterades hur självständigheten inte får innebära att de beslutsunderlag som tas fram saknar relevans för beslutsfattarna. För att säkerställa relevansen i ESO-rapporterna har därför tre experter knutits till ESO:s styrelse i form av avdelningscheferna för ekonomiska, budget- respektive skatteavdelningen på Finansdepartementet. Experterna saknar dock rösträtt vid styrelsens beslut.

---

\* Lena Unemo är kanslichef på ESO. Kansliet ansvarar för det löpande arbetet och medverkar bl.a. i arbetet med att engagera forskare och utredare som skribenter till ESO-rapporter (dir. 2007:46).

Totalt har ESO sedan nystarten till dags dato publicerat 69 rapporter som spänner över ett brett fält av frågor. Till varje rapport har också en referensgrupp knutits med en handfull personer som bidragit med sitt kunnande, olika perspektiv och gjort en för ESO värdefull kvalitetsbedömning av rapporten.

ESO har också ett särskilt utåtriktat uppdrag: att sprida kunskap och information om finanspolitiska och samhällsekonomiska frågor. Det görs bland annat genom att ESO ordnar seminarier i samband med att rapporterna publiceras och genom att författarna i många fall skriver debattartiklar. ESO-rapporterna görs också fullt tillgängliga på hemsidan där samtliga rapporter kan laddas ned.<sup>44</sup> Där kan också de flesta seminarier följas direkt eller i efterhand. Det är tack vare alla medverkande som ställer upp vid seminarierna och ger värdefulla kommentarer, bidrar till debatten och diskussionerna som rapporterna blir mer allsidigt belysta än de annars skulle vara.

Det senaste året har också ESO valt att ordna seminarier utan att de baserats på någon ESO-publication. Inför den forskningspolitiska propositionen hösten 2016 arrangerades ett forskningspolitiskt samtal med syftet att ge input i arbetet med propositionen. I samband med att OECD publicerade nya resultat från den så kallade PISA-undersökningen om kunskaperna hos elever i olika länder samlade ESO ett antal experter till ett seminarium för att diskutera den svenska skolan.

I en undersökning från föreningen Vetenskap & Allmänhet som återges i kapitel 3 i denna skrift framgår att nästan hälften av svenskarna anser att politiker tar för lite hänsyn till forskning i sina beslut. Något som diskuterades vid ESO:s jubileumsseminarium var därför behovet av intermediärer som förmedlar just forskningskunskap till politiker. Det finns ett flertal aktörer med denna uppgift, varav ESO är en. I kapitel 4 berörs flera andra aktörer som på liknande sätt utgör en brygga mellan forskning och politik.

Vilken betydelse har då ESO bland alla dessa aktörer? Det är alltid svårt att mäta eller försöka ”slå fast” genomslaget. Ett sätt är att mäta uppmärksamhet i media. Ett annat är att undersöka hur ofta rapporterna nämns i exempelvis riksdagstryck. Ytterligare ett sätt är att intervjua de personer som kan betraktas ingå i ESO:s målgrupper.

---

<sup>44</sup> [www.eso.expertgrupp.se](http://www.eso.expertgrupp.se). Rapporter publicerade efter 1997 finns tillgängliga för nedladdning i fulltext. För rapporter publicerade 1990–1997 finns sammanfattningar.

Det kan vara personer inom Regeringskansliet, på myndigheter eller i riksdagen, men också ”en intresserad allmänhet” och media.

Men alla sätt att mäta genomslaget har sina begränsningar. Detta inte minst mot bakgrund av en aspekt som berördes vid jubileumsseminariet; det kan ibland dröja flera år innan en fråga är politiskt mogen att omprövas eller överhuvudtaget tas upp till diskussion och då kan en ESO-rapport, eller en rapport från något annat analysorgan, komma väl till pass. I vissa fall kanske rapportens värde snarast är att den leder till en mer initierad debatt. I inledningen och i första kapitlet i denna skrift ges några exempel på ESO-rapporter som har gett avtryck både i debatten och politiken. Ytterligare exempel nämndes vid jubileumsseminariet av företrädare för nuvarande och tidigare politisk ledning.

## Publikationer de senaste 10 åren

En fråga som diskuterades vid seminariet var om Regeringskansliet och politiska beslutsfattare tillgodogör sig underlagen eller om alltför mycket utvärdering och analys produceras. Finns det egentligen möjlighet att tillgodogöra sig de underlag som tas fram av olika aktörer? För att ge en bild av den rapportflora som nya ESO så här långt producerat, och förhoppningsvis också öka möjligheterna att dessa kommer till god användning, presenteras nedan korta sammandrag av ESO:s rapporter sedan nystarten.<sup>45</sup> Rapporterna går att ladda ned från ESO:s hemsida. I sammanställningen har ESO-rapporterna sorterats in under följande policyområden:

- Arbetsmarknad
- Bostadsmarknad
- Hälso-, sjukvård och äldreomsorg
- Integration/Migration
- Kommuner/Kommunal ekonomi
- Miljö, energi, naturresurser

---

<sup>45</sup> Stort tack till Charlotte Nömmerna, ESO:s kanslisekreterare och Stina Kalén, praktikant under höstterminen 2017 på ESO-kansliet, för arbetet med sammanställning av rapport-sammandragen.

- Nattvaktarstaten
- Näringsliv/regleringar
- Pensionsssystem
- Produktivitet
- Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen
- Skatter
- Transporter
- Utbildning och forskning
- Övrigt

De seminarier som ESO anordnat utan att de byggt på någon rapport presenteras kort avslutningsvis.<sup>46</sup>

## Arbetsmarknad

### Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden (2017:5)

*Författare: Anne Boschini*

Sverige är ett av världens mest jämställda länder med högt kvinnligt arbetskraftsdeltagande. Sedan flera decennier tillbaka utbildar sig kvinnor mer än män. Ändå tjänar kvinnor mindre än män – även efter att hänsyn tagits till individuella val som till exempel utbildning, yrke och arbetstid. Varför är det så? I den här rapporten till ESO studerar Anne Boschini utvecklingen av det så kallade könlönegapet i Sverige och diskuterar olika typer av diskriminering som kan förekomma. Hon finner att löneskillnaderna förvisso har minskat över tid, men att ett oförklarad lönegap mellan män och kvinnor kvarstår. För att ge kvinnor och män mer likartade förutsättningar på arbetsmarknaden föreslår Anne fasta inträdeslöner för nyutexaminerade och reformering av den svenska föräldraförsäkringen.

---

<sup>46</sup> För information angående de projekt som pågår, se ESO:s hemsida [www.eso.expertgrupp.se](http://www.eso.expertgrupp.se) under fliken "Pågående projekt".

## Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet (2015:5)

*Författare: Ann-Zofie Duvander, Tommy Ferrarini och Mats Johansson*

I denna rapport studeras frågan om en mer jämställd fördelning av föräldrapenningen kan kopplas till ökad jämställdhet i betalt och obetalt arbete. Sedan föräldraförsäkringen infördes har betydande förändringar i dess utformning genomförts. Många gånger har ett mer jämställt uttag av föräldraledighet mellan kvinnor och män varit ett uttalat mål med förändringarna. Trots detta kvarstår stora olikheter. Dessa lyfts ofta fram som en förklaring till könsskillnader i bland annat arbetsutbud och inkomstutveckling. Resultaten i rapporten tillsammans med tidigare forskning pekar mot att ökad jämställdhet i föräldraledighetsuttag kan bidra till jämställdhet inom andra områden. I rapporten framhålls att det finns ett samband mellan hur föräldraledighet och obetalt arbete delas, men sambandet är olika starkt inom olika områden (såsom omvårdnads- och hushållsarbete) och även andra faktorer har relevans för den fortsatta uppdelningen av arbetet i hemmet.

## En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden (2015:3)

*Författare: Mattias Engdahl och Anders Forslund*

I rapporten studerar forskarna Mattias Engdahl och Anders Forslund ungdomars väg till arbete. Trots att de flesta ungdomars väg in i arbetslivet är relativt problemfri har den svenska ungdomsarbetslösheten ökat sedan 1990-talet. Arbetslösheten är inte jämnt fördelad utan är ett väsentligt större problem i vissa grupper: unga med funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga, unga med utländsk bakgrund och unga utan fullständiga gymnasiebetyg. Utvecklingen är oroväckande och många politiska åtgärder har riktats mot att minska ungdomsarbetslösheten. Några frågeställningar som adresseras i rapporten är om arbetslöshet är ett bra mått på ungdomars arbetsmarknadsrelaterade problem, vilka ungdomar som har störst problem samt om traditionella instegsjobb för unga är på väg att försvinna. I rapporten förordas färre generella

åtgärder och fler satsningar som fokuserar på grupperna med störst svårigheter.

### **Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration (2011:5)**

*Författare: Åsa Olli Segendorf och Tommi Teljosuo*

Sysselsättningen bland utrikes födda är lägre än bland inrikes födda. Sysselsättningsgraden varierar också mellan olika grupper av invandrare – t.ex. är flyktingar och deras anhöriga arbetslösa i högre grad än andra utrikes födda. I rapporten analyseras den kunskap som finns och den politik som förs för att förbättra invandrarnas situation på arbetsmarknaden. Politiken granskas ur ett helhetsperspektiv som beaktar både de generella åtgärder som alla kan ta del av och de riktade insatser som genomförs enbart för invandrare. Författarnas huvudsakliga slutsats är att dagens integrationspolitik är väl förankrad i aktuell forskning, utvärderingar och internationella erfarenheter. Trots det så finns ett stort utrymme för förbättringar.

### **Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet (2011:4)**

*Författare: Gabriella Sjögren Lindquist och Eskil Wadensjö*

Nio av tio anställda på den svenska arbetsmarknaden omfattas av kollektivavtal. Förutom de kollektivavtalade försäkringarna finns också en stor och snabbt växande flora av privata försäkringar, utformade antingen som gruppförsäkringar eller individuella försäkringar. Författarna diskuterar omfattningen och utformningen av de kompletterande försäkringarna och vilka effekter de kan ha på arbetsutbudet. I rapporten redovisas den mest utförliga kartläggning av de kompletterande försäkringarna på den svenska arbetsmarknaden som genomförts hittills. Författarna undersöker också i två olika fall om det går att påvisa något samband mellan ersättningsnivåer och frånvaroperioder.



## Bostadsmarknad

### Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet (2017:2)

*Författare: Thomas Kalbro och Hans Lind*

Rapporten diskuterar vad som kan göras – och av vem – för att öka bostadsbyggandet. Särskilt fokus ligger på statens och kommunernas roll när det gäller att underlätta för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad. För även om bostadsbyggandet ökat på senare år, så ökar befolkningen ännu snabbare, bopriserna skjuter i höjden och köerna till hyreslägenheter växer. Situationen på bostadsmarknaden är särskilt besvärlig för hushåll med inkomster under snittet, i synnerhet de som är nyinflyttade i en region. Rapporten mynnar ut i sex huvudförslag för att förbättra bostadsbyggandet. Bland annat föreslås att staten ställer hårdare krav på kommunerna när det gäller att planera bostäder för alla grupper i samhället. Men författarna menar också att kommunerna bör få ökade befogenheter, till exempel när det gäller att styra vilka typer av bostäder som får byggas inom ett visst område.

### Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad (2016:1)

*Författare: Lina Aldén och Mats Hammarstedt*

I rapporten analyseras bostadssegregationens utveckling och betydelse under det senaste decenniet. Bostad och arbete är centrala delar av en väl fungerande integrationspolitik. Eftersom etnisk bostadssegregation samvarierar med etableringen på arbetsmarknaden behövs åtgärder både på bostads- och arbetsmarknaden. Det finns också en koppling till arbetsinkomsten, individer bosatta i områden med många utrikesfödda har sällan höga inkomster och individer med riktigt höga inkomster har få utrikesfödda grannar. Rapporten behandlar även frågan om demografiska och socioekonomiska faktorer förklarar boendesegregationen. Författarna lyfter fram särskilt viktiga insatser som förbättrar chanserna till egen försörjning. Med arbete och tryggad inkomst ökar möjligheterna för

individerna att själva välja boende. Integrationen kan också förbättras genom att det byggs bostäder med olika upplåtelseformer i samma område.

### **Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och markanvisningar (2013:1)**

*Författare: Carl Caesar, Thomas Kalbro och Hans Lind*

I rapporten presenteras förslag för att förbättra kommunernas marköverlåtelser – s.k. markanvisningar – till byggherrarna. Stora delar av den mark som kan användas för bostadsbebyggelse ägs av kommunerna. Hur kommunerna hanterar sina markområden är därför en central bostadspolitisk fråga. Författarnas centrala slutsats är att beslutsprocesserna i många kommuner måste bli tydligare och öppnare. Besluten måste motiveras bättre och kopplas till etablerade och kända principer för de system som används. Författarna ifrågasätter också lämpligheten i att anvisa mark via kommunala bolag eftersom det ofta medför starkt begränsade möjligheter till offentlighet och insyn.

### **Hälso-, sjukvård och äldreomsorg**

#### **Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem (2014:8)**

*Författare: Erik Lindqvist*

Syftet med rapporten är att diskutera förutsättningarna för att skriva och genomdriva kontrakt mellan kommunernas socialtjänst och hem för vård eller boende (HVB). Under de senaste decennierna har andelen offentligt finansierade välfärdstjänster som utförs i privat regi ökat markant. Forskningen talar för privatisering och konkurrensutsättning av enklare tjänster, men manar till större försiktighet vid mer komplexa tjänster, t.ex. avancerad vård. Vad kan då göras konkret för att institutionsvården ska fungera bättre? I rapporten lyfter författaren fram behovet av att skapa ett heltäckande register för dygnsvården. Ett sådant register kan bland annat användas för att bättre mäta kvaliteten hos olika HVB,

övervaka utvecklingen avseende vårdtider, och i förlängningen bidra till utvecklingen mot en mer evidensbaserad socialtjänst.

### **Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi (2014:5)**

*Författare: Fredrik Andersson, Nils Janlöv och Clas Rehnberg*

Rapporten analyserar hur de institutionella faktorerna påverkar förutsättningarna för effektiv medverkan från privata aktörer i hälso- och sjukvården. Under de senaste decennierna har andelen offentligt finansierade välfärdstjänster som utförs i privat regi ökat markant. Forskningen talar för privatisering och konkurrensut-sättning av enklare tjänster, men manar till större försiktighet vid mer komplexa tjänster, t.ex. avancerad vård. I rapporten förs även en djupare diskussion om hur förutsättningarna för effektiv kontroll av privata utförare kan stärkas.

### **Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen (2014:1)**

*Författare: Mats Bergman och Henrik Jordahl*

Under de senaste decennierna har det blivit möjligt att driva äldreomsorg i privat regi. Förespråkarna för denna utveckling pekar på valfrihet och ökad effektivitet. Kritikerna talar om vanvård och menar att äldreomsorg inte lämpar sig för marknadslösningar. I rapporten analyserar forskarna förutsättningarna för att nå god kvalitet och effektivt resursutnyttjande vid marknadsliknande lösningar i äldreomsorgen.

### **Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden (2011:7)**

*Författare: Tor Iversen*

Rapporten analyserar den nordiska hälso- och sjukvården för att identifiera problem och peka på förbättringsmöjligheter. Centrala problem som tas upp är vårdens offentliga finansiering, sjukvårdens

ransonering, regleringen av patientströmmar mellan primär- och specialistvård och samordningen av olika vårdformer för patienter med kroniska sjukdomar.

### **Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt (2011:3)**

*Författare: Dan Andersson och Anna Fransson*

Rapporten behandlar både orsakerna till och konsekvenserna av viktökningen för personer och samhället, och de utmaningarna som följer för samhället. Omkring dubbelt så många 10-åringar har hög vikt i dag jämfört med i mitten av 1980-talet, något som innebär att vuxna startar sin "viktkarriär" på en högre viktnivå. Denna utveckling är inte utan konsekvenser. Tydligast drabbas naturligtvis de överviktiga, i värsta fall genom för tidig död. Den ökande vikten är i dag ett påtagligt folkhälsoproblem. Konsekvenserna är också kännbara för samhället i stort, bl.a. genom kostnader för produktionsbortfall och vård. I rapporten konstateras att det därför finns flera skäl för statlig intervention och diskuterar olika åtgärder.

### **Kåren och köerna – en ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård (2010:9)**

*Författare: Ulrika Winblad och Caroline Andersson*

Studien fokuserar på hur läkarna, i det här fallet Sveriges ortopedier, reagerar på de politiska ambitionerna att korta köerna i vården genom fastställda tidsgränser i en nationell vårdgaranti. Författarna menar att läkarnas arbetsförhållanden och kliniska autonomi påverkas av vårdgarantin. I rapporten lyfts det fram att en majoritet av läkarna anser att vårdgarantin innebär att de tvingas göra felaktiga medicinska prioriteringar. Framför allt menar de att yngre, välutbildade och mindre sjuka patienter prioriteras framför svårt sjuka äldre och kroniskt sjuka patienter. Något som, om detta stämmer, strider mot hälso- och sjukvårdens portalparagraf om vård efter behov.

## Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården (2010:7)

*Författare: Anders Anell*

Rapporten innehåller en genomgång av forskningsresultat och praktiska erfarenheter av målbaserade ersättningssystem inom hälso- och sjukvården, dvs. ersättning baserad på graden av måluppfyllelse i verksamheterna. De internationella erfarenheterna kommer främst från Storbritannien och USA. En målbaserad ersättning används dock även av flera landsting i Sverige, som komplement till den fasta ersättningen. Författaren finner att styrmodellen hittills gett förhållandevis blygsamma kvalitetsvinster inom hälso- och sjukvården. Detta kan dock till viss del bero på att effekterna är svåra att mäta och att systemen hittills inte varit så omfattande.

## Integration/Migration

### Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder (2017:7)

*Författare: Patrick Joyce*

Sverige är bra på integration. I den internationella så kallade Mipex-rankningen är vi till och med bäst av alla OECD-länder när det gäller lagstiftning och åtgärder för integration. Ändå är sysselsättningsgraden bland utrikes födda avsevärt lägre än för inrikes födda. Det kan ha flera förklaringar, som att en stor del av de som kommit till Sverige är flyktingar och att förhållandevis många har låg utbildning. Så vad kan göras för att förbättra nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden? I denna rapport jämför Patrick Joyce politiken för arbetsmarknadsetablering i Sverige med den politik som förs i fyra länder med liknande förutsättningar: Norge, Danmark, Nederländerna och Tyskland. Samtliga länder har tagit emot många flyktingar på senare tid och är exempel på välfärdsstater med en relativt reglerad arbetsmarknad. Rapporten visar bland annat att alla studerade länder – utom Sverige – ställer krav på godkända språktester för permanenta uppehållstillstånd. Vissa länder tillåter asylsökande (som inte fått besked om uppehållstillstånd) att delta i

integrationsprogrammen för att snabba på etableringen. Några länder har också infört mer flexibla tidslängder på integrationsprogrammen, för att bättre anpassa dem efter enskilda deltagares behov.

### **Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad (2016:1)**

*Presenteras under kategorin Bostadsmarknad.*

### **Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration (2011:5)**

*Presenteras under kategorin Arbetsmarknad.*

### **Invandringen och de offentliga finanserna (2009:3)**

*Författare: Jan Ekberg*

I rapporten diskuterar författaren de ekonomiska konsekvenserna av invandring med fokus på betydelsen för de offentliga finanserna. Författaren presenterar beräkningar av dessa effekter och sammanfattar tidigare forskningsresultat på området. Av rapporten framgår bl.a. att invandring kan förbättra de offentliga finanserna eftersom andelen i arbetsför ålder bland invandrarna i allmänhet är hög. Vilken betydelse invandringen har för de offentliga finanserna är i hög grad en fråga om hur väl integrationen på arbetsmarknaden fungerar. Författaren menar även att det inte finns starka offentlig-finansiella argument för eller emot framtida invandring.

## **Kommuner/kommunal ekonomi**

### **Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet (2016:6)**

*Författare: Magnus Arnek, Tore Melin och Anders Norrlid*

Rapporten granskar den kommunala effektiviteten i grund- och gymnasieskola och äldreomsorg. Sveriges kommuner har olika

förutsättningar för att tillhandahålla skola, vård och omsorg till sina medborgare. Därför är det inte konstigt att kommuner har olika kostnader för att leverera en och samma välfärdstjänst. Men olika förutsättningar kan inte förklara hela skillnaden i kommuners effektivitet. I rapporten förs en djupare diskussion kring vilka skillnader som kvarstår efter justering för kommunspecifika förutsättningar. Rapporten besvarar även frågan om kommuner kan bli effektivare genom att jämföra sig med andra.

### **Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner (2015:2)**

*Författare: Olle Lundin*

I rapporten diskuteras varför kommunalt trots förekommer och vad som kan göras för att stävja det. Den kommunala självstyrelsen innebär en stor frihet för kommuner. Friheten är dock inte oinskränkt och ibland uppstår konflikter mellan lokala intressen och vad som är tillåtet. Lagtrots innebär att en kommun mer eller mindre avsiktligt ignorerar gällande lagar och vidtar åtgärder, fattar beslut eller bedriver verksamhet i strid med gällande rätt. I den allmänna diskussionen har företeelsen hamnat lite i skymundan. Lagstiftaren har inte heller förmått hantera problemet. Tidigare utredningar, som föreslagit både kommunalbot och sanktioner riktade mot enskilda förtroendevalda, har i princip inte lett till någonting. Problemet har ofta uppfattats som alltför komplicerat och förslagen har bemötts med argumentet att åtgärderna är intrång i den kommunala självstyrelsen. I rapporten besvaras frågan varför kommunalt trots över huvud taget existerar.

### **Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivetsutveckling i offentlig sektor (2014:7)**

*Författare: Magnus Arnek*

Effektiviteten i den offentliga sektorn har länge varit föremål för diskussion. Att mäta produktivitet i sektorn är svårt. Magnus Arnek diskuterar i rapporten hur produktivetsutvecklingen kan följas med hjälp av indikatorer. En indikatorbaserad modell för Sverige

presenteras och tillämpas på ett relativt omfattande datamaterial som finns tillgängligt inom kommunsektorn. Författarens generella slutsats är att metoden är lovande. Inom ett flertal områden måste dock dataunderlaget förbättras. I takt med att datatillgången utökas förbättras metodens användbarhet. Den kan därför bli ett värdefullt komplement till andra metoder.

### **Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen (2014:1)**

*Presenteras under kategorin Hälsa-, sjukvård och äldreomsorg.*

### **Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska (2013:2)**

*Författare: Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson, Mats Sjölin och Richard Öhrvall*

Sverige är inte befriat från korruption och svenskarna upplever i högre utsträckning än medborgarna i andra nordiska länder att den offentliga sektorn är korrumpierad. Det är ett problem som måste tas på allvar. Många kommunala verksamheter är särskilt sårbara för korruption och det finns tydliga brister i granskningen av kommunernas ekonomi. I rapporten presenteras ett antal konkreta åtgärder för att minska korruptionsproblemen, bl.a. att det ska införas ett system med årliga externa granskningar av ett antal slumpvis utvalda kommuner. Medborgare som misstänker oegentligheter ska kunna begära extern granskning av den egna kommunen och medborgare som avslöjar korruption ska kunna belönas.

### **Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet (2010:6)**

*Författare: Olle Lundin*

I rapporten analyseras den kommunala revisionens centrala funktion i granskningen av kommunernas verksamheter. Författaren pekar på ett antal omständigheter som försvårar revisionens funktion och



ansvarutkrävandet i kommunerna: systemet med förtroendevalda revisorer innebär att ansvaret för granskningen vilar på partipolitisk grund, det saknas andra granskningar utförda under annat huvudmannaskap. Ledamöterna i kommunfullmäktige har ofta uppdrag i de förvaltande nämnderna, vilket i praktiken innebär att de förväntas utkräva ansvar av sig själva. Författarens analys utmynnar i ett antal förslag till åtgärder för att förbättra kontrollen och ansvarutkrävandet på lokal nivå.

### **Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik (2010:5)**

*Författare: Matz Dahlberg och Jørn Rattsø*

Det kommunala självstyret i Sverige är mycket långtgående. Samtidigt ges omfattande statliga bidrag för att uppnå nationella mål om likvärdiga kommunala tjänster i hela landet. I rapporten diskuterar författarna effekter på kommunalt beslutsfattande av olika typer av statsbidrag. Författarna konstaterar bl.a. att statsbidrag bör fördelas efter fasta kriterier, riktade statsbidrag för speciella ändamål bör endast användas för att kommunerna fullt ut ska beakta nationella effekter vid kommunala satsningar, samt att generella statsbidrag kan användas för att stabilisera det kommunala tjänsteutbudet genom konjunkturerna. Det vetenskapliga underlaget för konjunkturpassade statsbidrag är dock fortfarande svagt.

### **Miljö, energi och naturresurser**

#### **Grön tillväxt under lupp – en ESO-rapport om ett begrepp i tiden (2016:5)**

*Författare: Per Kågeson*

I rapporten granskar forskaren Per Kågeson begreppet ”grön tillväxt”. Grön tillväxt är ett begrepp som introducerats jämte begrepp som hållbar utveckling och grön ekonomi, för att visa att ekonomisk tillväxt kan förenas med god miljö. Begreppet har flera definitioner men det finns ingen samsyn om vad begreppet egentligen betyder. Rapporten försöker besvara frågan vad begreppet egentligen innebär och vad som är skillnaden mellan grön tillväxt

och liknande begrepp, som t.ex. grön ekonomi och hållbar utveckling. I rapporten konstateras att begreppet inte är särskilt användbart i det svenska arbetet mot de nationella miljö kvalitetsmålen. Däremot har begreppet andra förtjänster, eftersom det betonar kopplingen mellan miljö och ekonomi. En slutsats i rapporten är att det är centralt att åtgärder och styrmedel i miljöpolitiken är kostnadseffektiva.

### **Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner (2013:10)**

*Författare: Sofia Lundberg och Per-Olov Marklund*

I rapporten analyseras förutsättningarna för att offentlig upphandling ska fungera som ett mål- och kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel. Myndigheterna ställer allt oftare miljökrav i sina offentliga upphandlingar. Den offentliga sektorns köpkraft förväntas påverka produktionen och konsumtionen i mer hållbar riktning och de miljöpolitiska förhoppningarna är högt ställda. Författarna framhåller att gröna upphandlingar har begränsade förutsättningar att fungera som effektiva styrmedel i miljöpolitiken. I värsta fall kan de leda till ökad miljöbelastning. Detta beror främst på att de miljöpolitiska ambitionerna motverkas av upphandlingarnas påverkan på privat sektor – t.ex. så ökar de privata konsumenternas köp av konventionella produkter när priset på gröna varor stiger till följd av ökad offentlig efterfrågan. Författarnas centrala slutsats är därför att offentlig upphandling inte ska användas som ett miljöpolitiskt instrument.

### **Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster (2013:9)**

*Författare: Jesper Roine och Daniel Spiro*

Villkoren för gruvbrytning i Sverige är gynnsamma. De skatter och avgifter som tas ut är väsentligt lägre än i andra jämförbara länder. Vid tiden för rapporten steg också den internationella efterfrågan på mineraler och antalet nya svenska fyndigheter exploaterades. I rapporten diskuterar författarna hur staten ska kunna öka sina

intäkter utan att nämnvärt försämra förutsättningarna för gruvnäringen. Författarna föreslår även att skatteintäkterna från gruvindustrin samlas i en statlig fond. Fördelen med detta är att frågan om när mineraler ska brytas frikopplas från frågan om när inkomsterna ska omsättas i samhällsnytta. Samtidigt tydliggörs i vilken utsträckning framtida generationer får del av inkomsterna. I ett internationellt perspektiv är Sveriges nuvarande och potentiella mineralinkomster tillräckligt stora för att motivera en fondlösning.

## Nattväktarstaten

### Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan (2015:4)

*Författare: Mikael Priks*

I rapporten undersöker Mikael Priks hur verksamma skärpta straff eller åtgärder som ökar upptäcktsrisken är mot brottslighet. För att kunna uttala sig om insatsernas effekter är det nödvändigt att de kausala sambanden mellan rättspolitiska åtgärder, t.ex. skärpta straff, och brottslighet utreds. Rapporten fokuserar därför på studier som utnyttjar s.k. naturliga experiment som grund för den empiriska analysen. I rapporten diskuteras vad vi vet om straffens, den polisiära närvaron och övervakningens påverkan på individernas benägenhet att begå brott. Resultaten visar att patrullerande polis i särskilt brottsdrabbade områden, s.k. hot spots, och övervakningskameror på avgränsade platser, såsom i tunnelbanan, har en avskräckande effekt på brottsligheten. Tvärsnittsstudier som jämför olika länder visar att det inte finns något samband mellan fängelsestraff och brottslighet.

### Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer (2011:2)

*Författare: Ola Hedin*

Under två decennier förändrades försvaret dramatiskt. Arméns insatsförband minskade och territorialförsvarsförbanden avvecklades helt. Antalet fartyg och flygplan i insatsorganisationen minskade

och värnplikten i fredstid avskaffades. Verksamhetens kostnader förändrades däremot inte lika drastiskt. Under perioden minskade de med 15 procent i fasta priser (KPI), vilket innebar att utgifterna för kvarvarande verksamhet ökade kraftigt. Kostnadsökningen kan delvis förklaras av rimliga faktorer, som försök att göra kvarstående förband användbara, ökat deltagande i internationella insatser och förbättrad materiell prestanda. Men det finns också förklaringar som ur ett effektivitetsperspektiv är mer problematiska. Exempelvis att det blivit ett stort överskott av yrkesofficerare i förhållande till insatsorganisationens behov.

### **Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet (2010:3)**

*Författare: Jerzy Sarnecki*

Rapporten riktar kritik mot de metoder som användes för målstyrning av polisen. Kritiken avsåg bl.a. otydliga och irrelevanta operationaliseringar av målen, sammanblandning av mål och medel samt den mycket begränsade användningen av vetenskapligt hållbara metoder för mätning av resultat. I rapporten konstateras vidare att styrning av polisen sällan utgick från verksamhetsmålen. Generellt kan man säga att rapporten visade på stora brister i dåtida tillämpning av problemorienterat polisarbete. I rapporten föreslås bland annat en förskjutning av fokus från att i detalj kvantifiera verksamhetens innehåll till att mäta effekter av verksamheten.

### **En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning (2010:1)**

*Författare: Karl Ydén och Hans Hasselblad*

I rapporten ställer sig författarna en rad frågor om hur kompetensförsörjningen ser ut inom Försvarmakten. Som ett resultat av utvecklingen sedan 1990-talets början, med svenskt EU-inträde och en ny säkerhetspolitisk inriktning, har variationen i de uppgifter som Försvarmaktens och officerskåren ska kunna hantera ökat. Kompetenskraven har i många avseenden både breddats och skärpts. Rapporten föreslår en fördjupad utredning av effekter av ett

införande av mer varierade utbildningsvägar för officerare, enligt de modeller som tillämpas i en rad industrialiserade länder. Författarna framhåller även att det vore tänkbart att införa ett system där en militär grad snarare kopplades till en befattning än till en individ, på motsvarande sätt som titlarna i den svenska civila statsförvaltningen.

## Näringsliv/regleringar

### Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om strukturomvandlingen i svenskt näringsliv (2016:4)

*Författare: Fredrik Heyman, Pebr-Johan Norbäck och Lars Persson*

I rapporten analyseras den digitaliseringsdrivna strukturomvandlingens effekter på jobb och produktivitet i det svenska näringslivet perioden 1996–2013. Automatiseringen innebär att jobb försvinner, men också att nya jobb skapas när produktiviteten ökar. Arbetsmarknaden har polariserats genom att allt fler arbetar inom hög- och låglöneyrken medan allt färre arbetar inom yrken med mellanlön. Rapporten analyserar bland annat hur utbildning kan skydda mot arbetslöshet – personer med enbart grundskola har en avsevärt högre risk att förlora jobbet jämfört med personer med en akademisk examen. Frågor som behandlas i rapporten är bland annat hur Sverige ska kunna behålla sin position och konkurrenskraft i en alltmer robotiserad plattformsekonomi, på vilka sätt digitaliseringen har påverkat sysselsättning och produktivitet hittills och vilken typ av jobb som har störst respektive minst risk att försvinna till följd av automatisering.

### En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden (2015:1)

*Författare: David Sundén*

Den svenska spelmarknaden är i dag strikt reglerad med exklusiva tillstånd för vissa aktörer. Överskottet från spelverksamheten ska komma allmänheten till godo. Samtidigt ökar spelandet över internet via utländska bolag utom räckhåll för det svenska regelverket. En konsekvens av utvecklingen är tydligt försämrade möjligheter för

svenska myndigheter att främja ett sunt spelande och fördela överskottet till allmänheten. I rapporten diskuterar David Sundén hur den svenska spelmarknadsregleringen kan ändras för att förbättra kontrollmöjligheterna och trygga en önskad fördelning av överskottet. Rapporten besvarar frågor om vad som händer om dagens reglering inte ändras, hur kontrollen och överskottet påverkas om spelmarknaden öppnas för internationell konkurrens och hur spelmarknadsregleringen kan och bör ändras.

### **Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering (2014:4)**

*Författare: Anders Bornefalk*

I teorin kan företag med bra idéer och goda utsikter att lyckas alltid ordna finansiering. Idealbilden av en väl fungerande kapitalmarknad med perfekt information stämmer relativt väl för större, väl genomlysta företag medan nystartade och mindre företag generellt sett har svårare att få tag på kapital. Vid sidan av eget sparande och eventuella kvarhållna vinster är banklån den huvudsakliga kapitalkällan för dessa företag. Bra möjligheter att finansiera företagande är av central betydelse för en god ekonomisk utveckling. Sedan finanskrisen har företagets möjligheter att få banklån försämrats och i ett internationellt perspektiv finns det i Sverige förhållandevis få som har tillräckliga egna besparingar för att kunna starta och driva aktiebolag. I rapporten presenterar författaren de generella slutsatserna att det i Sverige inte tas tillräcklig hänsyn till expansiva små och medelstora företags finansieringsbehov, när skattesystem och kapitalkrav på bankerna utformas, samt att det riskerar att förstärka Sveriges redan ojämna förmögenhetsfördelning.

### **Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster (2013:9)**

*Presenteras under kategorin Miljö, energi och naturresurser.*

### **Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektiviteten i det svenska landsbygdsprogrammet (2013:6)**

*Författare: Ewa Rabinowicz*

Det svenska landsbygdsprogrammet kostade under den dåvarande programperioden 36 miljarder kronor. Hälften betalas av EU och resten av de svenska skattebetalarna. Utvärderingar visar att programmet har små eller omätbara effekter. I rapporten presenteras flera konkreta förslag på förbättringar av landsbygdsprogrammet inför programperioden 2014–2020.

### **Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990 till 2009 (2013:3)**

*Författare: Fredrik Heyman, Pebr-Johan Norbäck och Lars Persson*

Författarna visar att det skett en mycket stor omsättning av jobb i det svenska näringslivet under de senaste decennierna. De största förändringarna har skett bland de små företagen. Men det betyder inte att det är bland småföretagen som framtidens jobb skapas. Det är därför inte heller motiverat med särskilda åtgärder och stöd riktade till dessa företag. Vilken företagsstorlek som är mest fördelaktig varierar mellan företag, branscher och tidsperioder, och det är väldigt svårt att identifiera vilka branscher och företag som kommer att växa i framtiden. Exempelvis har den tekniska utvecklingen inneburit att stora tillverkningsföretag kunnat utlokalisera delar av sina verksamheter till mindre specialistföretag, vilket inneburit att fler har anställts i små och medelstora företag. Författarnas slutsats är att regelverk och institutioner måste vara neutrala mellan olika organisations- och företagsformer för att jobb ska skapas där det är som mest lönsamt. Mångfald i näringslivet är avgörande för en samhällsekonomiskt effektiv strukturomvandling som skapar nya arbetstillfällen.

## Pensionssystem

### Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner (2017:6)

*Författare: Jenny Säve-Söderbergh*

Pensionssystemet är neutralt i bemärkelsen att systemet inte gör skillnad på kvinnor och män, samtidigt som det bygger på livs-inkomstprincipen. Men det betyder också att inkomstskillnader i yrkeslivet leder till att kvinnor får lägre pension än män. Inom pensionssystemet finns även vissa möjligheter att jämna ut pensionsinkomsterna mellan makar. På så sätt kan man i viss utsträckning kompensera för de olika val som kan ha gjorts under yrkeslivet, t.ex. vad gäller ansvar för hem och familj. Inom premiepensionen finns två sådana möjligheter: att överlåta pensionsrätter till sin maka/ake respektive att teckna efterlevandeskydd. I båda fallen krävs ett aktivt val och de är också förknippade med kostnader. I denna rapport till ESO beskriver Jenny Säve-Söderbergh i vilken utsträckning dessa möjligheter utnyttjas och av vem. Det framgår att det är ytterst få personer som väljer att överlåta pensionsrätter, medan det är vanligare att teckna efterlevandeskydd. Mot denna bakgrund diskuterar författaren avslutningsvis policyförslag rörande förvaltsdesign och informationsinsatser.

### The Pension System in Sweden (2013:7)

*Författare: Nicholas Barr*

Det svenska pensionssystemet reformerades i bred politisk enighet på 1990-talet. Sedan dess har det varit finansiellt stabilt och haft hög blocköverskridande legitimitet. Nicholas Barr har granskat systemet och konstaterar att det finns utrymme för förbättringar. Författaren betonar att systemet överlag fungerar väl och lyfter fram betydelsen av helhetssyn och långsiktighet i pensionsfrågor. Drastiska förändringar måste undvikas, i synnerhet för de som redan är eller snart blir pensionärer. Förändringarna bör därför genomföras så att den breda politiska enighet som har präglat systemet kan bevaras.



## Beskattning av privat pensionssparande (2010:2)

*Författare: Åsa-Pia Järliden Bergström, Mårten Palme och Mats Persson*

Författarna visade att det dåvarande regelverket för beskattning av privat pensionssparande gav upphov till ett antal problem. Författarna menar att huvuddelen av dessa problem skulle kunna lösas genom att tillämpa samma skatteregler som gäller för kapitalförsäkringar. Det är en paketslösning som i ett slag skulle ge ett enklare, rättvisare och mer lättöverskådligt system för beskattning av pensionssparande i Sverige. En sådan reform skulle dock innebära en rad övergångsproblem som måste utredas vidare. Många tror att den viktigaste skattefavören ligger i att sparandet är avdragsgillt. I rapporten visas dock att den främsta favören beror på att avkastningen på pensionssparande bara beskattas med 15 procent, medan annat sparande beskattas med 30 procent.

## Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna (2009:4)

*Författare: Malin Björkmo*

I rapporten ifrågasätts uppdelningen av fondförvaltningen på fyra fonder. Är detta ett effektivt sätt att förvalta pensionspengarna på? Finns det möjligheter att uppnå ett bättre resultat för pensions-spararna och pensionärerna? I rapporten diskuteras även övergripande organisationsfrågor. Bland annat föreslås att man bör se över möjligheten att inrätta buffertfondsförvaltningen som en ny myndighet under riksdagen. I rapporten föreslås även förändringar i styrstrukturen och i fondernas placeringsregler. I korthet ges följande rekommendationer: 1. Inled omgående arbetet med att lägga samman förvaltningen av hela buffertkapitalet i en enda fond. 2. Genomför omgående ett antal förändringar i styrstrukturen. 3. Ta bort begränsningarna för investeringar i onoterade tillgångar och råvaror. 4. Avveckla Sjätte AP-fonden och överför kapitalet till den nya fonden.

## Produktivitet

### Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet (2016:6)

*Presenteras under kategorin Kommuner/kommunal ekonomi.*

### Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutveckling i offentlig sektor (2014:7)

*Presenteras under kategorin Kommuner/kommunal ekonomi.*

### Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer (2013:8)

*Författare: Magnus Arnek, Mats Bergman, Harald Edquist, Lars Hultkrantz, Sofia Lundberg och Mikael Svensson*

Den offentliga sektorn utgör en stor del av den svenska ekonomin. Sektorns produktivitet får därför stor betydelse för landets ekonomiska utveckling. En grundläggande förutsättning för att kunna förstå och förbättra produktiviteten är att den kan mätas. Den forskning som presenteras i antologin visar att det i dag finns stora brister inom detta område. Den centrala slutsatsen från rapporten är att de olika måtten kompletterar varandra samtidigt som det inom alla områden behövs omfattande metodutveckling för att tillförlitligt kunna följa utvecklingen över tiden.

## Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet (2010:3)

*Presenteras under kategorin Nattväktarstaten.*

## Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar

### Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet (2016:2)

*Författare: Patric Hägglund och Per Johansson*

I rapporten diskuteras vad forskningen säger om begrepp som sjukdom, hälsa och arbetsförmåga, sjukfrånvarons utveckling samt drivkrafterna i dagens sjukförsäkring. Rapporten presenterar förslag till förändringar i sjukförsäkringssystemet som kan ge mindre svängningar i sjukfrånvaron över tid. Förslagen fokuserar på åtgärder som stärker drivkrafterna för aktörerna i sjukskrivningsprocessen på ett sådant sätt att individers arbetsförmåga bättre tillvaratas. En bortre tidsgräns i sjukförsäkringen ses som central för att uppnå en långsiktigt stabil sjukfrånvaro. Vidare föreslås högre krav på vårdgivare som skriver ut sjukintyg, samt större kostnadsansvar för arbetsgivare i samband med sjukfrånvaro. Rapportförfattarna argumenterar också för en tydligare målstyrning av sjukförsäkringens förvaltning, där riksdagen fattar beslut om ersättningsnivåer och slår fast vad som är en acceptabel nivå för sjukfrånvaron.

### Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen (2012:6)

*Författare: Åsa Olli Segendorf*

Arbetslöshetsförsäkringen har en central funktion i samhället. Den är både ett skydd för individen och har stor betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt. Arbetsförmedlingen ska säkerställa att kontrollen av utbetald arbetslöshetsersättning fungerar effektivt. Författarens huvudsakliga slutsats är att kontrollen både behöver stärkas och få en annan utformning. Arbetsförmedlingen bör bl.a.

ställa krav på egenrapportering av sökta arbeten samtidigt som dagens användning av s.k. anvisningar till lediga arbeten som kontrollmetod avskaffas. Myndighetens förmedlande och stödjande funktion bör också separeras från dess kontrollerande uppgift. Det måste även bli tydligare vad som är bristande regelefterlevnad och som därmed kan leda till indragen ersättning. Dessa förändringar skulle gynna både individen och samhällsekonomin.

### **Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet (2011:4)**

*Presenteras under kategorin Arbetsmarknad.*

## **Skatter**

### **Yes box! En ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning (2017:4)**

*Författare: Sven-Olof Lodin och Peter Englund*

I rapporten presenterar Sven-Olof Lodin en alternativ modell – boxmodellen – för att beskatta kapital och bostäder. Föregångare är en nederländsk modell som introducerades redan 2001. Författaren lyfter fram att boxmodellen minskar problemen på bostadsmarknaden där dagens ”flyttskatt” gör att många inte har råd att flytta. Ytterligare fördelar är att modellen ger ett enklare och mer likvärdigt skattesystem. Boxmodellen innebär att tillgångar och skulder värderas till marknadsvärden och läggs ihop i en ”box”. På nettot av tillgångarna i boxen beräknas en schablonmässig avkastning, vilken sedan beskattas.

Det sker därmed inte någon beskattning vid försäljning av exempelvis bostad eller aktier, skatten tas i stället ut löpande under innehavstiden. I studien förklarar Sven-Olof Lodin varför en boxmodell bör införas i Sverige och beskriver hur en sådan modell kan konstrueras och övergången dit. Vidare beräknas hur skatteintäkterna påverkas, samt fördelningseffekterna av den föreslagna modellen.

### **Företagandets förutsättningar – en ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen (2014:3)**

*Författare: Magnus Henrekson och Tino Sanandaji*

I rapporten diskuterar författarna om den svenska ägarbeskattningen delvis bygger på felaktiga förutsättningar. Detta mot bakgrunden att svensk ägarbeskattning delvis bygger på att skatter har begränsade effekter på företagande och kapitalbildning. I senare tids forskning framhålls att skatternas utformning har större betydelse. Rapporten adresserar även frågor om vad som kan göras för att stärka incitamenten att driva och utveckla företag samt vilka effekter som uppstår när investeringar finansieras med eget respektive lånat kapital.

### **3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups (2014:2)**

*Författare: Annette Alstadsæter, Martin Jacob och Altin Vejsiu*

I denna rapport studeras de potentiellt positiva effekterna av 3:12-reformen. Den tudelade inkomstbeskattning som infördes med skattereformen 1991 innebär att inkomster från kapital och arbete beskattas olika. Samtidigt skapades de s.k. 3:12-reglerna för att hindra småföretagare att omvandla högt beskattade arbetsinkomster till kapitalinkomster med relativt låg skatt. Reglerna blev mycket omdiskuterade och 2006 mjukades de upp så att en större del av inkomsten kunde beskattas som kapitalinkomst. Förändringarna förväntades stimulera entreprenörskap och tillväxt.

Under perioden 2008 till 2011 gjordes fler regeländringar för att ytterligare främja småföretagandet. I rapporten förs en djupare diskussion om reformen har skapat nya aktiva företag, om investeringsviljan påverkats, samt i vilken utsträckning nya jobb har skapats.

### **Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules (2012:4)**

*Författare: Annette Alstadsæter och Martin Jacob*

Vid skattereformen 1991 införde Sverige en tudelad inkomstbeskattning där inkomster från kapital beskattas annorlunda än inkomster av arbete och transfereringar. Beskattningsmodellen kombinerar progressiv beskattning av arbets- och transfereringsinkomster med en relativt låg proportionell skatt på kapitalinkomster. Denna modell har flera fördelar, men medför också potentiella problem. Akilleshälen är beskattning av fåmansföretag där ägarna i viss mån kan välja hur inkomsten fördelas mellan egen lön och vinst. Möjligheten för företagarna att klassificera sina inkomster regleras av 3:12-reglerna. Hur dessa regler bäst kan utformas har debatterats sedan skattereformen. År 2006 ökades möjligheten att ta ut en större del av inkomsten som kapitalinkomst. Syftet var bl.a. att skapa bättre förutsättningar för entreprenörskap.

### **Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges (2010:4)**

*Författare: Peter Birch Sørensen*

Rapporten innehåller en kritisk genomgång av det svenska skattesystemet, tjugo år efter den stora skattereformen 1991. I studien visas hur avvikelser från reformens principer om neutralitet och likformighet har skapat betydande förluster i ekonomisk effektivitet. Mot den bakgrunden föreslås en reformering av skatte-systemet som förbättrar den ekonomiska effektiviteten och på sikt beräknas öka skatteintäkterna med mer än 30 miljarder kronor per år (mot-svarande ungefär 1 procent av BNP), utan att de genomsnittliga skattesatserna behöver höjas. Författaren bedömer att reformen inte skulle få någon större effekt på inkomstfördelningen. En övergång till större enhetlighet och neutralitet i beskattningen breddar skatteunderlaget vilket ger ytterligare inkomster för den offentliga sektorn. Om det finns behov av att kompensera vissa grupper efter skatteändringen, kan en del av dessa extra intäkter riktas till dem. Generellt kan sägas att ett skattesystem med ett brett beskattningsunderlag – som kan ta in avsevärda intäkter med en låg förlust

i termer av ekonomisk effektivitet – är ett bra sätt att skydda välfärdsstaten.

### **Beskattning av privat pensionssparande (2010:2)**

*Presenteras under kategorin Pensionssystem.*

## **Transporter**

### **Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur (2013:5)**

*Författare: Runar Brännlund, Jan-Eric Nilsson, Gro Holst Volden, Lars Hultkrantz, Urban Karlström, Johan Nyström, Jan Owen Jansson och Anders Vredin*

Under vintern 2009/10 lamslogs delar av järnvägstrafiken i Sverige till följd av kyla och snökaos. Sedan dess har debattens vågor svallat höga och behoven av satsningar på transportinfrastruktur diskuteras flitigt. I dag tycks konsensus vara att de svenska vägarna och järnvägarna är eftersatta och behöver upprustning. Diskussionerna handlar nu mest om hur stora investeringar som behövs. Bedömningarna av behovens omfattning uppvisar emellertid en stor variation. Men vilka underlag finns egentligen för de olika bedömningarna av investeringsbehoven? Finns det en växande infrastrukturskuld? I rapporterna presenteras konkreta förslag för bättre bedömningar av investeringsbehoven och alternativa finansieringsformer.

### **Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering (2013:4)**

*Författare: Björn Hasselgren*

De årliga investeringarna i vägar och järnvägar uppgår i Sverige till ca en procent av BNP. Om dessa satsningar ska vara större, mindre eller oförändrade är en fråga som ofta diskuteras. En relaterad frågeställning är vem som ska ansvara för investeringarna. Staten har

sedan länge en dominerande roll inom infrastrukturen på transportområdet och ett betydande statligt engagemang tas ofta för givet. Men frågan är vilken roll staten bör ha vid investeringar i transportinfrastruktur och om det är motiverat att involvera privat sektor i högre grad än vad som sker i dag.

### **Samhällsekonomin på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan (2012:5)**

*Författare: Maria Börjesson, Daniel Jonsson och Mattias Lundberg*

Mot bakgrund av ett tunnelbanenät i Stockholm som länge var oförändrat presenterar rapporten den första samhällsekonomiska analysen av Stockholms tunnelbana. Analysen visar att även med försiktiga antaganden blir nyttan av tunnelbanan minst fem gånger så stor som kostnaden när dagens analysmetod används på 1950 års beslutssituation. Tunnelbanans sträckning har glesat ut Stockholm, vilket i sin tur bidragit till mer bilresande och mindre gång- och cykeltrafik. En utbyggd tunnelbana längre ut i regionen kan motverka förtätad bebyggelse. Största delen av nyttan av ny infrastruktur hamnar i slutändan hos markägare och skattebetalare i den region där den byggs. Statlig finansiering av regional infrastruktur innebär därför nästan alltid ett nettobidrag till regionen från skattebetalare i andra regioner.

### **Kollektivtrafik utan styrning (2011:6)**

*Författare: Jan-Eric Nilsson*

2012 öppnades marknaden för kollektivtrafiken för kommersiella aktörer. I rapporten analyseras hur kollektivtrafiken bör styras givet de utmaningar som följer av detta. Författaren pekar på flera omständigheter som leder till bristande effektivitet – bl.a. felaktiga upphandlingar, detaljregleringar och begränsade möjligheter för utförarna att påverka verksamheten. I rapporten presenteras ett antal förslag på konkreta åtgärder för att förbättra kollektivtrafikens effektivitet.



## Utbildning och forskning

### Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund (2017:3)

*Författare: Hans Grönqvist och Susan Niknami*

Sverige har de senaste åren tagit emot ett rekordstort antal flyktingbarn, många i åldrarna 13 till 17 år. Eftersom en slutförd gymnasieutbildning är en nyckel till arbete för ungdomar i Sverige är det viktigt att även nyanlända ungdomar klarar skolan bra. I rapporten undersöker författarna skillnaderna i studieresultat, det så kallade studiegapet, mellan inrikes och utrikes födda elever. Författarna finner att gapet har ökat stadigt sedan slutet av 1980-talet, och mest markant runt 2008. Genom att studera samma elever både i årskurs 6 och 9 visar författarna att kunskapsskillnaderna åtminstone minskar med tiden i skolan. Mest avgörande för studiegapets storlek är föräldrarnas socioekonomiska situation. Om inrikes och utrikes födda elever hade haft föräldrar med liknande socioekonomisk bakgrund och bott i samma bostadsområde hade nästan hela skillnaden försvunnit. För att minska gapet mellan inrikes och utrikes födda barn behövs därför insatser som riktar sig både till de utrikes födda eleverna och till deras föräldrar.

### När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster (2016:3)

*Författare: Nikolay Angelov och Karin Edmark*

I rapporten analyseras vilka faktorer som varit viktiga för valet av etableringsställe för fristående grundskolor mellan 1988 och 2009. En återkommande fråga i skoldebatten är om friskolor leder till elevsortering och ökad segregering. Mindre uppmärksammas är frågan om det i så fall beror på att friskolor etableras i vissa typer av områden eller om områdena förändras till följd av friskolans etablering. Rapporten konstaterar att friskolor oftare etableras i områden med många högutbildade – men också i invandrartäta områden. I kommuner som styrs av en vänstermajoritet etableras färre friskolor jämfört med i andra kommuner. Rapporten visar också att förväntan om höga intäkter och låga lokalkostnader tycks

spela roll när icke-vinstsyftande friskolor väljer var de ska etablera sig. För de vinstsyftande skolorna verkar däremot de ekonomiska förutsättningarna inte påverka etableringen. För att med större säkerhet kunna säga något om hur kommunernas ersättning till friskolorna påverkar var nya friskolor etableras behövs bättre data. Det är en brist att denna information saknas i Sverige, ett land med världens kanske mest långtgående skolpengssystem.

### **Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande (2012:8)**

*Författare: Jan Lidhard och Ulf Petrusson*

Staten satsar stora resurser på forskning och har höga förväntningar på att högskolesektorn ska leverera samhällsnyttiga resultat. Sverige är ett av de länder som i relation till BNP avsätter mest resurser för forskning och utveckling. Samtidigt finns kritiker som menar att satsningarna inte ger tillräcklig utväxling i samhällsnytta. I rapporten lämnas förslag på åtgärder för att högskolesektorn ska kunna skapa större samhällsnytta av forskningens resultat.

### **Lärda för livet? En ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning (2012:7)**

*Författare: Per Sonnerby*

Under de senaste decennierna har antalet högskolestudenter mer än fördubblats. En bidragande orsak tycks vara att fler med sämre förkunskaper studerar färre timmar under fler år. Konsekvensen är betydande kostnader för samhället, och för studenterna. Samtidigt hörs röster som menar att högskolan inte förbereder studenterna tillräckligt väl för arbetslivet. I rapporten presenteras konkreta förslag för att öka högskolans effektivitet. Bland annat föreslås att studietakten ska höjas, kandidatexamen och tre års normalstudietid ska vara normen, masterprogrammen ska dimensioneras efter tydliga behov på arbetsmarknaden eller för forskarutbildning.

## Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan (2012:3)

*Författare: Henrik Berggren*

Den ekonomiska utvecklingen är beroende av ständigt förbättrad kunskap och den akademiska friheten lyfts ofta fram som en förutsättning för kunskapsbyggandet. Högskolorna är därför föremål för ett stort samhällligt intresse. Komplikationer och intressekonflikter uppstår om intresset från samhället påverkar den akademiska friheten i fel riktning. Författarens huvudslutsatser är att en fortsatt rörelse mot ökad självständighet kan vara både önskvärd och nödvändig för några universitet och högskolor. Detta förutsätter dock ett starkt statligt ansvar för institutionernas ekonomiska och konstitutionella frihet. Dessutom krävs en alternativ lösning för det flertal lärosäten som vare sig kan eller bör stärka sin autonomi. En central slutsats är också att universitetslärares ställning måste stärkas genom ett antal olika insatser som t.ex. gemensamma karriärplaner för disputerade forskare som har en jämn fördelning mellan undervisning och forskning. Kopplat till detta ska finnas en individuell rätt till betald egen forskning under längre sammanhållande perioder.

## En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan (2012:2)

*Författare: Camilo von Greiff, Anna Sjögren och Ing-Marie Wieselgren*

Författarna föreslår i rapporten ett antal förändringar för att förbättra möjligheterna att identifiera och hjälpa barn i tid. Barn från utsatta miljöer och barn med inlärningssvårigheter, beteendeproblematik eller psykisk ohälsa har ofta svårt att klara skolan. Hur ska dessa barn kunna identifieras och stödjas tidigt i livet? Under vilka omständigheter är det möjligt och lämpligt att försöka göra det? Att svenska grundskolelevers prestationer försämras, att andelen som klarar gymnasiet minskar, att vi får fler unga i aktivitetsersättning och att den psykiska ohälsan bland unga ökar, kan delvis bero på att insatser inte vidtas i tid.

### **Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv (2011:8)**

*Författare: Johannes Åman*

Johannes Åmans rapport behandlar de senaste decenniernas svenska skolpolitik. Rapporten tar sin utgångspunkt i internationell forskning och sätter in den svenska skolans utmaningar i ett större sammanhang. Under senare år har det förts en livlig debatt om den svenska skolan. Bakgrunden är bl.a. undersökningar där skolbarns resultat i olika länder jämförs. Att döma av dessa undersökningar tappar Sverige mark, och den nedåtgående trenden fortsätter. Författarens huvudslutsats är att mycket av det som diskuterats i den offentliga debatten, som resurser, fristående skolor, rätt att välja skola, kommunalisering och förändringar av kursplaner och betygssystem inte är det som är mest betydelsefullt för elevernas utveckling och resultat. Den viktigaste faktorn som påverkar elevernas skolprestationer är i stället undervisningen, och att det är lärarna och deras sätt att undervisa som betyder mest för elevernas resultat. Att höja kvaliteten på undervisningen är därför huvudinriktningen för att kunna återta positionen som en ledande skolnation.

### **En kår i kläm – läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier (2009:6)**

*Författare: Niklas Stenlås*

I rapporten studerar Niklas Stenlås hur läraryrket har påverkats av de senaste 20 årens reformer på skolområdet. Författarens utgångspunkt är att en skicklig och entusiastisk lärarkår är central för att skolan ska fungera väl. Huvudslutsatsen av den litteraturöversikt som presenteras är att reformerna har haft effekter som bidragit till att försvaga lärarkårens professionella ställning. Det har bl.a. skett genom att lärarnas möjligheter att själva definiera arbetsformer och innehåll i yrket har begränsats. Därigenom har utrymmet för en professionell lärarkår minskat. När reformer genomförs på skolans område är det, enligt författaren, viktigt att ta hänsyn till konsekvenserna för lärarkårens professionella ställning. Vidare betonas behovet av att häva den könsmässigt skeva rekryteringen till

lärarutbildningen och av att öka antalet akademiskt inriktade studenter. En återgång till en akademisk, ämnesinriktad lärarutbildning anses nödvändig.

### **Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning (2009:5)**

*Författare: Camilo von Greiff*

I rapporten presenterar Camilo von Greiff slutsatsen att likvärdigheten i skolan har minskat över tiden. Spridningen i studieresultat har ökat, både mellan olika elevgrupper och mellan olika skolor och kommuner. Författaren menar vidare att resurser och deras fördelning har en stor betydelse för elevers studieprestationer. Mot denna bakgrund föreslås att kommunernas skyldigheter att nå nationellt uppsatta mål för verksamheten ska stramas upp. Författaren anser att begreppet likvärdighet i skollagen bör förtydligas och att Skolinspektionen tydligare ska granska efterlevnaden av likvärdighetsmålet. För att möjliggöra bättre utvärdering av skolan föreslås att mer och bättre data över elevprestationer tas fram och att man utför tidigare tester av barnen, redan i förskolan. Förutsättningar för en bättre resursfördelning ska skapa möjligheter för ökad likvärdighet.

## **Övrigt**

### **Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet (2017:1)**

*Författare: Per Molander*

Rapporten presenterar och diskuterar erfarenheter av de senaste decenniernas reformer inom offentlig sektor. Sverige har, mer än de flesta andra länder, genomfört privatiseringar av verksamheter som tidigare drivits i offentlig regi. Likaså har traditionellt offentliga verksamheter anammat styrningsidéer inspirerade av näringslivet, så kallad new public management (NPM). På ett övergripande plan diskuterar rapporten hur gränsen mellan offentligt och privat bör dras. Särskilt beskrivs den offentliga sektorns särdrag i förhållande

till den privata sektorn. Rapporten innehåller en fördjupad diskussion om vilka effekterna blivit av privatiseringarna inom områdena utbildning, hälso- och sjukvård samt social-försäkring. Författaren menar att resultaten är blandade, men att de förväntade effekterna – höjd effektivitet, bättre kvalitet och sänkta totala utgifter – ofta har uteblivit. De genomförda reformerna bör därför omprövas. Rapporten diskuterar även alternativa vägar till bättre styrning samt vilken roll resultatstyrning, utvärdering och analysmyndigheter kan spela i sammanhanget.

### **När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging” (2016:7)**

*Författare: Francisca Ramsberg*

I rapporten diskuterar Francisca Ramsberg förutsättningarna för att använda beteendeinsatser – så kallad nudging – i politiken. Flera länder, däribland Storbritannien, USA och Nederländerna, utnyttjar insikter från beteendevetenskap när olika åtgärder utformas. Tanken är att få individer att fatta bättre beslut utan att handlingsfriheten för den skull inskränks. Små förändringar i människors valsituationer kan på så sätt göra det lättare att nå politiska mål. I rapporten diskuteras för- och motargument till att tillämpa beteendeinsatser i politiken. Frågan om huruvida Sverige bör använda beteendeinsatser oftare och mer systematiskt, genom att exempelvis måla gröna fotsteg fram till soptunnorna eller skicka uppmuntrande SMS till komvuxdeltagare, diskuteras. Om insatserna tillämpas på ett godtyckligt sätt är risken att de förlorar i legitimitet, varför rapporten föreslår ett ramverk som ska kunna fungera som en vägledning för var beteendeinsatser kan tillämpas.

### **Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet (2014:6)**

*Författare: Thomas Pettersson och David Sundén*

Bedömningar av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är viktiga underlag för den ekonomiska politiken och har stor betydelse för hur vi utformar våra välfärds- och skattesystem. I rapporten

framhålls två generella problem med de bedömningar som görs i dag. För det första har vissa centrala antaganden svag empirisk förankring. För det andra tas inte tillräcklig hänsyn till effekterna av redan beslutade reformer. Beräkningarna utgår ofta från att dagens beteende består långt in i framtiden trots att det troligtvis ändras som en följd av reformerna. Bedömningarna av den finansiella hållbarheten ändras drastiskt om hänsyn tas till både rimliga och förväntade förändringar inom olika områden. I rapporten åskådliggörs problemen i tre fallstudier: antal ersatta inom sjuk- och aktivitetsersättningen; framtida utbildningsnivåer; förbättrad hälsa hos den äldre befolkningen.

### **Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida (2012:1)**

*Författare: Eva Lindström och Niklas Bruun*

Under de senaste decennierna har kontaktytorna mellan offentlig och privat sektor utökats. Detta ökar riskerna för intressekonflikter när inflytelserika befattningshavare rör sig mellan offentlig och privat sektor. Politiker och tjänstemän som frestas att ta ovidkommande hänsyn i beslutsfattandet kan skada de intressen de förväntas företräda. Enbart misstanken om att de skulle utnyttja sina positioner eller unika kunskaper för egen vinning skadar förtroendet för det allmänna. I rapporten diskuteras hur dessa risker hanteras i Sverige och i andra länder. Författarna konstaterar att Sverige – till skillnad mot flertalet andra OECD-länder – saknar regler för att hantera intressekonflikter vid sidbyten.

### **UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en global värld (2011:1)**

*Författare: Richard Murray*

I rapporten diskuteras hur utrikesförvaltningen bör bemannas, organiseras och styras för att på bästa sätt främja svenska intressen i en globaliserad värld. Diplomaterns förutsättningar har förändrats radikalt under de senaste decennierna. Den globala integrationen har på många områden gått mycket snabbt och Sverige har blivit medlem

i EU. Utrikesförvaltningens organisation och styrning har dock inte förändrats i någon större utsträckning. Det finns i dag fler svenska diplomater på UD i Stockholm än ute i världen. Därmed finns också uppenbara skäl att diskutera förvaltningens effektivitet.

### **Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen (2010:8)**

*Författare: Thomas Pettersson och Edward Palmer*

I rapporten analyseras samhällets ekonomiska stöd till de som är i störst behov av hjälp – det s.k. grundskyddet. Författarna identifierar tre olika brister i grundskyddets nuvarande utformning: krångliga regler gör bidragen svårbegripliga, flera förmåner gynnar boende framför andra behov som t.ex. tandvård eller hälsa samt att förmånerna är behovsprövade vilket gör dem träffsäkra, men det kan också medföra att arbete inte alls lönar sig. Den som inte kan påverka sin ekonomi med arbete riskerar att fastna i bidragsberoende. Grundskyddet blir därigenom en fattigdomsfälla. Analysen utmynnar i ett antal förslag till åtgärder för de som får socialbidrag, andra utsatta i aktiv ålder och pensionärer.

### **Regelverk och praxis i offentlig upphandling (2009:2)**

*Författare: Per Molander*

De inköp som varje år görs av offentliga instanser summerar till stora belopp. I Sverige uppskattas de upphandlingspliktiga inköpen uppgå till omkring 500 miljarder kronor. Målet för det omfattande regelverk som styr denna upphandling är konkurrenssyftande till effektivitet, dvs. bästa möjliga utnyttjande av offentliga medel. Författaren har granskat regelverk och praxis inom området. Rapporten innehåller konkreta rekommendationer till förbättringar av regelverket vad gäller gränsvärden, utvärderingsgrunder och rättsmedel. Rapporten innehåller också ett antal konkreta rekommendationer till stöd för upphandlande instanser då det gäller utformningen av upphandlingsprocesser och val av utvärderingskriterier.



## Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga? (2009:1)

*Författare: Per Borg*

I rapporten beskrivs en osäker framtid för den offentliga välfärdsstaten. Oförändrad politik och oförändrat skatteuttag möjliggör inte någon förbättring av den offentliga vården, skolan och omsorgen. Det leder till en ökande spänning mellan medborgarnas efterfrågan och ett begränsat offentligt utbud. Det riskerar i sin tur att driva fram en okontrollerad utveckling av privat finansiering, vilket kan underminera grundläggande principer för välfärdsstaten. I rapporten dras slutsatsen att konsumtionen av välfärdstjänster måste tillåtas öka i samma takt som ekonomin växer. Politiken måste därmed inriktas på att öka skatteinkomsterna, t.ex. genom att flera arbetar längre. Vidare måste produktionen av välfärdstjänster effektiviseras. Men den ökande efterfrågan kommer enbart att kunna klaras till hälften, därför måste även privat finansiering tillåtas – och i vissa fall uppmuntras. Privat finansiering bör dock begränsas till områden där det inte riskerar att komma i konflikt med grundläggande värderingar för en välfärdsstat.

## Seminarier som inte byggt på en rapport

Efter PISA och TIMSS – hur går vi vidare? (2017)

*Medverkande: Matilda Ankargren, Petter Brobacke, Robert Clark, Jan-Eric Gustafsson, Magnus Henrekson, Helena Holmlund, Malin Ideland, Anders Jakobsson, Torkel Klingberg, Per Kornhall, Leif Lewin, Kristiina Volmari*

Svenska elevers kunskaper har fallit under lång tid både i absoluta tal och jämfört med andra länders resultat. Men nu kan trenden ha brutits – åtminstone om man ska tro på resultaten från senaste PISA- och TIMSS-undersökningarna. Hur ska vi tolka mätningarna? Kan vi andas ut – eller finns mycket kvar att göra innan regeringens mål om ”en jämlik kunskapsskola” är inom räckhåll? Vad behöver den svenska skolan för att lyfta sina resultat?

Seminarier går att se på ESO:s hemsida [eso.expertgrupp.se](http://eso.expertgrupp.se) under fliken ”Seminarier”.

### Samtal om forskningspolitiken (2016)

*Medverkande: Shirin Ahlbäck Öberg, Stefan Bengtsson, Mats Benner, Agneta Bladh, Kåre Bremer, Robert Erikson, Per Krusell, Lisbeth Larsson, Christina Moberg.*

Svensk forskning förväntas vara i nivå med den bästa runt om i världen. Hur når vi detta mål bäst? Inför den senaste forskningspropositionen bjöd ESO in ett antal forskare och experter i syfte att diskutera hur offentlig politik bäst gynnar en framgångsrik svensk forskning. Under samtalet behandlades bland annat frågorna om hur forskningen ska styras och finansieras. Även frågan om hur universitetens prestationer ska utvärderas diskuteras.

Seminarieriet går att se på ESO:s hemsida [eso.expertgrupp.se](http://eso.expertgrupp.se) under fliken ”Seminarier”.

### 2010-talets viktigaste frågor (2011)

*Medverkande: Kristina Alexanderson, Svante Axelsson, Ilija Batljan, Anna Ekström, Peter Fredriksson, Jan Eric Gustafsson, Sixten Korkman, Jan Eric Nilsson, Oskar Nordström Skans, Joakim Palme, Anna Pettersson Westerberg, Eva Samakovlis.*

På seminariet diskuterades vilka politiska frågor som kunde komma att bli viktiga under den då kommande mandatperioden – och resten av 2010-talet. Bland annat diskuterades hur den demografiska utvecklingens utmaningar för vård och omsorg ska mötas. Deltagarna gav sin bild av hur arbetsmarknadspolitiken kan bidra till högre sysselsättning och tillväxt, hur socialförsäkringarna behöver utvecklas och hur klimatpolitiken samt trafiken och transporterna kan bli mer effektiva. Slutligen behandlades frågan om huruvida en ny fattigdom håller på att växa fram och vilka reformer som behövs inom utbildningspolitiken.

Seminarieriet har i efterhand dokumenterats i rapporten ”Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor” (2011:9).











