

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomiRegeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

ESO:s yttrande över En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag (SOU 2025:13)

I vårt remissvar begränsar vi oss till att yttra oss över den del av betänkandet som berör vår egen organisation, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), dvs. det förslag som i huvudsak behandlas i avsnitt 6.3.6 i betänkandet.

Sammanfattning

Vi avstyrker utredningens förslag om att ESO inrättas som ett särskilt organ vid det nya Statskontoret. Huvudsakliga invändningar är att 1) närheten till departementen är central för ESO:s verksamhet och policyrelevans, 2) attraktiviteten att skriva för ESO riskerar att minska bland forskare, samt att 3) den föreslagna organisationsformen i sig innebär påtagliga risker. Dessutom finner vi att utredningens analys har brister och att ställningstaganden inte tillräckligt väl motiveras.

Utredningens förslag i korthet inklusive dess överväganden

Utredningen föreslår att ESO inordnas som ett särskilt organ inom den nya myndigheten Statskontoret. Utredningen menar att de ser flera möjliga synergier mellan ESO:s verksamhet och det nya Statskontoret i och med att det nya Statskontoret är en sektoroberoende myndighet som kommer fokusera på omprövning, analys, utvärdering, effektivitet och produktivitet. Därutöver framhålls att ESO därmed skulle få tillgång till ett robust verksamhetsstöd samt att Statskontoret har lång erfarenhet av att ordna seminarier och utbildningar.

Utredningen skriver att den har övervägt tre alternativ för ESO: att ESO inordnas i en existerande myndighet, att ESO övergår från att vara en kommitté till att vara en enrådighetsmyndighet och att ESO:s nuvarande organisationsform behålls. Men eftersom utredningen anser att permanenta statliga uppgifter bör bedrivas i myndighetsform, avförs det tredje alternativet.

Utredningen bedömer att möjligheterna för ESO att fortsätta bedriva sin verksamhet med nuvarande uppdrag och beslutsmandat oförändrade är goda om ESO organiseras som ett särskilt organ i det nya Statskontoret. Den betonar att ”detta är väsentligt, inte minst för att bibehålla den starka legitimitet ESO har inom akademien och förvaltningen” (sid. 30).

Utredningen skriver att den ”bedömer att det, oavsett lösning, är viktigt att ESO:s uppdrag bibehålls intakt och att ESO fortsatt är ett organ som är oberoende och där nuvarande beslutsformer bibehålls i så stor utsträckning som möjligt.” (sid. 308).

ESO:s synpunkter på förslaget

Vi välkomnar att utredningen uttalar sig positivt om ESO:s anseende och ställning och att den anser att ESO:s uppdrag ska bibehållas intakt.

Närheten till beslutsfattande

I ESO:s direktiv betonar regeringen värdet av [egen kursivering] ett *forum för möten mellan forskning och politik* där en hög grad av *oberoende* förenas med *närhet till beslutsfattande* ([dir. 2007:46](#)).

Oberoendet följer av det sätt på vilket ESO är konstruerat med dess styrelse och det breda mandat som följer av direktivet. I det följande ges några exempel på hur närheten till beslutsfattare/relevanta departement upprätthålls idag:

- Till ESO:s styrelse är tre representanter (experter) från Finansdepartementet knutna. Experterna har inte rösträtt men kan ge synpunkter på relevansen i de projektförslag som behandlas av ESO:s styrelse sett ur politikens perspektiv.
- Departementstjänstemän ingår som regel i våra projekts referensgrupper och kan exempelvis bidra med kunskap om vilka delar av projekten som det kan vara relevant att utveckla ur policysynpunkt.

- Inte sällan kommer departementstjänstemän med inspel till ESO om olika projektuppslag som ESO kan undersöka närmare, men utan något tvång om att så måste ske.
- Som en del av Regeringskansliet har vi möjlighet att sprida information om våra rapporter, seminarier och övrig verksamhet till vår kanske viktigaste målgrupp genom att nå ut via intranät, använda RK:s seminarielokaler, med mera.

Idag sker därför ett ömsesidigt utbyte där närheten till departementen bidrar till att vår verksamhet blir mer policyrelevant samtidigt som vi på ett effektivt sätt når fram till våra främsta målgrupper. Om utredningens förslag genomförs kommer kontakten mellan departementen och ESO försvagas. Med större avstånd är det en överhängande risk att departementen inte prioriterar kontakten med ESO i de former som finns idag. De funktioner vi listat ovan upplever vi är centrala för att tillförsäkra våra projekts policyrelevans.

Attraktiviteten att skriva för ESO

Nära förknippad med föregående punkt är att vi funnit att just kopplingen till Regeringskansliet är av avsevärd betydelse för många av de forskare och experter som vi anlitar som rapportförfattare.

Enligt högskolelagen (1992:1434) har universitet och högskolor som en av tre huvuduppgifter att ”samverka med det omgivande samhället” (2 §, tidigare benämnt ”den tredje uppgiften”). Samtidigt kan det konstateras att incitamenten som den enskilde forskaren möter för denna uppgift ofta är svaga, inte minst inom det nationalekonomiska forskningsfältet (se ESO 2024:2 [*I samhällets tjänst? En ESO-antologi om villkoren för forskning och samverkan*](#)).

Om forskare ska lägga tid och kraft på en uppgift som inte uppenbart är meriterande i den akademiska världen, är det centralt att ansträngningen kommer kunna ge avkastning i annan form. Att kunna påverka beslut, bidra till en mer informerad debatt eller vara den som uppmärksammar beslutsfattare på nya lösningar på ett samhällsproblem, kan utgöra viktiga drivkrafter i sammanhanget. Att ESO utgör en del av Regeringskansliet, om än som en självständig kommitté, är därmed en styrka.

Vi är medvetna om att det även finns flera andra sätt på vilka forskare kan samverka med det omgivande samhället, men vi tror att det sänder en viktig signal att man värnar de arenor som finns.

Formen särskilda organ

Ett särskilt organ är en del av myndigheten, samtidigt som organet har en självständig roll. Statskontoret har i en rapport kartlagt och närmare granskat ett antal särskilda organ i syfte att ge en bild av orsaker till att de har inrättats, hur de är organiserade och hur väl formen fungerar.¹ I rapporten identifierar Statskontoret ett antal risker förknippade med särskilda organ bland annat kopplade till oklarheter kring styrning, budget och administrativt stöd. Statskontoret finner visserligen att i de studerade fallen har riskerna kunnat hanteras, men rekommenderar regeringen (vår kursivering) *att vara restriktiv med att inrätta nya särskilda organ*. Samma rekommendation har även tidigare framförts av andra utredningar som menat att regeringen först bör pröva om verksamheten hellre bör organiseras på annat sätt.

Mot bakgrund av Statskontorets och andra aktörers analys och slutsats ser vi en rad risker med att låta inrätta ESO som ett särskilt organ. Att det nya Statskontoret för närvarande är under bildande ökar dessutom osäkerheten kring den myndighet ESO föreslås sorteras in under. Vi vill uppmärksamma följande risker:

- Beroende på hur styrningen och ansvarsförhållandena utformas kan det bli svårare att garantera vår självständighet när vi inlemmas i en annan myndighet.
- Risk att vårt ”varumärke”, inklusive renommé bland forskare, försvagas i och med att ESO kan komma att blandas ihop med myndigheten.
- Osäkerhet kring ESO:s budget och personella resurser med tanke på att det inte är givet att man som särskilt organ har en öronmärkt budget för sin verksamhet.
- Risk att regeringsuppdrag till myndigheten läggs på ESO, vilket skulle resultera i mindre utrymme för egeninitierade studier och försvaga oberoendet.

¹ Statskontoret (2023). Myndigheternas särskilda organ – Vad, hur och varför? Skriftserien Om offentlig sektor (OOS 50).

- Osäkerhet om ESO kommer kunna bedriva en självständig extern kommunikation (egen webbplats, egna pressmeddelanden, etc.) som del av en annan myndighet.
- Som del av en större myndighet finns alltid risk att involveras i arbete med olika processer som tar mycket tid i anspråk, i synnerhet under bildandet av en ny sammanhållen myndighet.

Vi anser att dessa risker är alltför många och påtagliga och att vinsterna är små eller obefintliga. Ett motiv som framhålls i utredningen är att ESO kan få administrativt stöd från myndigheten. Men detta är även det osäkert. Statskontoret pekar i sin egen rapport på att det finns exempel där stödet till det särskilda organet inte är tillräckligt omfattande eller anpassat till organets behov.

Kommittéväsendet

ESO har tidigare tillsammans med två andra kommittéer, Delegationen för migrationsstudier (Ju 2013:17) och Expertgruppen för biståndsanalys (UD 2013:01), framfört synpunkter på hur förutsättningarna för kommittéväsendet kan förbättras. Vi vill understryka att vi samtidigt menar att kommittéformen i grunden är ett effektivt sätt att organisera utredande verksamhet eftersom en stor del av anslaget kan används till kärnverksamheten utan en stor administrativ överbyggnad.

Vad vi däremot efterlyst är en vassare stödfunktion till kommittéväsendet, något som även skulle gagna mer tidsmässigt avgränsade kommittéer. Det är talande att Kommittéhandboken (Ds 2000:1), som ska ge vägledning till kommittéväsendet, är från år 2000 och inte har reviderats sedan dess. Samtidigt har samhället förändrats väsentligt under det kvartssekel som förflutit sedan utgivningen, inte minst förhållanden kopplade till samhällets ökade digitalisering. En mängd tvingande regelverk har tillkommit under det senaste decenniet (såsom Dataskyddsförordningen GDPR) och som också enskilda kommittéer och särskilda utredare behöver förhålla sig till.

Kommittéväsendet är en central del av Sveriges förvaltningstradition. Därför är frågan angelägen att kommittéer – permanenta *såväl som* tidsbegränsade – får det stöd de behöver för att kunna fokusera på den sakfråga som de har tillkallats för att utreda. Även Produktivitetskommissionen har framhållit detta och menar att den centrala stödfunktionen inom kommittéväsendet bör utvecklas ”med ytterligare kapacitet för att kunna ge stöd inom

samhällsekonomisk analys och juridik samt för att hantera grundläggande administration.” (SOU 2024:29, sid. 489).

Brister i utredningens analys

Vi kan konstatera att den konsekvensanalys som presenteras i betänkandet av lämnade förslag är mycket sparsmakad, och dessutom saknas djupare resonemang bakom vissa ställningstaganden.

Utredningen framhåller att den har prövat tre möjligheter för ESO, men ger endast en mycket övergripande förklaring till varför man avvisar ett av alternativen. Utredningen har en principiell inställning till att permanenta statliga uppgifter inte bör bedrivas i kommittéform, men förbiser då det faktum att det finns fler permanenta kommittéer (även om de inte omfattas av den aktuella utredningen).²

Vidare redovisas över huvud taget inte den analys som gjorts och som leder fram till att alternativet att inrätta ESO som en enrådighetsmyndighet avvisas. Vi har därför inte möjlighet att granska och bemöta utredningens skäl till det ställningstagandet.

Vi vill även peka på en missvisande skrivning rörande regeringens uppföljning av vår verksamhet och våra räkenskaper (sid. 751). Till skillnad från vad som återges redovisar ESO prognoser för medelsutnyttjande till Finansdepartementet ett antal gånger per år och Finansdepartementet har i övrigt full insyn i de utbetalningar som sker. Sedan 2021 tar vi också fram en årsrapport ([ESO:s verksamhet och genomslag](#)) där vi återskärterar vår verksamhet, mäter genomslaget av den och därmed redovisar hur vi uppfyller vårt uppdrag.

Slutligen, vi finner att utredningens förslag gällande ESO har få, om ens några, och högst tentativa fördelar. När det gäller verksamhetsnytta och kunskapsmiljö har vi redan idag kontakter med de myndigheter vi finner relevanta i samband med de olika projekt som vi bedriver. Det kan även tilläggas att ESO sedan nystarten 2009 har genomfört närmare 120 större seminarier, varav de flesta mycket välbesökta. Vi har inte hittills haft något behov av externt stöd för att arrangera dessa.

² Exempelvis Svenska Unescorådet (U2012:01), Miljömålsberedningen (M2010:04) och Statens medicinska rådet (S1985:A).

Sammanfattningsvis avstyrker vi förslaget om att inrätta ESO som ett särskilt organ under det nya Statskontoret, eftersom ESO riskerar få svårare att anlita forskare och svårare att bevara sin särställning som producent av analyserande rapporter om för Regeringskansliet viktiga frågor.

I detta ärende har ESO:s ordförande Karolina Ekholm beslutat. Kanslichef Lena Unemo har varit föredragande.

Karolina Ekholm (Ordförande)

Lena Unemo (Kanslichef)

Denna handling har beslutats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.