

Analysera mera

Betänkande från utredning Jo 1998:02:
"Behovet av utredningsverksamhet och
analyser med ekonomisk inriktning inom
det jordbrukspolitiska området"

SOU 1998: 108

Förord

Regeringen bemyndigade den 13 november 1997 chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda under vilka former behovet av kvalificerad utredningsverksamhet och långsiktiga analyser med i första hand samhällsekonomisk inriktning inom det jordbrukspolitiska området bäst kan tillgodoses.

Chefen för Jordbruksdepartementet förordnade den 30 januari Riksdagsledamot Inga-Britt Johansson till särskild utredare. Till sakkunniga i utredningen förordnades den 18 februari utredare Mikael Kullberg (Sveriges Konsumentråd) och docent Ewa Rabinowicz (SJFR). Till experter förordnades samma dag departementssekreterarna Thomas Küchen (Jordbruksdepartementet), Charlotte Nilenheim (Inrikesdepartementet) och Lars Stenström (Närings- och handelsdepartementet). Avdelningsdirektör vid Naturvårdsverket Bengt Rundkvist har även arbetat inom utredningen. Till sekreterare förordnades den 30 januari lektor Erik Fahlbeck. Till biträdande sekreterare förordnades den 23 mars nutritionist Filippa von Haartman.

Den 6 april beslutade regeringen att ge utredningen förlängd tid för redovisning av uppdraget, så att utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 1998.

Mot bakgrund av den snäva tidsramen och antagna problem med eventuell remissbehandling under juli månad valde utredaren, i samråd med chefen för Jordbruksdepartementet, att organisera utredningen på ett sådant sätt att ett öppet seminarium över utredarens förslag skulle arrangeras den 15 juni. Inför detta seminarium redovisade utredaren ett fullständigt förslag på uppdraget. Utöver samtliga Jordbruksdepartementets ordinarie remissinstanser inbjöds ytterligare ett tjugotal intressenter (samtliga inbjudna finns angivna i bilaga två). Till seminariet anslöt sig 31 personer (se förteckning i bilaga två). I anslutning till seminariet inkom till utredningen 18 skriftliga yttranden (se förteckning i bilaga två). Utredningen upprättade dessutom en hemsida som lades ut på Internet, med information om utredningens arbetssätt och mötesdagar, deltagarna, delar av mötes- och reseanteckningar samt slutligen hela förslaget till utredningstext inför det öppna seminariet. Samtliga inbjudna erhöll information om denna hemsida. Sidan hade under utredningen ett par hundra besök.

I syfte att dra lärdom av hur andra länder organiserat motsvarande verksamhet genomfördes en studieresa. Jordbruksekonomiska forskningsinstitut i Danmark och Nederländerna, den europeiska paraplyorganisationen för konsumenterna, BEUC och EG-kommissionens GD VI 01 besöktes. Kontakter togs även med motsvarande institut i Finland och information hämtades från institutet i Norge.

Utredningen fick hjälp av Statskontoret med en sammanställning över hur samhällsekonomisk analys- och utredningsverksamhet är organiserad inom Regeringskansliet och statliga verk och myndigheter (arbetet redovisas i sin helhet i bilaga tre).

Stockholm i augusti 1998

Inga-Britt Johansson

/Erik Fahlbeck
Filippa von Haartman

FÖRORD

SAMMANFATTNING	i
1. INLEDNING	1
1.1 Uppläggnig	2
2. FRÅGESTÄLLNINGAR OCH AVNÄMARE	3
2.1 Jordbrukspolitik	4
2.2 Konsumentpolitik	5
2.3 Miljöpolitik	7
2.4 Regionalpolitik	9
2.5 Djuretiska frågeställningar	11
2.6 Sysselsättning	11
2.7 Summering	13
3. NUVARANDE UTREDNINGS- OCH ANALYSARBETE	15
3.1 Regeringskansliet	15
3.2 Statens Jordbruksverk (SJV)	15
3.3 Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)	16
3.4 Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES)	18
3.5 Statistiska centralbyrån (SCB)	19
3.6 Glesbygdverket (GBV) och Statens Institut för Regionalforskning (SIR)	20
3.7 Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)	20
3.8 Konsultverksamhet	20

3.9 Övriga aktörer	21
3.10 Forskning inom angränsande områden	22
3.11 Summering	23
4. ERFARENHETER FRÅN REGERINGSKANSLIET OCH INSTITUT I ANDRA LÄNDER	27
4.1 Organisation av samhällsekonomiska analyser inom Regeringskansliet	27
4.2 Erfarenheter från andra länder	29
4.2.1 Nationella institut i andra länder	30
4.2.2 Norden	31
4.3 Summering	35
5. PRAKTISKA ÖVERVÄGANDEN	37
5.1 Frågeställningar	37
5.2 Kompetens	38
5.3 Databehov	40
5.4 Självständighet	41
5.5 Utvecklingsmöjligheter	42
5.6 Summering	42
6. ORGANISATIONSMÖJLIGHETER	45
6.1 En avdelning direkt under regeringen	46
6.1.1 Fördelar	46
6.1.2 Nackdelar	46
6.2 En avdelning inom Jordbruksverket	47
6.2.1 Fördelar	47
6.2.2 Nackdelar	48
6.3 Ett institut inom SLU	49
6.3.1 Fördelar	49

6.3.2 Nackdelar	50
6.4 En utveckling av LES	51
6.4.1 Fördelar	51
6.4.2 Nackdelar	51
6.5 Ett fristående institut	53
6.5.1 Fördelar	53
6.5.2 Nackdelar	54
6.6 Summering	55
7. FÖRSLAG	57
7.1 Frågeställningar	57
7.2 Ett fristående institut	59
7.2.1 Arbetsform och omfattning	60
7.2.2 Geografisk placering	61
7.3 Styrning av verksamheten	62
7.4 Finansiering	63
7.5 Fördelning av arbetsuppgifter	65
7.6 En mer omfattande verksamhet	66
7.7 Behovet av en organisationskommitté	67
7.8 Generella utredningsaspekter	68
7.9 Summering	69
BILAGA 1 DIREKTIVEN	71
BILAGA 2 MUNTliga OCH SKRIFTLIGA SYNpunkTER	75
BILAGA 3 RAPPORT FRÅN STATSKONTORET	107

Sammanfattning

Regeringskansliet har sedan Sveriges inträde i EU upplevt ett allt större behov av samhällsekonomiska analyser och studier av aspekter inom jordbrukspolitikens område. En rad prioriterade frågor berörs idag av jordbrukspolitikerna, t.ex. olika konsument-, miljö- och djuretiska frågor. Utredningens uppdrag är att lämna ett förslag på hur samhällsekonomiskt orienterad analys- och utredningsverksamhet inom jordbrukspolitikens område bäst organiseras i Sverige.

I kapitel ett redovisas uppläggningsen av utredningen.

I kapitel två diskuteras för utredningen aktuella frågeställningar och avnämare. Utöver de frågeställningar som nämnts ovan identifieras en rad områden av intresse med direkt anknytning till jordbruket samt en mängd kopplingar till angränsande politikområden.

I tredje kapitlet presenteras en genomgång över den utrednings- och analysverksamhet inom jordbrukspolitikens område som för närvarande bedrivs i Sverige. Verksamhet bedrivs idag främst inom Regeringskansliet, Statens Jordbruksverk (SJV), Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Livsmedelsekonomiska Samarbetsnämnden (LES) samt hos individuella konsulter. Den typ av långsiktiga, utredande akademiskt orienterade studier som anges i direktiven är dock, vid samtliga nämnda organisationer, mycket ovanliga idag.

I det fjärde kapitlet presenteras erfarenheter av samhällsekonomiskt orienterad utredningsverksamhet inom Regeringskansliet samt erfarenheter från några andra länders jordbruksekonomiska forsknings- och utredningsinstitut.

I en rapport som Statskontoret gjort för utredningens räkning presenteras organiseringen av samhällsekonomisk analys- och utredningskompetens inom Regeringskansliet. Enligt Statskontoret är det mycket svårt att dra några generella slutsatser över vad som är en lämplig organisationsform (Statskontorets text presenteras i bilaga tre). Erfarenheterna visar på ett stort antal möjligheter för den typ av verksamhet som utredningen gäller. Möjligen kan man säga att vad som anges vara en väl fungerande organisationsform till stor del varierar och synes bero på bl.a. kombinationen av personer. Tydligt är dock att samhällsekonomisk analys- och utredningsverksamhet inom Regeringskansliet tämligen ofta omorganiserar. En annan erfarenhet tycks vara att

det krävs sju till tio personer för att uppnå den kritiska massa, kontinuitet och förmåga att värna om resurser som mer långsiktig analys- och utredningsverksamhet kräver.

Om valet av organisationsform för samhällsekonomisk analysverksamhet varierar inom Regeringskansliet är homogeniteten desto större när det gäller organisationen av jordbruksekonomiskt inriktad forsknings- och utredningsverksamhet inom våra grannländer.

Såväl Norge, Finland och Danmark som ett flertal andra mindre EU-medlemmar har alla valt att organisera den typen av verksamhet i fristående statligt finansierade forsknings- och utredningsinstitut. Dyliga institut ansvarar i allmänhet för respektive lands jordbruks-ekonomiska bokföringsstatistik, sysslar med tillämpad forskning, använder sig av ekonomiska modeller samt tar fram en icke obetydlig mängd beslutsunderlag för respektive lands jordbruksdepartement.

I utredningens femte kapitel diskuteras ett antal aspekter av betydelse för valet av organisationsform när det gäller samhälls-ekonomiskt analysarbete inom jordbrukspolitikens område. Olika frågeställningar, kompetens, databehov, självständighet och utvecklingsmöjligheter diskuteras.

I det sjätte kapitlet går utredningen igenom ett antal organisationsmöjligheter. De alternativ som presenteras är en avdelning direkt under regeringen, en avdelning inom SJV, en verksamhet organiserad inom SLU, en utveckling av LES samt ett fristående institut. För- och nackdelar med respektive alternativ diskuteras.

I kapitel sju presenterar utredningen sitt förslag. Utredningen föreslår att ett fristående institut med ansvar för samhällsekonomiska analyser och utredningar inom jordbrukspolitikens område bildas. Utredningen föreslår vidare att institutets grundverksamhet finansieras med statliga medel. Utredningen föreslår att LES läggs ner och att LES statistikansvar flyttas till SJV som därutöver får ansvar för en del av den utredningsverksamhet som LES bedrivit. Utredningen menar att det är rimligt att lägga ett besparingskrav på SJV motsvarande de samordningsvinster som därvid uppstår. Utredningen föreslår vidare att det nya institutet övertar delar av LES ansvar för utredningar inom jordbrukspolitikens område, samt att de besparingar som görs i och med nedläggningen av LES används för att finansiera institutet. Utöver anslaget till LES verksamhet menar utredningen att det går att spara betydande belopp på strukturstatistiken, genom att dra nytta av all den information som lantbrukarna lämnar i samband med ansökningar om olika jordbruksstöd. Utredningen anser det möjligt att realisera dessa besparingar inom ett par år.

Utredningen föreslår därför att Regeringskansliet under ett uppbyggnadsskede av ett par år använder tillfälliga medel inom främsta

jordbruksområdet för att finansiera det nya institutet. När besparingarna inom strukturstatistiken väl är realiserade kommer institutets finansiering kunna utgöras av fyra miljoner kronor från LES tidigare ramanslag, tre till fem miljoner kronor från inbesparingar inom jordbrukets strukturstatistik samt extern finansiering från exempelvis livsmedelsnäringen, forskningsråd, internationella finansiärer eller tillfälliga utredningsuppdrag.

Utredningen menar att en minsta meningsfull omfattning på en samhällsekonomisk utrednings- och analysverksamhet inom jordbruks- och livsmedelspolitikens område motsvaras av cirka tio helårsarbeten. Enligt Statskontorets rapport och erfarenheter från andra organisationer förefaller det nödvändigt med närmare tio personer för att åstadkomma den kritiska massa som krävs för mer grundläggande och avancerat analys- och utredningsarbete. Utredningen föreslår vidare att verksamheten till en betydande del bedrivs genom att lägga ut uppdrag och tillfälligt anställa nationell och internationell kompetens.

Utredningen anser vidare att det föreslagna institutet skall ha som ansvarsområde att med en samhällsekonomisk ansats ta fram beslutsunderlag inom jordbruks- och livsmedelspolitikens område. Verksamheten skall vara så organiserad och så flexibel att den kan betjäna ett stort antal avnämare med olika intressen.

Utredningen föreslår att verksamheten i första hand skall koncentreras kring konsekvensutredningar och studier över bakomliggande orsakssamband inom det livsmedelspolitiska området. Arbetet bör ha en akademisk ansats där ambitionen i hög utsträckning bör vara att omsätta vetenskapligt underbyggda resultat i för avnämarna hanterbara beslutsunderlag. Utredningen menar att uppbyggandet av ekonomiska modeller kommer ha stor betydelse för en dylik verksamhet.

Utredningen menar vidare att det är viktigt att hänsyn till konsumentperspektivet ingår som en naturlig utgångspunkt för den verksamhet som föreslås.

Utredningen föreslår att det fristående institutet organiseras i form av en myndighet, att regeringen utser verksamhetsledare och att regeringen utser en styrelse med representation från bl.a. forskar-världen, staten, näringen och konsumenterna. Utredningen föreslår vidare att det till verksamheten kopplas ett vetenskapligt råd vars sammansättning kan variera över tiden och med aktuella frågeställningar. Utredningen föreslår att verksamheten förläggs till Uppsala.

1. Inledning

Livsmedel och jordbruksproduktion har stor betydelse för samhället. Jordbruket utgör en viktig del såväl av vårt kulturarv och den livsmiljö vi vistas i, som i ett framtida mer ekologiskt och kretsloppsbaseerat samhälle. Livsmedelssäkerhet och livsmedelskvalitet har under senare år engagerat många människor. Historiskt har livsmedelsproduktionen och jordbruket varit av stor politisk betydelse. Statsmakten har ofta haft höga ambitioner inom detta område.

Fortfarande utgör livsmedlen närmare 20 procent av hushållens kostnader. Människors medvetenhet om livsmedelskvalitet och olika aspekter på produktionen av livsmedel har under senare år rönt allt större intresse. Regeringen har i sin senaste jordbruks- och livsmedels-ekonomiska proposition, 1997/98: 142, fastslagit målet att livsmedelsproduktionen skall styras av konsumenternas efterfrågan.

Medvetenheten om livsmedlens betydelse för människors hälsa, liksom livsmedelsproduktionens påverkan på miljön och vice versa ökar stadigt.

Riksdagens beslut 1990 om intern avreglering inom jordbruksområdet innebar att den svenska politiken kom att påtagligt avvika från den som då fördes inom EG. Innebörden av beslutet var att på flera områden reducera statens inflytande över jordbruksproduktionen.

I och med Sveriges medlemskap i EU har jordbruksfrågorna fått ökad politisk betydelse. Ett mycket omfattande stöd- och reglerings-system med en rad kopplingar till andra politikområden berör idag jordbrukspolitiken. Utöver rena livsmedelsaspekter är många miljöfrågor starkt relaterade till jordbruket. Jordbruksproduktionen spelar vidare direkt och indirekt en betydelsefull roll i stora delar av den svenska glesbygden.

Av EU:s samlade budgetmedel går ungefär hälften till åtgärder inom jordbrukspolitiken. Utöver den direkta jordbruksproduktionen berörs bl.a. alla de ovan nämnda områdena av dessa budgetflöden.

Till stora delar påverkas utfallet av de jordbrukspolitiska frågorna av EG-kommissionen i Bryssel. De flesta jordbrukspolitiska beslut fattas av ministerrådet. Under senare år har dock allt fler beslut och en ökande andel av jordbrukspolitikens medel, flyttats över till den nationella beslutssfären. Ofta sker detta genom att EU:s medlemsländer får ett ökat

inflytande över fördelningen av jordbrukspolitikens medel samt över reglerna för olika jordbruksrelaterade stöd. Främst gäller detta miljö- och landsbygdsrelaterade frågor men samma tendens finns för marknadsordningarna. Betydelsen av det ökade nationella utrymmet inom ramen för den gemensamma politiken är idag påtaglig. Specifikt svenska intressen kan till viss del uppfyllas inom ramen för CAP. Nationella ambitioner och särställningar finns inom en rad områden.

I och med EU-medlemskapet har därför den svenska jordbrukspolitikens förutsättningar kraftigt förändrats. Idag har regeringen ett stort behov av samhällsekonomiskt orienterad analys- och utredningsverksamhet inom sakområdet. De främsta skälen är möjligheterna att kunna påverka den gemensamma jordbrukspolitikerna (CAP) i en ur svensk synvinkel gynnsam riktning, samt att få fram kvalificerade underlag för nationella beslut inom jordbruksområdet.

Utredningens uppdrag är att lämna förslag på hur man kan organisera en sådan samhällsekonomisk analys- och utredningsverksamhet, samt hur den skall finansieras. Utredningsuppdraget redovisas i sin helhet i bilaga ett.

Uppdraget tar i första hand fasta på de behov som Regeringskansliet har inom detta område. I huvudsak berörs därför samhällsekonomiska frågor som ligger den jordbrukspolitiska sfären nära. Idag saknas i stort sett analytiska utredande arbeten inom detta område i Sverige.

1.1 Uppläggning

I kapitel två diskuteras de frågeställningar och avnämning som i huvudsak berörs av utredningens uppdrag. I kapitel tre ges en övergripande redovisning av den samhällsekonomiskt orienterade analys- och utredningsverksamhet som idag bedrivs inom jordbrukspolitikens område i Sverige. I viss mån kommenteras även en del av den forskning som bedrivs inom området. I kapitel fyra diskuteras hur samhällsekonomiskt orienterad analys- och utredningsverksamhet är organiserad inom Regeringskansliet samt hur andra länder inom EU har organiserat den jordbruksrelaterade analys- och forskningsverksamheten. Kapitel fem innehåller en diskussion av ett antal överväganden av betydelse för utredningen. I kapitel sex redovisas en genomgång av olika möjliga verksamhetsformer i Sverige. Under kapitel sju presenteras utredningens förslag.

2. Frågeställningar och avnämare

Utredningens frågeställningar koncentreras till sådana som lämpligast besvaras med hjälp av "kvalificerad utredningsverksamhet och långsiktiga analyser med i första hand samhällsekonomisk inriktning inom det jordbrukspolitiska området" (citat från direktiven). Explicit anges i direktiven konsument-, miljö- och djuretiska frågor som angelägna områden. Utredningen skall vidare ange "vilka viktiga mottagare av informationen som finns".

I proposition 1997/98: 142 "Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen", lyfter Regeringen fram tre centrala frågeställningar: för det första konsumenternas intressen, för det andra en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion och för det tredje den globala livsmedelssäkerheten. Regeringen menar att livsmedelsproduktionen skall styras av konsumenternas efterfrågan och att produktionen skall anpassas till att klara höga ambitioner när det gäller hänsyn till miljön och den långsiktiga produktionspotentialen. Den globala livsmedelssäkerheten vill regeringen främja bl.a. genom en friare global handel med livsmedel.

Genom hela utredningen kommer begreppet samhällsekonomiska analyser användas. Med detta avses främst analyser av ekonomiska effekter, som kan uppstå vid förändringar i politik, priser, regler m.m. En samhällsekonomisk ansats vänder sig vidare mot samhället i stort, mot gruppen konsumenter, producenterna som kollektiv, en hel region eller andra aggregat. Den verksamhet som avses riktar sig därmed inte mot enskilda företag eller deras förutsättningar. Olika förändringars ekonomiska effekter med avseende på produktion, konsumtion, lönsamhet, kostnader, miljöpåverkan etc. utgör exempel på frågeställningar som lämpar sig för samhällsekonomiska analyser inom jordbrukspolitikens område. Utredningen menar dock att begreppet samhällsekonomiska analyser även inrymmer andra ansatser av samhällsvetenskaplig karaktär. Begreppet skall dock förstås som en vetenskapligt hållen arbetsansats.

Utredningen kommer vidare fokusera på jordbruksområdet. Med detta menas inte enbart produktionen av jordbruksprodukter. Istället kommer begreppet användas i en bredare betydelse. I princip innefattas alla de aspekter som direkt och indirekt berör jordbruket, dvs. även

livsmedel, konsumenter, miljöaspekter, regionala frågor, osv. Utredningen återkommer till dessa frågeställningar och i utredningens förslag identifieras de problemområden som bedöms vara av störst betydelse för den analys- och utredningsverksamhet som arbetet avser. I det följande diskuteras utredningens frågeställningar och potentiella avnämare.

2.1 Jordbrukspolitik

Regeringen har i sitt arbete med jordbrukspolitiken, på såväl nationell som på EU-nivå, identifierat ett ökat behov av mer omfattande och grundläggande konsekvensanalyser. På EU-nivå är jordbrukspolitiken inne i en process av förändring. För tillfället gäller det reformförslagen inom ramen för EG-kommissionens Agenda 2000.

Regeringens mål med jordbruks- och livsmedelspolitiken nämndes ovan. Samtidigt betonas vikten av en inom EU gemensam jordbrukspolitik, för att garantera att inte enskilda länder på ett otillbörligt sätt gynnar de egna producenterna. Regeringen menar att jordbrukspolitiken därmed måste förändras och att en avveckling av politikens marknadsordningar kan kombineras med riktade miljö- och regionala åtgärder. Ur regeringens perspektiv är därmed reformförslagen inom Agenda 2000 till stora delar önskvärda även om de är otillräckliga.

Under de närmaste åren kan man även notera att den kommande WTO-förhandlingen, EU:s utvidgning österut samt det fortlöpande arbetet inom OECD och FAO, med stor sannolikhet kommer föranleda ytterligare förändringar av jordbrukspolitiken. Samtidigt finns en tendens att ge EU:s medlemsländer ett allt större nationellt manöver-utrymme inom ramen för CAP.

Sverige kommer dessutom att överta ordförandeskapet inom EU under första halvåret år 2001. I den mån Sverige vill bedriva ett aktivt och påverkande ordförandeskap finns det ett stort behov av såväl analyser som kompetensuppbyggnad inom jordbruksområdet. Behovet av konsekvensanalyser kommer därmed vara stort under överskådliga framtid.

Hur förändringar i jordbrukspolitiken och internationella avtal och åtaganden påverkar konsumenter, miljö och produktion, såväl nationellt som regionalt, är som påtalats prioriterade frågeställningar. Ur regeringens synvinkel finns ett stort behov av fördjupade konsekvensanalyser av förändringar och anpassningar, dels för att kunna påverka processen i Bryssel men även för att vidtaga nationella åtgärder.

Liknande behov kan på goda grunder antas föreligga för samtliga till jordbrukspolitiken angränsande politikområden, t.ex. miljö-, konsument-,

närings- och regionalpolitiken. Statliga verk och andra myndigheter med ansvarsområden som tangerar jordbrukspolitiken kan därför ses som naturliga mottagare av samma material som Regeringskansliet. I det följande diskuteras några av dessa angränsande områden, frågeställningar och avnämare.

2.2 Konsumentpolitik

I och med 1990 års svenska reform förflyttades fokus inom jordbrukspolitiken område även via benämningen över till livsmedel. Frågeställningar som rör konsumenterna av livsmedel har också en stark koppling till EU:s gemensamma jordbrukspolitik, vilket inte minst kommer till uttryck i proposition 1997/98: 142. Det främsta målet för politiken anges där vara att konsumenternas val skall styra produktionen av livsmedel. Två frågeställningar av central betydelse för konsumenterna möjligheter att kunna välja de livsmedel de vill ha är om konkurrensen inom livsmedelssektorn fungerar och om konsumenterna har tillgång till korrekt information om livsmedlen.

I framtiden kan man dessutom förvänta sig att internationella avtal inom ramen för exempelvis WTO kommer få allt större betydelse för livsmedelskonsumenterna i Sverige. Ett stort antal konsumentfrågor förefaller vara starkt relaterade till långsiktiga effekter av sådana avtal. Matens kostnader och kvalitet är exempel på konsumentfrågor som berörs.

Konsumentorganisationerna, livsmedelsbranschen och representanter för folkhälsofrågor är dessutom allmänt intresserade av tillgång till information om hur olika aspekter av jordbrukspolitiken påverkar prissättning, tillgänglighet och kvalitet på livsmedel, samt befolkningens hälsa. Av särskilt intresse är att närmare kunna identifiera faktorer som påverkar livsmedelspriserna. Ekonomiska analyser utgör viktiga verktyg i konsumentföreträdarnas arbete med att bedöma effekterna för konsumenten av ändringar i jordbrukspolitiken regel- och stödsystem.

Behovet av ekonomiska analyser på livsmedelsområdet täcktes förut delvis av den nu nedlagda Konsumentberedningen, en kommitté som sorterades under Jordbruksdepartementet. Konsumentberedningen, som verkade mellan 1991-1997, hade som huvuduppgifter att utvärdera den svenska livsmedelspolitiska reformen, att följa effekterna av EU-anslutningen för konsumenterna och att stimulera utveckling och forskning till nytta för konsumenterna och som gynnade konkurrensen. De frågor som Konsumentberedningen arbetade med har endast delvis följts upp av befintliga myndigheter.

Samhällsekonomiska analyser inom jordbruks och livsmedels-

politikens område kan därför även förse Regeringskansliet med värdefull information på konsumentområdet. Regeringen har behov av analyser som möjliggör tillförlitliga internationella jämförelser av prisutvecklingen på livsmedel som underlag för politiska beslut. Internationella jämförelser kan även utgöra ett komplement till de matkostnadsundersökningar som Konsumentverket genomför i samarbete med de kommunala konsumentvägledarna. Genom sådana studier kan man få en fingervisning om huruvida konkurrensen fungerar tillfredsställande eller inte. Andra studier av intresse är sådana som behandlar hur skatter och andra faktorer påverkar livsmedelspriserna, konkurrensförhållanden, butiksstrukturer, kvalitetskrav och konsumentbeteende.

Konsumentverket anser att det finns ett stort behov av att vidareutveckla analyskompetens och att tillföra resurser för att möjliggöra ekonomiskt orienterade studier på hushållsnivå. Den jordbruks- och livsmedelspolitik som förs nationellt och inom EU har stort inflytande över hur och var vår mat produceras, och till vilka kostnader. Politiken innehåller ett flertal element som leder till högre matpriser.

Svenska konsument- och miljöorganisationer arbetar idag med livsmedelsfrågor som rör kvalitet, hälsa, miljö och etik. Livsmedelsfrågor utgör ett av Sveriges Konsumentråds prioriterade sakområden. Konsumentrådet har ett stort intresse av konsekvensutredningar inom det jordbrukspolitiska området. I dagsläget finns det ingen instans som analyserar dessa mycket komplicerade frågor ur ett konsumentperspektiv. Angelägna konsumentaspekter är, enligt Konsumentrådet, bl.a. hur jordbrukspolitiken påverkar livsmedlens prisutveckling tillgänglighet och säkerhet samt konkurrenssituationen inom livsmedelsområdet.

Konsumenter i samverkan (KIS) är en fristående paraplyorganisation för ideella riksorganisationer, lokala grupper och enskilda konsumenter. Inom KIS är man intresserad av utredningar där hänsyn inte enbart tas till vilka konsekvenser en viss typ av bidrag får för producenterna och mellanhänderna utan även till vilka konsekvenserna blir för miljö och djurskydd. Andra frågor av intresse är hur arbetstillfällena inom jordbruk och handel påverkas av omställningar som gynnar konsumentintressen; hur icke-genmodifierat utsäde kan konkurrera med genmodifierat utsäde och vilka kostnadskonsekvenserna blir av att livsmedel produceras med eller utan genmodifiering.

Olika relationer mellan miljöpåverkan och konsumtionsbeteenden intresserar även miljöorganisationerna.

Konsumentorganisationerna har begränsade möjligheter att bekosta omfattande utredningar och analyser med ekonomisk inriktning inom det jordbrukspolitiska området. De resurser som organisationerna för-fogar över bygger på statliga bidrag eller medlemsavgifter, som till största

delen går till att finansiera den löpande verksamheten. Det förefaller både synnerligen angeläget och dessvärre problematiskt att finna resurser för utredningar som adresserar de specifikt konsumentrelaterade frågeställningarna.

Vissa möjligheter finns att rikta allmänna forskningsresurser mot konsumentorienterade frågeställningar med koppling till jordbrukspolitik men än så länge är forskning med denna inriktning eftersatt. Det är ovanligt med studier som anlägger ett konsumentperspektiv i anslutning till livsmedelssektorn. Det vore önskvärt att exempelvis belysa konsumentaspekter på livsmedelsindustrins strukturanpassning, nationell och internationell konkurrens inom livsmedelsförädling och handel, de kooperativa företagens roll, prisbildningen osv.

2.3 Miljöpolitik

Kopplingarna mellan miljö och jordbruk är omfattande. Aktuella frågeställningar spänner över ett brett fält och en stor mängd exempel skulle kunna ges. Nedan nämns endast några frågeställningar. De av regeringen uttalade målsättningarna om brukningssystem och produktionsformer som är ekonomiskt och ekologiskt uthålliga påverkas givetvis av såväl jordbrukspolitiken som andra ekonomiskt betydelsefulla faktorer. Samband mellan ekonomiska förutsättningar, brukningsformer och växtnäringsläckage är ett annat aktuellt problemområde. Jordbrukets betydelse för den biologiska mångfalden utgör ytterligare ett. Jordbruket ingår direkt eller indirekt i de centrala sammanhangen för en stor del av de politiska målsättningarna inom miljöområdet. Det torde med andra ord finnas ett brett intresse av att ta del av analyser med ekonomisk inriktning inom det jordbrukspolitiska området från Regeringskansliet och statliga myndigheter som Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket och Konsumentverket. Även fristående organisationer som Naturskyddsföreningen, Miljöförbundet Jordens Vänner och Världsnaturfonden torde ha intresse av studier inom området.

På en mer detaljerad nivå finns med stor sannolikhet ett framtida behov av en rad studier rörande olika skärningspunkter mellan jordbruk och miljö. Idag behandlas frågeställningar inom angränsande områden av ett stort antal myndigheter och organisationer.

När det gäller de statliga myndigheterna kan man förmoda att de har resurser som kan användas till att beställa utredningar eller analyser. Detsamma gäller, om än i lägre grad, för de frivilliga organisationerna, som på ett tydligare sätt stöds av individer via bidrag, än vad som är fallet med konsumentorganisationerna.

Idag finns det inte inom Regeringskansliet någon samhälls-ekonomisk

analysverksamhet inom miljöområdet. Naturvårdsverket har däremot en egen kompetens på detta område. Naturvårdsverkets ansvarsområden är i och för sig oftast länkade till naturvetenskapliga frågeställningar och därmed går endast en begränsad del av de analysresurserna till direkt samhällsekonomiska frågeställningar.

Naturvårdsverket arbetar aktivt med frågeställningar som berör jordbruket och markanvändningen. Kemikalieinspektionen hanterar frågor som rör kemikalieanvändningen i jordbruket. Konsumentverket har ett sektorsansvar för konsumentrelaterade miljöfrågor. För att samordningen mellan myndigheterna ska vara effektiv har Konsumentverket samarbetsavtal med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Samarbetet har bl.a. resulterat i ett gemensamt utvecklingsprojekt "Minska hushållens miljöpåverkan". Livsmedel har identifierats som en av de produktgrupper som är mest betydelsefulla när det gäller konsumenternas direkta miljöpåverkan.

Man kan även notera att sedan 1991 har kulturmiljöaspekter lagts till jordbrukspolitiken. Statliga stödprogram för bl.a. landskapsvård fanns innan CAP infördes i Sverige och idag finns ett speciellt stöd för jordbrukslandskapets kulturmiljö inom ramen för den svenska tillämpningen av CAP.

Förekomsten av målkonflikter mellan olika politikområden eller inom ett politikområde kan leda till svårigheter för enskilda, företag och myndigheter att agera på ett miljöanpassat sätt. Vidare används medel för att nå politiska mål inom ett område som kan leda till oönskade effekter för mål inom andra områden. Där mål- eller medel-konflikter förekommer är det särskilt viktigt att samhällsekonomiska bedömningar finns tillgängliga som beslutsunderlag. Kunskapen om sambandet mellan hushållens agerande och påverkan på miljön måste utvecklas och då särskilt på vilket sätt de mest påtagliga minskningarna i hushållens miljöbelastning kan åstadkommas och därigenom ge hushållen faktiska förutsättningar att agera. För att förmedla kunskaper till konsumenterna har Konsumentverket fått i uppdrag av regeringen att ta fram en databas som ska vara tillgänglig på Internet. (Regeringens handlingsplan "Konsumenterna och miljön - en handlingsplan för hållbar utveckling" 1997/98: 67.) Även en rad miljöorganisationer är engagerade i jordbrukspolitiken. Analyser utförda av ett jordbrukspolitiskt institut av intresse för Natur-skyddsföreningen är markanvändningsstudier, dvs. övergripande analyser av hur man på bästa sätt kan utnyttja markarealen i Sverige.

Det är också värt att notera att Sverige har stora möjligheter att nationellt utforma de miljöstöden som finansieras via den gemensamma jordbrukspolitiken. För närvarande rör det sig om knappt tre miljarder kronor årligen, som till hälften finansieras via Bryssel.

I detta sammanhang kan det vara av intresse att djupare belysa den tydliga satsning på miljöfrågor som sker inom jordbrukspolitikens område och att ställa den i relation till miljöstatsningar och miljöproblem inom andra politikområden. Ur samhällsekonomisk synvinkel bör satsningarna på miljöåtgärder prioriteras efter var de gör mest nytta snarare än var de på kort sikt lättast går att finansiera.

När det gäller miljöfrågor kopplade till jordbruket bedrivs forskning inom framförallt SLU. Jordbruksverket och Naturvårdsverket har ett betydande ansvar att följa utvecklingen inom området. För närvarande utarbetas bl.a. ett kontinuerligt och sammanhållet system för utvärdering och uppföljning härvidlag. Detta arbete har dock en tydlig biologisk och fysisk prägel och de ekonomiska kopplingarna är än så länge svaga. Policyinriktade ekonomiska studier torde, mot denna bakgrund, därmed ha en hel del material att hämta ur redan pågående verksamhet.

Det förefaller därför finnas en rad områden där ekonomiska analyser och modeller kan användas som komplement till andra studier. Naturvetenskapliga arbeten skulle härigenom direkt kunna sammanfogas med de ekonomiska analyserna, t.ex. inom områden som växtnäringsläckage, användning av bekämpningsmedel och spridning av restsubstanser.

2.4 Regionalpolitik

Även om jordbruksproduktionen i Sverige numera totalt sett svarar för en underordnad andel av sysselsättningen och produktionsvärdet finns det fortfarande regioner där näringen är betydelsefull. Om man även tar hänsyn till förädlings- och insatsindustrin och annan verksamhet som på olika sätt är direkt eller indirekt kopplad till jordbruksproduktionen utgör näringen i vissa regioner en mycket viktig del av lokalsamhället.

Det kan härvidlag finnas behov av att närmare studera de indirekta effekterna av förändringar i jordbrukspolitik. Betydelsen av de direkta effekterna i jordbrukspolitikens stödsystem, i jämförelse med exempelvis en allmänt ökad internationell konkurrens, generell livsmedelslagstiftning, allmänna samhällstrender och teknisk utveckling, kan utgöra andra angränsande frågeställningar.

På motsvarande sätt som för de miljörelaterade frågorna finns det flera beröringspunkter mellan jordbrukspolitik och regionalpolitiken. Dels finansieras betydande regionalstöd inom ramen för CAP, dels utgör jordbruksproduktionen, direkt och indirekt, i flera fall en betydelsefull del i den regionala ekonomin.

På detta område finns ett naturligt intresse från bl.a. NUTEK, Glesbygdverket (GBV) och Statens Institut för Regionalforskning (SIR).

Vid samtliga nämnda myndigheter finns samhällsekonomisk analyskompetens och det pågår kontinuerligt utvärderingsarbeten. Vid en hastig översyn förefaller det dock som om jordbruksproduktionen inte ingår som en självklar utgångspunkt i flertalet av dessa analyser och utvärderingar, vilket är naturligt mot bakgrund av respektive myndighets ansvarsområde. Med andra ord finns det troligen en hel del samordningsmöjligheter. Att de berörda myndigheterna har ett intresse av konsekvensanalyser inom jordbrukssektorn är uppenbart och sådana analyser borde på olika sätt gå att mer aktivt koppla samman med delar av det arbete som redan utförs.

De berörda myndigheterna torde emellertid ha tämligen goda möjligheter att finansiera egna projekt inom det aktuella området. I vart fall torde det gå att styra den egna verksamheten på ett sätt som gör det möjligt att samordna utredningar eller forskningsprojekt i betydande utsträckning.

Utöver nämnda myndigheter förefaller det sannolikt att såväl en rad enskilda kommuner som landsting har intresse av att få regionala aspekter inom jordbrukssektorn belysta. Troligen har dessa kommuner egna resurser att använda för specialiserade analyser, även om man inte kan förvänta sig att det rör sig om kontinuerliga eller betydande belopp.

Mot bakgrund av det stora intresse som Jordbruksverkets statistik över stödets regionala fördelning har, synes det även finnas ett stort intresse från allmänheten av att få ökade kunskaper om de regionala konsekvenserna av betydande förändringar, i såväl jordbrukspolitik som andra omständigheter.

Konsumentverket har det övergripande ansvaret för länsstyrelsernas tillämpning av stödet till kommersiell service som ingår i förordningen om landsbygdsstöd. Konsumentverket svarar också för samordning, uppföljning och utvärdering av stödets effekter. Arbetet innebär att ta fram föreskrifter och ge annat stöd till länsstyrelsernas handläggare och kommunernas planeringsansvariga. En annan viktig uppgift är att upprätthålla en bred samhällsbevakning för att söka balansera utvecklingstendenser som negativt kan påverka förutsättningarna för en från konsumentsynpunkt tillfredsställande försörjning med bl.a. dagligvaror på landsbygden.

Ytterligare en viktig uppgift för Konsumentverket är att med utgångspunkt i ett hushållsekonomiskt synsätt medverka till en utveckling av butiker så att de svarar mot landsbygds- och glesbygds-hushållens behov av varor och tjänster samt analysera och informera konsumenterna om konsekvenserna av strukturutvecklingen inom dagligvarubranschen. Det arbetet sker regelmässigt i nära samverkan med företrädare för andra myndigheter och handeln. Inom ramen för arbetet med att utveckla butikernas serviceutbud har verket bl.a. initierat

forskning om samordning av service samt samhällsekonomiska effekter av nedläggningar av glesbygdsbutiker. Verket har under våren 1998 fått i särskilt uppdrag av regeringen:

att utveckla och upprätthålla en databas med uppgifter om hushållens tillgång till service samt att årligen till regeringen redovisa hur servicen utvecklas och

att initiera projekt med samordnad varudistribution till landsbygdsbutiker.

2.5 Djuretiska frågeställningar

När det gäller möjligheterna att tillgodose behovet av studier rörande djuretiska frågor kan man notera att ett samhällsekonomiskt angreppssätt medför begränsningar. Med denna metodansats kan man förvisso belysa vissa konsekvenser av t.ex. nationella särbestämmelser för djurhållningen. Framst torde detta ske, som exempelvis var fallet med en studie från SLU angående burhönslöslaget, genom att man analyserar de ekonomiska följderna av vissa regler, på exempelvis kostnads- och konsumtionsnivå. Man kan även tänka sig att delvis belysa konsumentbeteenden när det gäller KRAV-märkning, annan miljömärkning och etisk märkning av livsmedel, eller konsekvenserna av vissa former av internationella avtal inom detta område.

Vill man däremot ha svar på konsumenternas attityder till olika livsmedel eller produktionsmetoder, mot bakgrund av olika etiska aspekter, torde inte ett samhällsekonomiskt angreppssätt vara det mest lämpliga. Detsamma gäller för frågeställningar om djurens faktiska förhållanden, böndernas praktiska djurhållningsarbete eller mer filosofiskt inriktade frågeställningar på etiken inom jordbrukssektorn. Givetvis går det att på olika sätt integrera eller sammanfoga sådana studier med mer traditionella samhällsekonomiska konsekvensanalyser.

Tänkbara avnämare för studier inom området är, utöver Regeringskansliet, dels frivilliga organisationer inom djurskyddsområdet, dels flera miljöorganisationer, och myndigheter som exempelvis Jordbruksverket. Det är även troligt att studier inom detta område skulle ha ett tämligen stort intresse hos allmänheten.

2.6 Sysselsättning

För de fackförbund som organiserar de anställda inom livsmedelsproduktionen är självklart sysselsättningen en av de viktigaste frågorna att lyfta fram också inom det jordbrukspolitiska området.

I en sektor som i stor utsträckning påverkas av politiska beslut kommer också sysselsättningen att bli beroende av samhällets ingrepp. I första hand syftar den förda politiken till att stödja primär-produktionen och lantbruksföretagen. Målen har ofta utvärderats med kvantitativa mått som produktionsvolym, prisnivå och lönsamheten i jordbruket. Sysselsättningen har bara behandlats mer indirekt.

Vi kan idag se framför oss en stegvis avreglering och nedtrappning av stöden inom jordbruket. Även vid en omfattande avreglering kommer det dock sannolikt under lång tid framöver finnas jordbruks-politiska stöd i en eller annan form. Beroende på valet av medel för att uppnå de olika målen inom jordbrukspolitikerna kommer man att få olika effekter på sysselsättningen. För närvarande pågår inga arbeten där man mer systematiskt försöker mäta och analysera de olika medlen utifrån ett sysselsättningsperspektiv, vilket de fackliga organisationerna ser som synnerligen angeläget.

Styrkan i CAP:s regleringssystem är olika i de olika delbranscherna. Skillnaderna i stödnivåer och regelsystem påverkar naturligtvis konkurrensförhållandet mellan delbranscherna i såväl primärledet som i förädlingsledet. Eftersom arbetskraftbehovet är olika i varje bransch får man olika effekt på sysselsättningen beroende på gjorda priori-teringar och utformningen av politiken.

En fortsatt avreglering och internationalisering kommer att ytterligare öka konkurrensen inom livsmedelssektorn. Den förestående utvidgningen av EU innebär att flera länder med en helt annan kostnadsstruktur för sin produktion i framtiden kommer konkurrera med bl.a. svenska företag.

Avgörande för sysselsättningen inom livsmedelsproduktionen i Sverige är hur vår konkurrenskraft ser ut och kommer att utvecklas över tiden. Mot den bakgrunden finns det ett ökande behov av inter-nationella jämförelser och analyser av kostnadsläget i jordbruket och förädlingsledet i våra viktigaste konkurrentländer. För att åstadkomma detta är det nödvändigt att utveckla grunddata inom området.

Den nuvarande jordbruksregleringen sträcker sig emellertid in i förädlingsledet och påverkar struktur- och konkurrensförhållanden inom livsmedelsindustrin. Hur förändringar i regelverket för jordbruket påverkar behovet av arbetskraft i senare led av produktionskedjan finns idag små kunskaper om. Angelägna frågeställningar är att utveckla metoder för analyser av hur åtgärder inom jordbruksregleringen förs över och påverkar livsmedelsindustrin.

En inte mindre viktig frågeställning utgörs av jordbrukets möjligheter att producera råvaror till industrin. Även här finns direkta kopplingar mellan CAP:s regelsystem och lantbruksföretagens förutsättningar att ta fram exempelvis nya växtfibrer, förnyelsebara

bränslen eller andra industrigrödor. Omställning till icke-traditionell produktion kan påverka sysselsättningen inom såväl primärledet som i efterföljande förädling.

De fackliga organisationerna har en viss utredningsverksamhet. Man saknar dock kompetens och kapacitet för mer krävande och framåtsyftande analyser inom de ovan skisserade områdena.

2.7 Summering

Inom jordbrukspolitiken och dess angränsande områden finns en stor mängd frågor där konsekvensberäkningar, utredningar och analyser med samhällsekonomisk inriktning skulle var av stort intresse för en rad avnämare. Frågeställningarna spänner från mycket stora och genomgripande komplex som exempelvis jordbrukets roll i ett ekologiskt och ekonomiskt uthålligt kretsloppssamhälle vid en global frihandel till mycket mer avgränsade som betydelsen av mjölkkvotssystemets eventuella avskaffande för sysselsättningen i Norrlands inland. Utredningen återkommer till frågeställningarna i senare delar och redovisar i kapitel sju en bedömning över vad utredningen anser vara områden som bör prioriteras.

Förutom nationella behov av politiskt beslutsunderlag och allmänhetens önskemål om ökad insikt och förståelse är det tydligt att EG-kommissionen har ett påtagligt intresse av att ta del av nationella konsekvensanalyser såväl som mer grundläggande studier över nationella förhållanden inom jordbruks- och landsbygdsområdet. Jordbrukets roll speglas även alltmer som en integrerad del av samhället i övrigt, snarare än som en isolerad sektor. Därutöver har den internationella jordbrukspolitiska debatten under senare år fått ett allt tydligare inslag av akademiskt baserade arbeten, vilket även noterats av EG-kommissionen.

Sammantaget tycks det alltså finnas ett påtagligt behov av den verksamhet som utredningen behandlar. När det gäller kopplingarna till konsumentfrågorna finns för närvarande en brist på samhälls-ekonomiskt orienterad forskning och utredningsverksamhet. För miljöfrågorna förefaller utgångsläget bättre. Detsamma torde vara fallet för de regionala problemställningarna. Inom samtliga områden förefaller det finnas goda möjligheter att samordna delar av den verksamhet som idag bedrivs eller att utveckla samarbete och gemensamma projekt där de olika frågeställningarna och angreppssätten kan förstärka varandra. I nästa kapitel diskuteras delar av den verksamhet som idag bedrivs inom de identifierade områdena.

3. Nuvarande utrednings- och analysarbete

I motsats till flertalet länder inom EU har Sverige inte byggt upp något nationellt institut med ansvar för ekonomiska analyser inom det jordbrukspolitiska området. Istället har sådan verksamhet varit spridd på ett stort antal organisationer. Utan anspråk på fullständighet följer här en genomgång av de mest betydelsefulla organisationerna inom området.

3.1 Regeringskansliet

Inom Regeringskansliet har det inte bedrivits någon egen analysverksamhet på det jordbrukspolitiska området, av den karaktär som förekommer på instituten i våra grannländer (se vidare i nästa kapitel). Regeringskansliets intensiva arbetsform av mer kortsiktig karaktär, har inte skapat utrymme för den typ av långsiktigt arbete som mer genomgripande utredningar och konsekvensanalyser kräver. Regeringskansliet har heller inte byggt upp den kompetens och de medel som krävs för att etablera en väl fungerande beställarroll inom jordbrukspolitikens område. Personal med forskningserfarenhet eller högre akademisk examen inom det samhällsekonomiska området saknas nästan helt när det gäller jordbrukspolitiska frågor. På senare år har emellertid denna funktion fått högre prioritet och förstärkningar har härvidlag genomförts, bl.a. inom ramen för EUI-kansliet vid Jordbruks-departementet.

Regeringskansliet bedriver ingen egen kontinuerlig konsumentinriktad analysverksamhet med ekonomisk inriktning inom det jordbrukspolitiska området. Analyser görs istället då särskilda behov finns, framför allt beträffande livsmedelspriser och livsmedelskonsumtion. Arbetet inom Priskommissionen med att bevaka genomslaget i konsumentledet av 1996 års momssänkning är ett exempel på sådant arbete.

3.2 Statens Jordbruksverk (SJV)

I samband med 1990-års reform bildades Statens Jordbruksverk genom

en sammanslagning av Lantbruksstyrelsen och Jordbruksnämnden. Den jordbrukspolitiska reformen innebar tydliga omprioriteringar t.ex. i form av en mindre aktiv politisk styrning av utvecklingen inom jordbrukssektorn. Personalstyrkan på den nya myndigheten bantades betydligt jämfört med den tidigare situationen.

I och med EU-medlemskapet har emellertid personalen på SJV stadigt ökat. Arbetet inom SJV har varit mycket starkt knutet till införandet av CAP. Tidigt såg verksamheten ett behov av analysresurser inom det jordbrukspolitiska området. År 1995 beslutades att upprätta en analysenhet bestående av fem personer, i syfte att ur samhällsekonomisk synvinkel studera olika aspekter av CAP. I takt med trängre ekonomiska ramar och personal som slutat har emellertid analysenheten krympt och är idag nedlagd. Från och med i år har man valt att omorganisera analys- och utredningsverksamheten med samhällsekonomisk inriktning. Man arbetar idag med ett utredningsråd och med analysresurserna utspridda på sakenheterna.

SJV bedriver dock en icke obetydlig verksamhet inom det diskuterade området. Ett utbyte av material mellan SJV och Jordbruksdepartementet pågår ständigt varigenom de djupa kunskaper om CAP som finns inom SJV förmedlas till Regeringskansliet. I huvudsak rör det sig om kortare PM i frågor som regeringen snabbt behöver underlag för. Utredningsverksamheten inom SJV har vidare en klart deskriptiv karaktär och är i allmänhet fokuserad på att redovisa data snarare än att analysera dem. Långsiktiga, framåtsyftande arbeten i avsikt att försöka lägga fast orsakssamband är ovanliga. Publiceringen sker undantagslöst på svenska. Även om SJV under senare år anställt ett flertal personer med forskarexamen eller forskningserfarenhet saknas sådan kompetens i stort sett inom det samhällsekonomiska området.

I SJV:s regleringsbrev ingår ett ansvar för att hålla regeringen informerad om utvecklingen i jordbrukssektorn, vad avser ekonomisk utveckling, produktion osv.

3.3 Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)

Historiskt har SLU haft en betydande samhällsekonomiskt orienterad analysverksamhet inom jordbrukspolitikens område. Under 1990-talets första hälft har SLU däremot kraftigt reducerat verksamheten inom detta område. Vid ungefär samma tid som beslutet att lägga om den svenska jordbrukspolitiken, 1990-års beslut om en intern avreglering, ändrades i några för utredningen betydelsefulla delar förhållandena vid institutionen för ekonomi vid SLU. Under en följd av år genomfördes kännbara besparingar i SLU:s budget. Man beslutade sig då bl.a. för att lägga ned

vad som tidigare kallades "försöksavdelningen", en avdelning som bl.a. sysslat med studier av utredande karaktär och tillämpad forskning riktad främst mot lantbruksföretagen. Nedläggningen var en direkt konsekvens av statens besparingar och uttalade anvisning att ansvaret för den tillämpade och produktionsnära forskningen och försöksverksamheten framgent i allt högre grad skulle tas direkt av jordbrukssektorn.

Bakom denna förändring låg således dels sämre ekonomi, dels en tydligare orientering mot renodlad forskning. SLU valde även att 1995 dra in en professur inom jordbrukets driftsekonomi.

Under senare år har SLU tillsatt och övertagit finansieringen av en professur i småföretagande och tillsatt en i miljöekonomi. Även om båda dessa områden kan sägas inrymmas i de breda mål som regeringen satt om för jordbruks- och livsmedelspolitiken har de inte jordbruket lika tydligt i fokus om en professur i driftsekonomi.

Behovet av den verksamhet som tidigare bedrivits skulle troligen ha minskat om den interna avregleringen enligt 1990 års jordbruks-politiska beslut hade genomförts. Nedrustningen av den agrar-ekonomiska kompetensen kan alltså delvis ses mot bakgrund av strategiska överväganden gentemot politiska förändringar på området. SLU anpassade, främst på grund av minskade anslag, sin verksamhet på ett sätt som till synes stämde överens med beslutet om en intern avreglering på jordbruksområdet.

Parallellt med detta skedde en omorientering av grundutbildningen. Agronomutbildningen hade under ett antal år haft en minskande popularitet med sjunkande antal sökande och antagningspoäng. SLU och institutionen för ekonomi valde då att satsa på en profilering mot miljö och småföretagande i allmänhet. Det tidigare obligatoriska "förberedande" året med lantbrukspraktik togs bort.

Profilen hos de studenter som söker sig till agronomutbildningen har därmed, av dessa och andra orsaker, ändrats påtagligt under de senaste 10 åren. Den agrara anknytningen har blivit svagare och intresset för jordbruksnäringens ekonomi och lantbruksföretagens villkor har minskat till förmån för miljö- och internationella frågor. Under de senaste åren har intresset för SLU:s ekonomiska utbildningar ökat något igen.

Sammantaget har detta lett till att institutionen för ekonomi vid SLU idag nästan upphört med utredningsverksamhet och kraftigt beskurit tillämpad forskning rörande lantbruksföretagen och jordbruks-näringen. Ytterligare en orsak till denna förändring är att många av de externt finansierade uppdragen under senare år fått en allt tydligare vetenskaplig inriktning. Intresset bland studenterna för examens-uppsatser och kurser inom området har också minskat.

Det bör dock noteras att tillämpad ekonomisk forskning riktad mot lantbruksföretagen och jordbrukssektorn fortfarande bedrivs vid SLU.

Verksamheten är internationellt konkurrenskraftig i den meningen att ett flertal arbeten blir publicerade i vetenskapliga tidskrifter och er-håller uppmärksamhet i media. Under senare år har emellertid den här inriktningen i hög grad blivit beroende av enskilda individer och den samlade kompetensen omfattar idag endast ett fåtal seniora forskare.

Vid institutionen för ekonomi vid SLU finns idag en professur och enstaka högre tjänster som på universitetsanslag arbetar med forskning och undervisning direkt inom det aktuella området. Därutöver finns fem professurer och två, tre tjänster som via universitetsanslag har ansvarsområden som på olika sätt inryms under eller tangerar samhälls-ekonomiska analyser av jordbrukspolitikens område.

Det svenska EU-medlemsskapet och införandet av CAP i Sverige har härvidlag inte lett till påtagliga omprioriteringar från SLU:s sida, även om agrarekonomiska frågeställningar fått en tydligare profilering under de senaste åren.

3.4 Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES)

LES bildades 1968 i syfte att samordna statens utredningsarbete inom jordbrukspolitikens område. En huvuduppgift för LES var vid denna tid att ta fram underlag för de då årliga prisförhandlingarna. I och med 1990 års jordbrukspolitiska beslut ändrades LES arbetsuppgifter.

I samband med 1993 års statistikreform blev LES statistikansvarig myndighet för merparten av den officiella statistiken på jordbruksområdet. Därutöver har man vissa utredande uppgifter. LES skall även belysa den ekonomiska utvecklingen inom livsmedelsområdet.

LES ansvarar för framtagande av statistik inom följande områden:

- Lantbrukets struktur
- Produktion i lantbruks- och trädgårdsnäringen
- Sysselsättning i jordbruket
- Lantbrukets ekonomi
- Prisutveckling inom jordbruket
- Skördeuppskattningar

Samarbetsnämnden består av en ordförande, en vice ordförande, cheferna för Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk och Konsumentverket samt åtta andra ledamöter. Den fast anställda personalen uppgår till mellan fyra och fem personer. LES har valt en organisationsform med ett stort inslag av s.k. outsourcing, dvs. man lägger ut arbete på externa konsulter. Även projektanställning av personal förekommer. Inom LES framhålls fördelen med att ha en liten

personalstyrka och i stället köpa in experttjänster utifrån. Under de senaste åren har en stor del av verksamheten ägnats åt statistikfrågor, vilket i huvudsak hänger samman med den nya efterfrågebild på statistiken som uppstått i samband med Sveriges medlemskap i EU. LES har även arbetat med att få till stånd en upphandlingsordning för statistiken och för bl.a. detta skäl har man anställt en jurist på heltid. Under 1998 har öppen upphandling tillämpats för ett antal statistikprodukter. LES eftersträvar att successivt allt mer övergå till öppen upphandling. I dagsläget är det SCB som svarar för merparten av den statistikproduktion som LES beställer.

Livsmedelsstatistiken har under 1998 en budget på cirka 27 miljoner kronor. LES har ett ramanslag på drygt 4 miljoner kronor. Därutöver finns ett anslag till jordbruks- och livsmedelsstatistik finansierad från EG-budgeten. LES ansvarar exempelvis i Sverige för EU:s nätverk för bokföringsstatistik: Farm Accounting Data Network, (FADN). Av ramanslaget går drygt hälften till arbetet med statistiken och ungefär 40 procent går till produktion av bl.a. utvärderingar och rapporter. Under 1998 har en del av LES ramanslag gått till att med egen och projektanställd personal bistå Lettland i uppbyggandet av ett lantbruksregister. LES har även byggt upp ett tämligen omfattande kalkylmaterial som använts som grunddata för studier inom flera områden.

LES har under senare år anlitat bl.a. SLU och konsultföretaget Lantbruksekonomerna (dvs. Lars Jonasson) för olika uppdrag. Traditionellt har LES haft ett större samarbete med SLU, vilket dock minskat under de senaste åren, bl.a. på grund av att LES upplevt att SLU haft svårigheter att fullgöra de uppdrag de åtagit sig. För närvarande har LES inga projekt på SLU. Lars Jonasson har på LES initiativ bl.a. byggt om och uppdaterat den sektorsmodell (kallad SASM) som han tidigare tagit fram vid SLU. Jonasson har även anlitats för utveckling av statistikproduktionen. Inom LES har man lyft fram de fördelar det innebär att inte ha en stor egen organisation för att istället koncentrera verksamheten till att bli en effektiv beställare av såväl statistik som utredningar.

Nämndens publicering sker på svenska och man har idag endast en deltidsanställd personal med forskningserfarenhet.

3.5 Statistiska centralbyrån (SCB)

SCB producerar och sammanställer en stor del av den statistik som på uppdrag från LES tas fram på jordbruksområdet. Man har emellertid inget kontinuerligt analysarbete inom området. I och med 1990 års jordbrukspolitiska beslut minskade dessutom ambitionerna vad avser den ekonomiskt inriktade jordbruksstatistiken. Jämfört med tiden före 1990

har vi idag mindre resurser till statistiskt grundmaterial inom detta område.

3.6 Glesbygdsverket (GBV) och Statens Institut för Regionalforskning (SIR)

Glesbygdsverket bedriver utredningsverksamhet och initierar studier som på olika sätt rör glesbygdens förhållanden. Under senare år har man bl.a. utvecklat redskap med vilka man kan analysera tillgänglighet till samhällsservice, befolkningsutveckling och näringslivsutveckling i geografiska områden. I närmare anknytning till jordbrukspolitikens område har man initierat studier av t.ex. livmedelslagstiftningens konsekvenser för småskalig förädling av livsmedel och jordförvärvslagstiftningens effekter på det småskaliga skogsbrukets möjligheter att överleva. GBV bedriver dock inte någon kontinuerlig uppföljning av jordbrukspolitiken inom de områden som berörs i föreliggande utredning. Man har heller inte prioriterat jordbrukets roll i glesbygden utan tagit andra utgångspunkter för huvuddelen av sitt arbete. Inom vissa områden har man emellertid på olika vis belyst frågeställningar som berör jordbruket.

Även SIR bedriver en aktiv forsknings- och analysverksamhet rörande regionalfrågor. Arbeten med jordbruksanknytning är ovanliga.

3.7 Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)

LRF hade under en lång tid en egen samhällsekonomiskt orienterad utredningsverksamhet organiserad i form av Lantbrukets Utredningsinstitut, LUI. LUI:s arbete har emellertid övergått till att i huvudsak inskränka sig till marknadsundersökningar o.dyl. Man har under lång tid haft problem att bygga upp akademisk kompetens och extern legitimitet inom det samhällsekonomiska området. Idag bedriver LRF inte något kontinuerligt organiserat analysarbete av samhällsekonomisk karaktär. Dock genomförs en del analysarbete inom LRF-konsumts olika regionala kontor.

3.8 Konsultverksamhet

Sedan 1996 finns ett konsultföretag, Lantbruksekonomen, med verksamhet inom området. Företaget drivs av agr. dr. Lars Jonasson. Han

byggde under sin tid vid SLU upp en ekonomisk modell över svenskt jordbruk. Denna kompetens har han på senare tid använt i ett flertal sammanhang, bl.a. när han på uppdrag av LES uppdaterade sin vid Ultuna framtagna sektorsmodell, nu baserad på kalkylmaterial från LES. Ett flertal varianter av modellen har sedan utvecklats på konsultbasis för att besvara frågeställningar från ett antal beställare. Likaså har en annan modell tagits fram för jordbruket år 2021 som använts i en framtidsstudie från Naturvårdsverkets. Den ursprungliga modellstrukturen härstammar ursprungligen från det amerikanska Jordbruksdepartementet.

En del av det arbete som utförs av olika kontor inom LRF-konsult har kopplingar till utredningens område. Det kan röra sig om t.ex. underlag för jordbrukets betydelse i vissa glesbygder eller förändringar i den regionala jordbruksproduktionen. När det gäller mer genomgripande analyser av nationellt intresse bedrivs dock ingen fortlöpande verksamhet.

3.9 Övriga aktörer

Statliga myndigheter, främst Konsumentverket, och fristående konsumentorganisationer som Sveriges Konsumentråd och Konsumenter i samverkan (KIS) arbetar med konsumentfrågor och bevakar konsumenternas intressen utifrån olika utgångspunkter. Tidigare utgjorde Konsumentberedningens undersökningar av livsmedelsprisernas utveckling ett viktigt underlag i arbetet med konsumentaspekter på jordbrukspolitiken. I och med att Konsumentberedningen avslutat sitt uppdrag finns inte längre detta underlag tillgängligt.

Konsumentverkets arbete med anknytning till livsmedel bedrivs bl.a. inom områdena kostnader och kvalitet, tillgänglighet, marknads-föring, märkningar, konsumentinflytande och konsumentrepresentation. Tyngdpunkten i arbetet på livsmedelsområdet ligger på kostnadsberäkningar och hushållsekonomiska studier. I de matkostnadsundersökningar som Konsumentverket bedriver tillsammans med de kommunala konsumentvägledarna undersöks förutom matkostnader i butiken, även service, transportkostnader och utbud samt pris på ekologiskt producerade livsmedel. Verkets framtida arbete inom områdena matkostnader och tillgänglighet av service i glesbygd förväntas öka, liksom arbetet inom området mat/miljö. Regeringen har nyligen uppdragit åt Konsumentverket att under 1998 utveckla och praktiskt prova en modell som ger konsumenterna bättre information om priser i dagligvaruhandeln. I uppdraget ingår även att inkludera ekologiskt producerade livsmedel i undersökningarna. Konsument-verket

har idag begränsade möjligheter att bedriva forskning, eller stödja andra aktörers forskning, inom livsmedelsområdet.

Inom miljöområdet finns, som tidigare noterats, en tämligen omfattande verksamhet av utredande och analyserande karaktär inom bl.a. Naturvårdsverket. Den samhällsekonomiskt inriktade verksamheten vid Naturvårdsverket är dock tämligen begränsad.

3.10 Forskning inom angränsande områden

Miljörelaterad ekonomisk forskning bedrivs på ett flertal ställen i landet. Samtliga större universitetsstäder har idag miljöorienterad samhällsekonomisk forskning i någon form. Detsamma gäller för ett antal högskolor. Ekonomisk forskning relaterad till jordbrukets miljöproblem är dock koncentrerad till SLU. Den nyligen inrättade professuren i miljöekonomi kommer troligen till stora delar riktas mot jordbruksrelaterade frågeställningar och ett stort antal projekt, flera seniora forskare och en nyinrättad miljöekonomutbildning berör direkt eller indirekt jordbruksområdet. Forskningen bedrivs i huvudsak via externa medel men SLU har genomfört påtagliga prioriteringar mot detta ämnesområde.

Konsumentforskningen i Sverige är utspridd på flera universitetsinstitutioner och täcker därmed många forskningsdiscipliner. Anslag för konsumentrelaterad forskning distribueras i huvudsak genom Skogs- och Jordbrukets Forskningsråd, SJFR, Forskningsrådsnämnden, FRN, och Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Mistra.

SJFR finansierar ett antal konsumentforskningsprojekt inom livsmedelsområdet under rubrikerna Människan, maten och samhället respektive Matens säkerhet. Den totala budgeten för livsmedelsdelen är cirka 14 miljoner kronor. Ett nytt forskningsprogram, Kunskapsplattform för livsmedelsbranschen, (KLIV), startade hösten 1997 med syfte att stärka den svenska livsmedelsindustrins konkurrenskraft i ett europeiskt perspektiv. Programmet spänner över alla led i livsmedelskedjan – från jordbruket till konsument och samhälle. Verksamheten bedrivs under fyra år och finansieras av SJFR och industrin som vardera satsar 12 miljoner kronor.

FRN har från och med 1997 givits i uppdrag att utarbeta ett samordnat program för initiering och uppbyggnad av långsiktig forskningskompetens inom konsumentforskningen. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt möjligheterna att stärka konsumentforskningen inom områdena livsmedel, IT samt miljö och konsumtion. Av de två miljoner kronor som för närvarande anslagits för konsumentforskning disponerar FRN en och en halv miljoner kronor, och Konsumentverket

en halv miljon kronor. FRN har även varit med och initierat ett forskningsprogram rörande landsbygd och landsbygdsutveckling. Programmet gavs en mycket bred inriktning och inom de projekt som beviljats anslag finns det få direkta kopplingar till samhällsekonomiska frågeställningar inom jordbrukspolitikens närområde. Numera är SJFR huvudsponsor för programmet.

Mistra finansierar det tvärvetenskapliga forskningsprogrammet MAT 21 som syftar till att ta fram lösningar på uthålliga produktions-metoder för det framtida svenska jordbruket. Programmet har ett anslag på 58 miljoner kronor över en fyraårsperiod. Konsument/lantbrukare utgör ett av fem forskningsområden. Ämnen som kommer att studeras är bl.a. konsumentuppfattningar om livsmedelskvalitet hos ekologiska, uthålligt producerade och genetiskt förändrade livsmedel, konsumentacceptans av ekologiska och uthålligt producerade livsmedel och konsumentaspekter på miljömärkning av livsmedel.

Sverige deltar även i konsumentsamarbetet inom Norden, bl.a. genom Nordiska Ämbetsmannakommittéen för Konsumentfrågor. För att främja konsumentforskningen beslutade Nordiska Ministerrådet 1995 om ett gemensamt nordiskt program för konsumentforskningen. Inom ramen för det nordiska forskningsprojektet har bl.a. jordbrukspolitikens effekter på hushållens ekonomi och EU-medlemskapets verkan för konsumenterna studerats.

3.11 Summering

Under 1990-talet har vidmakthållandet av den nationella kompetensen rörande ekonomiska analyser inom det jordbrukspolitiska området påtagligt nedprioriterats i Sverige. Om den interna avregleringen hade genomförts hade detta möjligen varit en önskvärd och logisk förändring. I och med medlemskapet i EU är det snarare tvärtom. I den mån Sverige vill påverka utvecklingen av CAP, återflödet av budget-medel från EU, nationella tillämpningar av gemenskapens regler, jordbrukets miljöpåverkan, konsumenternas valmöjligheter, utvidgandet av EU, EU:s roll i den internationella livsmedelshandeln etc. behövs nu den kompetens som inom det här området alltmer försvagats och spritts ut inom landet.

För att få gehör för nationella svenska intressen i diskussioner med EG-kommissionen eller med andra länder behöver Sverige kunna presentera studier, analyser och material, som vinner akademisk legitimitet och bygger på vetenskapligt underbyggda argument förenade med empiriskt baserade undersökningar. En utveckling av arbetet inom jordbrukspolitiken i just denna riktning har även identifierats inom EU-

kommissionen. Den jordbrukspolitiska diskussionen och förändringsarbetet baseras numera där, i betydligt högre grad än tidigare, på akademiska arbeten. Idag är omfattningen av sådana studier i Sverige begränsad och det finns ingen kontinuitet i verksamheterna eller i kompetensuppbyggnaden.

Utöver den svenska ambitionen att förenkla och marknadsanpassa CAP finns även ett svenskt intresse av att EU utvidgas österut. I EU:s förhandlingar med nya medlemmar kommer jordbrukspolitiken utgöra en nyckelfråga. Det finns därför ett stort svenskt intresse av att få fram material som på ett korrekt sätt beskriver konsekvenser av förändringar i CAP, för såväl EU:s nuvarande som tillkommande medlemmar.

Förutom möjligheterna att kunna delta i en internationell dialog finns det all anledning att bygga upp kompetensen om hur olika förändringar av CAP påverkar förhållandena inom Sverige. Även om den svenska hållningen är att CAP skall förenklas och till stora delar avvecklas är det inte rimligt att tro att detta kommer ske inom de närmaste tio åren. Det kommer därför finnas ett långsiktigt behov av att kunna bedöma hur CAP på olika sätt påverkar situationen i Sverige. Eftersom Sverige dessutom redan idag har ett relativt stort nationellt inflytande över medelsanvändning och regelutformning inom ramen för CAP, är kompetensuppbyggnaden än angelägnare.

I den mån man vill sätta in jordbruket i en bredare roll än den som ges inom ramen för dagens CAP finns ett stort behov av studier som dels belyser de formella möjligheterna att göra detta, dels konsekvenserna av olika nationella åtgärder inom området.

Det tycks också finnas en tydlig brist på samhällsekonomiskt inriktat arbete inom livsmedelsområdet. När det gäller glesbygds-problemen finns en något bättre bevakning men även här saknas till stora delar en samhällsekonomiskt inriktad verksamhet. För miljöfrågor är situationen bättre.

Det förefaller vidare finnas goda möjligheter att genom olika former av samarbeten koppla delar av den existerande verksamheten till studier inom jordbrukspolitikens område. Idag saknas emellertid kanaler för sådan samordning. Potentialen inom t.ex. gränsytan mellan miljöfrågor och jordbruksfrågor förefaller dock vara mycket stor.

Utredningen menar att de två viktigaste skälen för att utveckla kompetens rörande ekonomiska analyser inom det jordbrukspolitiska området är:

dels att så pass mycket pengar och budgetmedel berörs inom detta området, att det ur samhällsekonomisk synvinkel vore olyckligt att inte förse sig med verktyg som gör det möjligt att bedöma om man hushållar med dessa resurser på ett effektivt sätt,

dels att det krävs helt andra analyser och utvärderingar av

politikens effekter än vad som hittills presterats om Sverige vill spela en aktiv och drivande roll i arbetet med att förändra CAP.

Det första argumentet är alltså nationellt, i den meningen att vi bör skaffa oss bättre underlag för att kunna avgöra om vi får "valuta för pengarna" inom det jordbrukspolitiska området. Inom detta område finns troligen även stora potentiella samordningsmöjligheter med angränsande områden. Det andra argumentet är internationellt. I grund och botten rör det sig härvidlag om förmågan att påverka de andra medlemsländerna inom EU. Denna förmåga förefaller starkt beroende av hur väl underbyggt det material är, på vilket man bygger sina argument.

4. Erfarenheter från Regeringskansliet och institut i andra länder

Utredningens syfte är att lämna ett förslag till hur man i Sverige kan organisera en samhällsekonomiskt orienterad analys- och utredningsverksamhet inom jordbrukspolitikens område. I detta kapitel redovisas dels hur Regeringskansliet organiserar liknande verksamhet inom olika sakområden, dels hur andra länder valt att organisera verksamheten inom jordbruksområdet. Den första delen av kapitlet bygger till stora delar på en rapport från Statskontoret, som genomfört en kartläggning av hur Regeringskansliet arbetar med liknande frågeställningar (rapporten: "Utrednings- och analysverksamhet kopplad till Regeringskansliet", Dnr 129/98-5, återfinns i bilaga två). Regeringskansliet är idag en myndighet bestående av 14 departement och statsrådsberedningen. De olika departementen har emellertid möjlighet att själva välja organisationsform för sitt dagliga arbete. Den andra delen av kapitlet bygger på studieresor till, och tidigare erfarenheter från, jordbruksekonomiska institut i Danmark, Nederländerna, Norge och Finland, departementen i Danmark och Finland, EG-kommis-sionen, samt en rad årsberättelser, arbetsrapporter o.dyl.

4.1 Organisation av samhällsekonomiska analyser inom Regeringskansliet

I grova drag kan man identifiera tre huvudalternativ till hur man inom Regeringskansliet valt att organisera samhällsekonomisk analys- och utredningsverksamhet:

- analyskompetens inom respektive departement, t.ex. i en särskild analysenhet
- fristående institut eller myndighet med särskild uppgift att utföra analyser och utredningar
- analysenheter eller analysresurser på sakansvarig myndighet.

Utöver dessa former har departementen möjlighet att utifrån sina resurser lägga ut uppdrag till myndigheter i regleringsbrev, ge direkta uppdrag under löpande år, använda sig av kommittéer eller särskilda

utredare samt att upphandla analyser från universitet, högskolor eller konsulter. Enligt Statskontorets genomgång läggs dock inte uppdrag till branschorgan som t.ex. LRF eller till arbets-marknadens parter. Det är heller inte vanligt med uppdrag till organisationer som Landstingsförbundet eller Kommunförbundet.

Regeringskansliets samlade kompetens för samhällsekonomiska analyser koncentreras till Finansdepartementet. Den ekonomiska avdelningen vid departementet är där den centrala funktionen för dels löpande uppföljningar av den ekonomiska utvecklingen, dels för långsiktiga bedömningar. Underlag till detta arbete hämtas från en rad myndigheter under Finansdepartementet, t.ex. Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket och SCB. De nämnda myndigheterna är dock en resurs för hela Regeringskansliet och kan leverera data även till andra departement och myndigheter. Finansdepartementet har dessutom Ekonomiska Rådet och Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) under sitt ansvar. Därutöver kan även Statskontoret, Riksrevisionsverket och Kommerskollegium nämnas, som myndigheter som inom respektive sakområde kan betjäna hela Regeringskansliet med ekonomiska analysarbeten.

Utöver Finansdepartementet finns samhällsekonomiska analysresurser främst inom Utrikes-, Försvars-, Social-, Arbetsmarknads-, Kultur- och Närings- och Handelsdepartementet. Under uppbyggnad eller inom sakenheterna finns det även på Jordbruks- och Utbildningsdepartementet.

Kommunikationsdepartementet, som under sig har Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), utgör ett tydligt exempel på en helt annan organisationsform. De samhällsekonomiskt orienterade analysresurserna ligger här nästan helt utanför departementet. Även Utbildnings-, Jordbruks-, Närings- och Handels-, Arbetsmarknads-, Inrikes-, och Miljödepartementet har myndigheter, institut eller stiftelser kopplade till den egna verksamheten i form av självständiga organisationer.

Listan över sakansvariga myndigheter med samhällsekonomisk analysverksamhet kan göras tämligen lång. Inom flera verk finns t.ex. speciella avdelningar eller enheter för analys-, utrednings- och utvärderingsverksamhet.

Den uppgift som utredningen gav till Statskontoret omfattade p.g.a. tidsskäl inte någon genomgripande utvärdering av den identifierade verksamheten. Vissa erfarenheter i denna riktning framkom dock under arbetet. En sådan iakttagelse är att för att analys- och utredningsarbetet skall fungera inom departementen krävs en hög grad av disciplin och en tydlig ansvarsfördelning, så att inte de personer som skall arbeta med de långsiktiga analyserna alltför mycket lägger sin tid på den löpande

verksamheten. Statskontoret menar att man genom att samla analyskapaciteten till en enhet kan uppnå vissa synergieffekter "eftersom det krävs en viss minsta storlek för att upprätthålla och utveckla kompetensen" (sid 10 op. cit.). Som minsta storlek för en fungerande verksamhet nämns cirka sju personer och som en ytterligare förutsättning påtalas att personalen skall besitta en hög analytisk kompetens. Genom att samla analyskapaciteten blir det även lättare "att värna resurserna för långsiktiga analyser" (sid 10 op. cit.).

Ett identifierat problem var att departementen i vissa fall upplevde att de inte hade den kontroll över verksamheten i fristående myndigheter eller verk som de ibland önskade. Till stor del kan detta illustreras av den noterade vikten av att inom departementet ha en väl fungerande beställarkompetens. En återkommande diskussion var huruvida det var bättre att samla analysresurserna i en speciell enhet jämfört med att sprida ut dem på olika sakenheter och sedan samordna dem. I de fall man valt att samla resurserna till en intern enhet verkar erfarenheterna tala för att man måste ha en grupp om minst sju till åtta personer för att verksamheten skall fungera väl. Det verkar med andra ord krävas en minsta meningfull kritisk massa på knappt tio personer.

I flera fall var den samhällsekonomiskt orienterade analysverksamheten antingen under omprövning eller hade nyligen omorganiserats. Man kan även notera att organisationsformerna är så många och skiftande och erfarenheterna så pass olika att det inte går att identifiera något mönster eller någon speciell lösning som på ett tydligt sätt fungerar bättre än andra. Möjligen kan man notera att huruvida den samhällsekonomiskt orienterade analysverksamheten anses fungera väl eller inte i dess olika former snarast synes vara en funktion av personkonstellationerna, dvs. i bland fungerar en viss lösning utmärkt med en engagerad och drivande ledning och/eller personal, ibland fungerar samma typ av lösning mindre bra med bristande kommunikation och engagemang.

Hos flertalet av de departement som Statskontoret var i kontakt med poängterade man även behovet av samhällsekonomisk analyskompetens. I flera fall var detta ett område där man identifierat ett behov av att förstärka verksamheten.

4.2 Erfarenheter från andra länder

Såväl Danmark och Finland som Norge har sedan länge statligt finansierade forsknings- och utredningsinstitut inom det jordbrukspolitiska området. Institutens funktion, organisation och arbetsmetoder är likartade. Liknande institut finns i flera andra europeiska länder.

Organisationen av tillämpad forskning och avancerad utredning inom det jordbrukspolitiska området skiljer sig dock mer mellan olika länder om man tar hänsyn till deras varierande storlek.

Om man ser till "stora länder", som Tyskland och Storbritannien skiljer sig organisationen från den som används av våra närmaste grannar. I t.ex. Tyskland finns en tämligen komplicerad struktur som omfattar en rad olika organisationer och institutioner. Organ finns på flera nivåer, t.ex. både på federal nivå och inom respektive förbunds-länder. Det finns även organ inom universitetsvärlden, samt fristående institut på förbunds-nivå och på ytterligare nivåer. Förbunds-ländernas respektive "jordbruksministerier" kan därför lägga ut uppdrag till ett flertal utförare. På förbunds-nivå finns givetvis samma möjligheter. I vissa fall har institutioner vid specifika universitet givits ansvaret för hanteringen av modeller och tillhörande statistikuppbyggnad. Till det federala ministeriet är dessutom kopplat en grupp av professorer inom olika grenar av lantbruksekonomin.

I Storbritannien finns en betydande analyskompetens på ministeriet. En enhet med ett 50-tal medarbetare, varav flertalet med akademisk, ekonomisk utbildning, ansvarar för verksamheten. Enheten lägger i huvudsak ut uppdrag till universitet, högskolor, institut eller konsult-firmor. Utredningar beställs alltså från departementet men utförs av fristående organ. Större projekt, t.ex. insamling och uppbyggnad av nya databaser, uppbyggnad av analysmodeller eller mer omfattande forskningsprojekt utformas ofta i ett samarbete mellan ministeriet och ett utomstående akademiskt organ.

4.2.1 Nationella institut i andra länder

I Frankrike organiseras en stor del av den tillämpade forskningen och utredningsverksamheten inom jordbruksområdet genom INRA (Institut National de la Recherche Agronomique). Verksamheten inom INRA inriktas framförallt på naturvetenskap, men även ekonomiska analyser samordnas här. INRA har sin verksamhet spridd till flera orter i Frankrike men det hela samordnas centralt och den huvudsakliga verksamheten finns i Paris.

I Nederländerna finns en liknande struktur. Under jordbruks-departementet sorterar 11 stycken institut för tillämpad forsknings- och utredningsverksamhet, varav ett omfattar ekonomiska analyser. Institutet (LEI-DLO), har en verksamhet som är betydligt mer omfattande än den som bedrivs i Norden. Idag arbetar där ungefär 300 personer. Institutet har även en del uppdrag från EG-kommissionen och är i sin forskningsverksamhet starkt knuten till universitetet i Wageningen. För

närvarande finns ett förslag till omorganisation av verksamheten. Förslaget går ut på att samtliga 11 forskningsinstitut skall sammanföras till att omfatta fem områden och dessa skall sedan i sin tur samordnas med en liknande organisationsförändring inom lantbruksuniversitetet i Wageningen. Huvudmannskapet för instituten skall flyttas från departementet till universitetet men LEI-DLO skall dock även i fortsättningen vara en egen organisation, om än knuten direkt till institutionen för ekonomi vid universitetet i Wageningen.

LEI-DLO arbetar inom flera områden med koppling till jordbrukspolitiken. Man har även ansvaret för en omfattande statistik-produktion. Främst gäller detta insamlande av bokföringsdata från företagare inom lantbruks- och trädgårdsnäringen. Inte mindre än 60 personer är sysselsatta med sådan datainsamling. Det dataunderlag man får in används sedan i olika former inom institutet, bl.a. för analyser av jordbrukspolitiken och dess effekter.

Vid LEI-DLO arbetar man numera med ett s.k. klientperspektiv, dvs. man ser alla uppdragsgivare som klienter. Den huvudsakliga klienten är Jordbruksdepartementet men numera står andra finansiärer för ungefär 20 - 25 procent av institutets medel. Organisationen vid LEI-DLO liknar i stora drag den vid instituten i Danmark och Finland, även om ambitionsnivån och verksamheten är betydligt större. Utöver vad som kan sägas följa den struktur som presenteras för våra nordiska grannar arbetar LEI-DLO aktivt med en omfattande verksamhet i tredje världen. På det mer närliggande området tillmäter man även en del andra frågor större vikt än vad som är fallet i t.ex. Danmark eller Finland. Sålunda bedriver man t.ex. ett icke obetydligt arbete med att analysera jordbrukspolitikens effekter på andra länder inom EU. Man har även ett omfattande internationellt samarbete. Exempelvis samarbetade man med instituten i Norge och Finland när dessa länder förhandlade om medlemskap i EU och idag har man samarbete med institut i de baltiska staterna.

Även Irland och Belgien har fristående forskningsinstitut med ekonomisk inriktning inom jordbrukspolitikens området.

4.2.2 Norden

Norge

I år är det 50 år sedan Norskt Institut för Lantbruksforskning (NILF) skapades. Institutet sorterar under Jordbruksdepartementet. Antalet

anställda är idag cirka 80 stycken. Budgeten ligger på dryga 30 miljoner Nkr. De flesta av de anställda, cirka 60 stycken, arbetar på huvudkontoret i Oslo. Därutöver finns fyra lokalkontor med sammanlagt 20 talet anställda.

Finland

I Finland bildades 1952 ett liknande institut, Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos (MTTL). Idag arbetar ungefär 50 personer där. MTTL har för närvarande en budget på cirka 16 miljoner FMK. All verksamhet är koncentrerad till Helsingfors.

Danmark

Längst tradition har institutet i Danmark, som bildades redan 1918. I Danmark har Statens Jordbruks- och Fiskeriekonomiska Institut (SJ&FI) ungefär samma ansvarsområde som NILF och MTTL. Institutet har numera drygt 50 anställda. Budgeten är för närvarande på omkring 30 miljoner Dkr.

De tre instituten uppvisar stora likheter i organisation, funktion och arbetssätt. Det som anges nedan gäller, som sagt, i hög utsträckning även för institutet i Nederländerna. Samtliga sorterar direkt under jordbruksdepartementen, varifrån de får sin huvudsakliga finansiering. Cirka 75 - 80 procent av deras budgetar är således fasta medel från departementen. Därutöver söker de pengar genom t.ex. forskningsanslag. De åtar sig även ett flertal utredningsuppdrag från olika intressenter.

Instituten styrs indirekt från departementen, som beviljar huvud-delen av budgetmedlen och som därigenom kan påverka inriktningen på verksamheten. Dessa medel är även kopplade till specifika åtaganden. Departementen anger till stor del vad de fasta medlen skall användas till. I huvudsak rör det sig om statistikinsamling och bevakning av angivna sakområden.

Instituten styrs av en direktör som utses av departementen och av en styrelse med representanter från näringsliv, statsförvaltning, statistikproduktion, forskning och personal.

En viktig funktion hos samtliga institut är att ansvara för insamling och produktion av viss statistik inom jordbruksområdet (även inom trädgård, fiske och jakt). I Norge används dataunderlaget bl.a. vid förhandlingar om ersättningsnivåer till jordbruket, dvs. som utgångspunkt för statligt reglerade priser etc. I Danmark och Finland används datamaterialet främst för att få en tydligare bild av tillståndet i jordbruksnäringen. Utöver statistikansvaret är instituten ålagda att bedriva framförallt samhällsekonomisk forsknings- och utredningsverksamhet som på olika sätt berör jordbruksnäringen.

Verksamheten är indelad efter ansvarsområden. Det finns avdelningar för statistik, forskning och administration. Forskningen har lite olika

inriktning i respektive länder men många gemensamma områden finns. Tillståndet i jordbruksnäringen, dvs. den ekonomiska utvecklingen för lantbruksföretagen, är en del, jordbrukspolitik en annan, jordbrukets miljöfrågor en tredje och internationella frågeställningar en fjärde gemensam inriktning.

Utöver statistikproduktionen är verksamheten i Danmark och Finland främst forskningsinriktad. I Norge är verksamheten i högre grad utredningsorienterad, även om forskningen prioriterats under senare år. Den del av verksamheten som riktar sig direkt mot departementen utgör en mindre del av den totala verksamheten och en av grundtankarna tycks vara att departementen efterfrågar en utredande och beslutsgrundande verksamhet utförd av forskare. Med andra ord anses forskningserfarenheter värdefulla i det mer politiskt orienterade utredningsarbetet.

Samtliga institut är självständiga organisationer. Inom de uppdrag som respektive departement anger styr instituten sin egen verksamhet. När det gäller vilka frågeställningar och problem som skall tas upp anger departementen vissa områden antingen i form av särskilda utredningar, i uppdrag som förväntas utföras under året inom ramen för den ordinarie verksamheten eller i form av snabbare uppdrag med kortare varsel. Det förekommer en fortlöpande dialog mellan personal vid instituten och departementen, rörande kortare uppdrag och det verkar inte finnas någon alldeles klar gräns för vilka arbetsuppgifter som skall ha särskild finansiering och vilka som skall rymmas inom institutens ordinarie verksamhet. Instituterna kan begära extra resurser eller tydligare prioriteringar om departementen under kortare tid har omfattande önskemål.

I Danmark berörs ungefär två till tre helårsarbeten av olika kortare uppdrag från departementet. I Finland rör det sig om fler personer.

Utöver denna verksamhet söker instituten egen finansiering för forskningsarbeten och utredningsverksamhet. Ofta tycks det vara så att instituten på ett tämligen självständigt sätt driver frågor om nya problemområden, om än ofta i dialogform med departementen. Ett uttalat syfte hos instituten är att identifiera frågeställningar innan de blir politiskt högaktuella, dvs. att i sitt analysarbete ligga lite före den politiska processen, så att man hunnit bygga upp en kompetens och tagit fram en del material som kan komma till användning när en viss fråga blir högaktuell. Av denna anledning har t.ex. samtliga institut redan för några år sedan börjat studera olika frågeställningar relaterade till internationella handelsavtal, i syfte att ha bra underlagsmaterial i god tid till de kommande WTO-förhandlingarna.

Andra prioriterade frågeställningar är miljöfrågor och hur det egna jordbruket påverkas av politiska ingrepp samt i Finland och Norge gles-

och landsbygdsfrågor. I stor utsträckning utgörs arbetet av beräkningar av vad förändringar i omvärlden och politiken får för konsekvenser på det nationella jordbruket. Det kan röra sig om beräkningar av förändringar i lönsamhet, strukturutveckling, regional produktion, miljökonsekvenser etc. I Danmark har man även börjat arbeta mer med konsumentfrågor.

I huvudsak är den forskning som bedrivs starkt empiriskt inriktad, dvs. man sysslar inte så mycket med teoretisk ekonomi, utan arbetet inriktar sig på tillämpade studier, där man i hög utsträckning använder de data man får in vid statistikenheterna. Till en stor och växande del använder man sig av ekonomiska modeller. På samtliga institut har man idag skaffat sig kompetens rörande internationella s.k. allmänjämviktsmodeller, dvs. modeller över internationell handel med tyngdpunkten på hur förändringar inom jordbruket påverkar ekonomin i övrigt eller vice versa. Samtliga institut är idag kopplade till det internationella samarbetet kring den s.k. GTAP-modellen (the Global Trade Analyses Project). Hela GTAP-projektet bygger på stor öppenhet och lätt tillgängliga grunddata. Internationella kurser för doktorander ordnas fortlöpande. Samarbetet organiseras från universitetet i Purdue och GTAP-analyser har bl.a. använts för studier av vilken effekt CAP har på länderna i Östeuropa, effekterna av en Östutvidgning av EU, en rad frågor kopplade till nästa WTO-runda m.m.

På olika sätt har instituten sedan kopplat egna nationella modeller till den internationella GTAP-modellen. Längst härvidlag har man hunnit i Danmark där SJ&FI även deltar i det inre samarbetet och utvecklingen av GTAP. Även i Norge och Finland finns nationella modeller över jordbruket. I Finland och Danmark ansvarar instituten för insamling och bearbetning av de gårdsdata som ryms inom EU:s nätverk för bokföringsstatistik, Farm Accounting Data Network (FADN). Även på miljöområdet har modeller fått en växande betydelse. NILF är t.ex. (om än under ledning av lantbruksuniversitet i Bonn) ansvarig för uppbyggandet av en EU baserad datamodell rörande jordbrukets miljöfrågor (CAPRI). I Danmark kopplar man allt mer miljöfrågor till ekonomiska modeller för jordbruksnäringen. Modeller tenderar att bli ett allt vanligare arbetsredskap när det gäller olika frågeställningar kopplade till jordbrukspolitiken.

Personalen vid instituten domineras av akademiker. Främst rör det sig om statistiker, agronomer och ekonomer. På chefsnivå är de flesta disputerade och hos samtliga institut bedrivs forskarutbildning integrerat i olika projekt. Samarbetet med de ekonomiska institutionerna, främst inom lantbruksuniversitetet/fakulteten/högskolan är väl utbyggt.

Arbetet vid instituten redovisas på flera sätt. I allmänhet sker det genom publicering från instituten. Olika serier tillämpas. Studier

publiceras i egna notater och rapporter, men även genom utredningar och internationell publicering i forskningstidskrifter. Majoriteten av arbetet rapporteras på respektive modersmål. Den rena forskningspubliceringen, i internationella tidskrifter, är tämligen begränsad. Istället används ofta nationella eller internationella konferenser. Arbetet är dock till sin karaktär sådant att internationellt samarbete, speciellt inom EU, uppmuntras. Publicering sker fortlöpande på engelska.

I Finland har arbetet ändrat karaktär under de senaste åren. Sedan EU-inträdet har en allt större del av arbetet inriktats på att förse departementet med underlagsmaterial för det politiska arbetet, främst gentemot Bryssel. Idag uppskattas en tredjedel av arbetet ha den karaktären. I Danmark finns denna koppling sedan tidigare. I Nederländerna är relationerna till Bryssel och andra länder än mer framträdande.

4.3 Summering

Inom Regeringskansliet har man valt flera olika former för att organisera samhällsekonomiskt orienterad analys- och utrednings-verksamhet. Utifrån den sammanställning som Statskontoret gjort (se bilaga tre) går det inte att dra några generella slutsatser för vad som är en, i generell mening, "bra" organisation, därtill är variationen och erfarenheterna alltför diversifierade.

Om man istället ser till hur olika länder valt att organisera sina resurser inom jordbrukspolitikens område slås man av den höga graden av homogenitet. Ett stort antal mindre länder inom EU har valt en tämligen likartad organisationsform, nämligen fristående forsknings-/utredningsinstitut i huvudsak finansierade av jordbruksdepartementen. Institutens uppgift är ofta att dels svara för produktionen av grundläggande statistik, främst rörande de arealknutna företagens bokföring, dels att utföra empiriskt inriktad forskning och utredningsverksamhet. Arbetet vid instituten är till sin karaktär akademiskt men resultaten av arbetet riktar sig inte enbart till forskarsamhället utan i betydande del även till beslutsfattare, främst inom den offentliga sfären men via uppdragsverksamhet även till den privata.

Man kan även notera att ett flertal jordbruksekonomiska institut under de senaste åren valt att prioritera arbeten riktade mot miljöfrågor och internationella aspekter. Vidare har man på flera håll alltmer börjat intressera sig för konsumentaspekter och man jobbar i ökad utsträckning med formella modeller. Till stora delar tycks samma förskjutning äga rum på analysavdelningen vid EG-kommissionens GD VI.

5. Praktiska överväganden

Det finns en rad viktiga överväganden att göra angående den verksamhet som diskuteras i utredningen. I det följande kommer fem områden lyftas fram; frågeställningar, kompetens, databehov, självständighet och utvecklingsmöjligheter.

5.1 Frågeställningar

Frågeställningarna inom området diskuterades inledningsvis. Man bör dock notera att valet av organisationsform för analysverksamheten i hög grad är beroende av vilka frågor som anses mest angelägna. Om man i stor utsträckning prioriterar politiska frågeställningar över sakområdesgränserna förefaller det lämpligare att förlägga verksamheten till en funktion inom Regeringskansliet. Är det främst de snävt jordbrukspolitiska frågeställningarna som har betydelse är Jordbruksdepartementet den naturliga värden för verksamheten. Läger man stor vikt vid allmänhetens intressen förefaller det rimligare att välja en fristående form eller möjligen en verksamhet underordnad ett universitet eller en högskola. Vill man lyfta fram den tillämpade forskningen och dess utvecklingsmöjligheter inom ett specifikt område förefaller en organisation inom ett universitet lämpligast. Vill man lägga tyngdpunkten vid konsumentaspekter kan det leda till andra överväganden än om man anser att sambanden med miljöfrågor är viktigare osv. I kapitel sju redovisas de frågeställningar som utredningen prioriterar.

För att kunna dra nytta av de potentiella kopplingar som finns mellan olika frågeställningar är det viktigt att den valda organisations-formen är så flexibel som möjligt. Genom samverkansprojekt torde det gå att dra nytta av erfarenheter inom de diskuterade områdena. En fristående organisationsform kan underlätta kontakter med många inbördes olika samarbetspartners. Om man dessutom undviker att binda upp en alltför stor andel av resurserna i fast personal underlättar man möjligheterna för olika former av projekt med externt deltagande eller helt externa uppdrag. Blir kärnverksamheten därutöver tillräckligt kon-centrerad,

både vad avser frågeställningar och metodologi, torde det vara möjligt att använda ett nätverk för att sammanbinda skilda frågeställningar, utan att riskera att basverksamheten blir alltför splittrad.

Man bör även vara medveten om att de analysredskap och metoder man väljer att fördjupa sig inom klart påverkar vilka frågeställningar man senare har möjlighet att besvara. Olika metod- och modellval lämpar sig även mer eller mindre väl för samarbetsprojekt med angränsande problemområden.

5.2 Kompetens

För att få svar på frågeställningar inom de problemområden som diskuteras ovan kan flera angreppssätt användas. Givetvis krävs en hög kompetens om jordbruket och dess problemställningar. Kunskap om de institutionella förhållandena är viktig om arbetet skall få den beslutsstödjande funktion som här avses.

Därutöver krävs en gedigen kunskap om de analysredskap som erfordras för att ta fram beräkningar och överväganden. Om man vill beräkna ekonomiska konsekvenser av förändringar i omvärlden, politiska eller andra, är det vanligt att man använder ekonomiska modeller. Vill man beräkna de anpassningar som förändringarna kan tänkas leda till måste man försöka beskriva människors förväntade beteenden genom modellerna.

En gedigen metodologisk kompetens inom det samhällsekonomiska området är dessutom en förutsättning för att effektivt kunna formulera externa beställningar. Om verksamheten baseras på samhällsekonomiska analyser krävs det en god förmåga i att beställa kompletterande analyser utifrån angränsande perspektiv. För den del av verksamheten som kan tänkas ske genom samarbeten eller utlagda uppdrag krävs en hög beställarkompetens som bl.a. kan komma till uttryck genom prioriteringar av vilka frågeställningar som är möjliga och meningsfulla att besvara med samhällsekonomiska analyser. I lika hög grad gäller detta formuleringen av projekt där man kan komplettera de ekonomiska studierna med analyser byggda på andra metodval.

Man kan givetvis bygga ekonomiska modeller inom en rad områden och nivåer. Ser man till instituten i andra EU-länder har man ofta koncentrerat detta arbete till tre nivåer eller områden: dels en s.k. partiell sektorsmodell över det nationella jordbruket, inom vilken man kan beräkna effekter av t.ex. förändringar i CAP, (ofta innehåller dessa nationella modeller möjligheter till uppdelningar på regional nivå); dels en s.k. allmänjämviktsmodell, genom vilken man kan beräkna effekterna på samhällsekonomin i stort av förändringar på jordbrukets område, eller

effekter på jordbruket av förändringar i samhällsekonomin i stort; samt slutligen internationella modeller, vanligen på global nivå.

För svenskt vidkommande syns det ambitiöst att försöka bygga upp samtliga nivåer på en gång. Det finns dessutom redan en tämligen väl fungerande och etablerad nationell sektorsmodell med regional uppdelning (den s.k. SASM-modellen). Om man inte anser sig ha tid att bygga upp en liknande kompetens skall, åtminstone inledningsvis, denna kompetens inlemmas i den verksamhet som senare föreslås. Om det går att etablera långsiktiga samarbetsformer torde det vara tämligen enkelt att bygga ut den nationella kompetensen för denna typ av modeller.

Vidare bör man arbeta med att få fram modeller över konkurrensförhållanden och ekonomiskt beteende inom livsmedelsförädling och handel, genom vilka man kan analysera effekterna av t.ex. ökad import och export, följderna av stordriftsfördelar, lokala monopol, långa transportavstånd, fåtalskonkurrens etc. När det gäller nationella allmänjämviktsmodeller är det möjligt att det ur ett svenskt perspektiv inte är så meningsfullt att i ett inledningsskede försöka bygga upp en specifik kompetens inom detta område. Dels är jordbruket en liten sektor i den svenska ekonomin, varför återverkningar från jordbruket till samhällsekonomin i stort, och vice versa, kanske inte är så betydelsefulla, dels kräver en dylik kompetens troligen icke obetydliga resurser. Man kan istället samarbeta med andra institut eller institutioner för att skapa en bredare kompetens inom området.

Man kan notera att internationella frågeställningar kommer få allt större betydelse inom jordbruksområdet, samt att Sverige av tradition har ett stort intresse inom detta område. Här finns tämligen goda möjligheter att ingå i olika internationella nätverk, bl.a. arbetar numera ett flertal jordbruksekonomiska institut med samma grundmodell.

En generell iakttagelse härvidlag är att den nationella kompetensen inom utredningens område internationellt sett är svag och dessutom spridd över landet. Naturligt nog finns den största kompetensen inom SLU, men eftersom jordbruksekonomiska frågor under 90-talets tidigare år prioriterades lågt är kompetensen idag lägre än den tidigare varit.

Samhällsekonomisk kompetens inom tillämpad forskning finns vid de flesta högskolor, samtliga universitet och dessutom till viss del inom departement och verk. Erfarenheter av empirisk forskning inom jordbruksområdet är dock tämligen ovanlig utanför SLU. Den utredningsverksamhet som bedrivits vid LES och SJV har inte varit utpräglat analytisk till sin karaktär. Det är inte vanligt med utredningar som försöker belysa orsakssamband eller forskningsorienterade konsekvensanalyser från dessa myndigheter. I de fall de förekommer är det oftast genom att man lagt uppdraget utanför den egna verksamheten.

På sikt kan man givetvis bygga upp den eftersökta kompetensen. Vill

man däremot ha resultat även under ett tidigt skede förefaller det oundvikligt att försöka samordna den idag smala och spridda kompetens som finns inom landet.

Möjligen kan det även påpekas att organisationsform och lokalisering kan ha betydelse för möjligheterna att attrahera arbetskraft till den aktuella verksamheten.

5.3 Databehov

Om man skall ha förutsättningar att lyckas med ambitionen att få till stånd en gedigen samhällsekonomisk analys- och utredningsverksamhet krävs tillgång på relevanta grunddata av god kvalitet. Speciellt viktigt är detta om studierna är policyorienterade.

Här finns en skillnad i relation till rent forskningsarbete. För forskarsamhället är det i allmänhet mer intressant att få fram nya och bättre analysmetoder än att få fram bättre grunddata. Detta kan tyckas häpnadsväckande men mot bakgrund av hur t.ex. publicering i vetenskapliga tidskrifter sker är det fullt logiskt. Vetenskapssamhället har generellt betydligt större nytta av förfinade metoder och analysredskap än att enskilda studier har mycket bra grunddata.

För svenskt vidkommande kan man notera att statistikunderlaget inom det jordbruksekonomiska området genomgått påtagliga förändringar under 1990-talet. I och med 1990-års jordbrukspolitiska beslut drog man ner på den nationella ambitionen inom detta område. 1993 genomfördes en statistikreform som bl.a. innebar att LES blev statistikansvarig myndighet på området. Vidare innebar EU-medlemskapet dels vissa åtaganden när det gäller att samla in och sammanställa nationella data för arbetet inom unionen, dels att nya stödsystem medförde både förändrade behov av data och nya möjligheter att samla in stödrelaterade data.

Man kan därutöver konstatera att eftersom det i Sverige har saknats kontinuitet inom det verksamhetsområde som utredningen behandlar har de nationella data som finns och funnits nyttjats i endast begränsad omfattning. Även om t.ex. bokföringsdata genom Jordbruksekonomiska undersökningen kontinuerligt insamlats har detta material sedan inte använts på ett systematiskt sätt. Eftersom data inte alltid kommit till användning har man heller inte fått den mer eller mindre automatiska kontroll av kvalitet som följer med kritiska användare. När LES nyligen lät genomföra en granskning av materialet fann man ett flertal brister. I jämförelse med flera av våra grannländer har vi därför på vissa områden idag en sämre situation vad avser relevanta grunddata inom det jordbruksekonomiska området.

Under ett antal år har LES arbetat med en genomgripande översyn av statistikbehovet och statistikarbetet inom Sverige. Detta arbete pågår fortfarande med hög intensitet. Därutöver pågår en större utredning om effekterna av 1993 års statistikreform samt en översyn av KPI.

Mot denna bakgrund kan man konstatera att resultaten av den pågående översynen inom statistikområdet kommer att få avgörande betydelse för den samhällsekonomiskt inriktade analysverksamheten inom jordbruksområdet. Oberoende av vilken organisationsform denna verksamhet tar sig kommer man vara beroende av det statistiska grundmaterialet. Dels behövs en fullständig tillgång till det material som finns och kommer att finnas, dels förefaller det nödvändigt att den verksamhet som utredningen berör får ett direkt inflytande över vilken statistik som skall tas fram för prioriterade områden samt under vilka former detta skall ske.

Utredningen vill därmed understryka vikten av att den verksamhet som utreds, oberoende av vilken organisationsform man väljer, måste tillförsäkras direkt tillgång till relevant statistik samt att det arbete som LES idag härvidlag bedriver understöds inom ramen för den samhällsekonomiskt orienterade analysverksamheten. Vi återkommer till denna diskussion i nästa kapitel.

5.4 Självständighet

Behovet av en självständig verksamhets- och organisationsform varierar med inriktningen på verksamheten. Till stora delar kan man härvidlag behöva göra samma överväganden som när det gäller betydelsen av frågeställningar. Om det centrala för verksamheten är att ta fram direkta politiska beslutsunderlag är givetvis behovet av självständighet inte speciellt stort. Vill man å andra sidan att verksamheten skall tillgodose behovet av analyser från såväl regeringen, som från myndigheter, forskarsamhället, olika intresseorganisationer, jordbruksnäringen, kommuner m.m. förefaller självständigheten närmast vara en nödvändig förutsättning. Även för långsiktigheten i verksamheten förefaller en självständig organisation vara att föredra. Konkurrens om analysresurserna uppstår inte på samma vis i en självständig organisation, som om den utgör en del av en annan organisation.

Om man vill att den aktuella kompetensen skall kunna användas för analyser initierade av flertalet av de ovan nämnda avnämarna är det inte rimligt att anta att detta skall kunna förverkligas med mindre än att verksamheten har en hög grad av autonomi.

Å andra sidan är det uppenbart att för en verksamhet som inte är mer omfattande än den som skisseras i nästa kapitel, kan administra-

tionskostnaderna bli relativt stora om man väljer ett självständigt institut som organisationsform. En liten självständig myndighet kan därför behöva utveckla samarbete med en större organisation vad avser administrationen och dess kostnader.

5.5 Utvecklingsmöjligheter

Utöver de basfunktioner som verksamheten tilldelas kan man, i enlighet med diskussionen om frågeställningar, se ett stort antal utvecklingsmöjligheter. Utöver de kopplingar som redan nämnts kan man tänka sig en potential inom bl.a. följande områden: livsmedelssäkerhet, fytosanitära aspekter, konsumtionsval, prisfrågor, landbygdsutveckling och de små företagens betydelse inom livsmedelssektorn, forskarutbildning, undervisning, internationellt utbyte m.m. Dessa områden kan dock förväntas växa först när den grundläggande verksamheten fungerar tillfredsställande och när basverksamheten visat sig kapabel att genomföra de uppgifter den har huvudansvar för. De områden inom vilka verksamheten kan tänkas öka kan antingen definieras och finansieras av regeringen eller definieras och finansieras via en självständigt organiserad verksamhet, dvs. genom att man söker och erhåller extern finansiering, från t.ex. andra myndigheter, närings-, forskningsråd eller internationella projekt, o.dyl.

Verksamheten skall vara inriktad mot tillämpad forskning och analyserande utredningar. Val av arbetsmetoder och utvecklingen av dessa borde förbehållas verksamheten själv, i stort sett oberoende av var den organiseras, eftersom man därigenom erhåller en mer neutral och förutsättningslös ansats i arbetet. Till en början torde det vara en klar fördel för verksamheten om metodvalet är tämligen homogent, dvs. att man åtminstone till att börja med koncentrerar verksamheten till ett enhetligt metodval, i huvudsak baserat på traditionell national-ekonomisk mikoteori, eftersom den lämpar sig väl för de mest centrala uppgifterna.

Med utgångspunkt i kärnverksamheten synes det sedan finnas en mycket stor utvecklingspotential, mot främst de frågeställningar som diskuterats ovan.

5.6 Summering

Som framgår av diskussionen finns det inget självklart val av organisationsform. Istället måste man bedöma fördelar och nackdelar och ta hänsyn till en rad överväganden.

Avslutningsvis kan det vara värt att notera att en samlad och organiserad samhällsekonomiskt inriktad analysverksamhet inom jordbrukspolitikens område kan bli ett utmärkt instrument för en nationell kompetensuppbyggnad inom området. Personal som under en tid deltar i verksamheten kan senare gå vidare till bl.a. de ovan identifierade avnämarna. Det är även möjligt att tänka sig att personal anställd inom de nämnda myndigheterna och organisationerna på olika vis deltar i projekt inom ramen för den diskuterade verksamheten. För att detta skall kunna ske på ett enkelt sätt kan såväl val av organisationsform, arbetsform och geografisk placering ha betydelse.

Valet av styrfunktion för verksamheten kommer troligen ha stor betydelse. Det förefaller angeläget att tillämpa en form som dels definierar kriterier efter vilka man kan utvärdera verksamheten och därigenom styra den i en önskvärd riktning, dels innehåller ett incitament för den som arbetar inom organisationen att utveckla sitt arbete. Styrning av verksamheten diskuteras i slutkapitlet.

6. Organisationsmöjligheter

Syftet med en statligt finansierad analys- och utredningsverksamhet inom det jordbrukspolitiska området kan sägas vara tudelat: dels att tillfredsställa en allmän efterfrågan på ökad kunskap inom området, dels att säkerställa ett behov av politiskt beslutsunderlag.

Kunskap inom det första området avser en intresserad allmänhet med ett flertal potentiella intresseinriktningar, där det grundläggande intresset är att få samhällsekonomiska aspekter av området belyst. Exempel på frågeställningar kan vara kostnadseffektiviteten i politiken, måluppfyllelsen, den ekonomiska utvecklingen i jordbruksnäringen, en rad konsumentaspekter med konkurrens- och prisfrågor, konsumenternas valmöjligheter och konsumentinformationen rörande livsmedel, produktionens regionala utveckling, jordbrukets miljöfrågor etc.

Den mer direkt politiskt orienterade efterfrågan motiveras av det faktum att EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) är ett av gemenskapens mer betydande områden. Jordbrukspolitiken är starkt ifrågasatt, oerhört komplex och stadd i kontinuerlig förändring. Sverige kommer därmed under överskådlig framtid tvingas ta ställning till ett stort antal förslag på hur CAP skall förändras. I allmänhet kan man förvänta sig att förändringar av CAP får effekter på svensk produktion och nationella förhållanden inom jordbrukspolitikens områden. För närvarande kan man även förvänta sig ett, om än inte politiskt uttalat så i vart fall reellt, ökat nationellt inflytande över de medel som hanteras inom ramen för CAP. Framförallt rör detta jordbrukets miljö- och regionalpolitik som redan idag till stora delar är nationellt finansierad. Eftersom dessa områden är prioriterade i den svenska jordbrukspolitiken synes det önskvärt med ett djupt och brett beslutsunderlag.

I det följande lämnas en redogörelse över för- och nackdelar med att organisera ett sådant framtida analys- och utredningsarbete på fem olika sätt: dels direkt under regeringen, dels inom Jordbruksverket, dels inom SLU, dels genom LES och slutligen som ett fristående institut. För- och nackdelarna skall ses mot bakgrund av de två identifierade intresseområdena, som delvis kan stå i konflikt med varandra samt mot bakgrund av vad som diskuterats i tidigare kapitel.

6.1 En avdelning direkt under regeringen

Denna organisationsform är inte vanlig i Europa. I såväl USA som i Kanada finns emellertid en betydande analysverksamhet inom Jordbruksdepartementet. I Storbritannien finns vid Jordbruksdepartementet en akademiskt skolad avdelning med ansvar för beställningar av analyser och utredningar. Med en placering under regeringen avses i det följande en avdelning inom Jordbruksdepartementet.

6.1.1 Fördelar

Den främsta fördelen med att lägga analysverksamheten direkt under regeringen torde vara närheten till politiken, dvs. att analyserna intimt kopplas till den politiska verksamheten. Det politiska arbetet kan troligen många gånger ha fördelar av en närhet till akademiska analyser och ett mer neutralt betraktelsesätt av det egna området.

För svenskt vidkommande är en liknande frågeställning redan belyst i en utredning över analysverksamheten inom Jordbruksdepartementet, författad av Stefan Sjölander ("Sveriges medlemskap i EU: • styrning av statsbidrag, organisation och omfattning av administrativa resurser inom Jordbruksdepartementets verksamhetsområde • inverkan på beredningen i regeringskansliet, juni 97, SAAC AB"). Där konstaterades att Jordbruksdepartementet behövde förstärkta analysresurserna och att man eventuellt kunde ta personer och/eller resurser från framförallt analysenheten men även från marknadsenheten på SJV. Vidare efterfrågades personal med erfarenhet från Regeringskansliet, främst för att förstärka arbetet gentemot Bryssel. I den mån Sverige vill spela en aktiv roll i arbetet med att förändra CAP identifierades ett behov av analyskompetens och ett mer utredningsorienterat beslutsunderlag.

6.1.2 Nackdelar

Likaväl som närheten till politiken kan vara en stor fördel kan den även vara en stor nackdel, speciellt som departementen i Sverige har en internationellt sett liten personalstyrka. Troligen blir det svårt att tillgodose allmänhetens intressen med en analysverksamhet förlagd inom Regeringskansliet. Det är svårt att se att någon annan intressent än Regeringskansliet skulle ha glädje av analysverksamheten i detta fall. Det finns även en uppenbar risk för att verksamheten inte får den autonomi och långsiktighet som avancerade utredningar kräver. Vidare är risken påtaglig för att den personal som skall syssla med mer

långsiktigt analysarbete på olika sätt engageras i den mer kortsiktiga och dagsaktuella verksamheten. Det förefaller vidare svårt att hålla en fungerande kontakt med forskarvärlden om arbetet får en dominerande politisk prägel. Andra nackdelar är att om verksamheten förläggs till Regeringskansliet får den endast begränsad kontakt med förvaltningen och likaledes begränsad kontakt med statistikinsamlingen. Den institutionella kunskapen om jordbrukspolitikens dagliga administrativa tillämpning är svår att upprätthålla på inom Regeringskansliet.

6.2 En avdelning inom Jordbruksverket

Att förlägga utrednings- och analysverksamheten till ett statligt verk är givetvis en genuint svensk tillämpning. De statliga verken har i allmänhet ingen direkt motsvarighet i andra länders förvaltning. Det är inom Sverige vanligt att tilldela ett verk uppgiften att ta fram samhällsekonomiskt orienterat beslutsunderlag.

6.2.1 Fördelar

Den främsta fördelen med att förlägga analys- och utredningsverksamheten till SJV är troligen den starka kopplingen till förvaltningen och den därav följande stora institutionella kunskapen om politikens direkta tillämpning. SJV bedriver dessutom kontinuerligt utredningsarbeten. En annan fördel är den direkta tillgången till alla de data som finns i stödsystemens register. Ytterligare en fördel är närheten till en akademisk miljö. Den Internationella Handels-högskolan i Jönköping (IHH) ligger i stort sett vägg i vägg med SJV. Det är vidare fullt möjligt att tänka sig en analys- och utrednings-avdelning inom SJV som dessutom inrymmer delar av den statistik-kompetens som finns på verket. Avdelningen skulle kunna ha ett tämligen intimt samarbete med ekonomerna vid IHH, där personal vid IHH kunde genomföra analyser byggda på data från SJV och där personal på SJV kontinuerligt byggde upp sin metodkompetens med hjälp av bl.a. kurser på IHH. Med en placering vid SJV skulle man även få en viss distans till politiken, vilket troligen är en förutsättning för självständiga studier som även skulle kunna intressera allmänheten. För SJV skulle denna lösning dessutom kunna få en hel del positiva spridningseffekter i form av intern samordning av utredningsverksamheten, som dessutom skulle kunna tillföras en betydande kompetens.

En verksamhet av detta slag skulle även kunna bli betydelsefull för IHH, som idag har en tydlig profilering mot internationell handel, politik

och Europa. IHH är fortfarande inne i en fas där man arbetar upp och bygger ut sin verksamhet och olika samarbeten. Man kan med andra ord tänka sig att en av de inriktningar som växer fram gäller jordbrukspolitiken.

Genom att förlägga verksamheten till SJV skulle Regeringskansliet även kunna få en hel del studier utförda där man inte behövde ta full politisk hänsyn till resultatet men ändå ha verksamheten förlagd inom statsförvaltningen. Man kan med andra ord tänka sig att regeringen genom en enhet på SJV, får utredningar som inte tar politisk ställning men som ändå behandlar politiskt aktuella områden. Det torde vara möjligt att genomföra utvärderingar som delvis har till syfte att initiera debatt och belysa specifika frågor, utan att därför binda sig vid politiska ståndpunkter.

6.2.2 Nackdelar

På motsvarande sätt som för Regeringskansliet kan närheten till förvaltningen vara såväl en fördel som en nackdel. Med andra ord finns det en motsvarande risk för att verksamheten inte får den autonomi och långsiktighet som krävs för ett neutralt analysarbete, dvs. att verksamheten över tiden allt mer inriktas på den ordinarie förvaltningen. Denna risk är speciellt stor mot bakgrund av hur verksamheten vid SJV utvecklats under senare år. Ledningen vid SJV har under 1997 och 1998 understrukit vikten av att hantera CAP:s regelverk och utbetalningarna och påpekat att SJV nu går in i en fas av lagtolkning och förvaltning. Denna tendens anses även poängteras av EG-kommissionen och framförallt dess revisorer. I en sådan miljö är risken uppenbar för en "kulturkrock" i relation till SJV:s huvudsakliga arbete.

Även om SJV:s ledning kan sägas ha varit framsynt när den under 1995 startade en analysenhet har det sedan inte visat sig möjligt att upprätthålla sådan verksamhet. Framst har detta kommit till uttryck genom att tjänster efter personal som slutat vid enheten inte har besatts.

En annan iakttagelse gäller samarbetet mellan SJV och IHH som funnits sedan flera år. Under de senaste åren har det gjorts vissa försök att utöka detta samarbete inom det samhällsekonomiska området. I princip skulle SJV och IHH kunna organisera ett utbyggt samarbete som förverkligade den potentiella verksamhet som beskrivs ovan. Med andra ord finns det inga formella hinder för en projektorienterad och kompetensutvecklande verksamhet som bygger på ett utbyte av data, erfarenheter och personal mellan SJV och IHH. Denna form av verksamhet har emellertid inte kommit till stånd trots att intresse funnits, såväl från IHH:s sida som från delar av personalen vid SJV. Att det inte

varit möjligt att utveckla detta samarbete i högre grad kan tolkas som att området inte prioriteras från SJV:s sida.

Likaväl som det konstaterades att det kan vara en fördel att IHH håller på att bygga upp sin verksamhet och att man därmed på ett naturligt sätt kan inlemma jordbruksområdet är det givetvis en nackdel att man inte sedan tidigare har erfarenheter inom området. Vid IHH har man begränsad erfarenhet av studier rörande jordbrukssektorn. Eftersom verksamheten dessutom är under uppbyggnad finns det flera områden som behöver förstärkas och man saknar i dagsläget kontaktytor och internationella samarbetspartners inom jordbruks-politikens område. Den fördel som en analysverksamhet vid SJV skulle kunna dra av närheten till IHH är därför i dagsläget främst potentiell.

En annan iakttagelse kan härvidlag göras rörande erfarenheterna från SLU. Vid SLU har man redan en verksamhet inom det aktuella området. Under den senaste tioårsperioden har det visat sig svårt att attrahera studenter till såväl agronomprogrammets grundutbildning med ekonomisk inriktning som till fortsatta forskarstudier inom området. Det förefaller därför riskfyllt att sprida de begränsade resurser som finns inom detta område på två institutioner.

Man kan även notera att den svenska förvaltningsmodellen förutsätter självständiga verk. Med andra ord är svårt för regeringen att få ett reellt inflytande över en analysverksamhet förlagd till ett verk. Inflytandet kan i och för sig komma till uttryck i regleringsbrev men någon påverkan via t.ex. en styrelse eller möjligheten att utse en chef för verksamheten förefaller utesluten om verksamheten förläggs inom SJV.

Det finns, åtminstone för närvarande, dessutom en stor risk för att det blir svårt att upprätthålla ett förtroende gentemot vissa avnämare om verksamheten förläggs till SJV. Det förefaller t.ex. uppenbart svårt att ge verksamheten en opartisk och tillförlitlig karaktär i relation till stora delar av lantbruksintressena om verksamheten förläggs till SJV.

6.3 Ett institut inom SLU

6.3.1 Fördelar

Den mest påtagliga fördelen är närheten till en akademisk miljö, dvs. att utredningsverksamheten, närmast med automatik, får en tydlig akademisk prägel. Det finns dessutom stora samordningsfördelar med verksamheten inom framförallt institutionen för ekonomi vid SLU. I en intern utredning om arbetet vid institutionen, under ledning av förre

rektorn Mårten Carlsson, föreslogs att institutionen för ekonomi skall försöka bilda ett institut som till sin karaktär delvis omfattar sådan verksamhet som denna utredning behandlar. Institutionen för ekonomi har även härvidlag utarbetat ett konkret förslag. Förslaget gäller starten av ett branschorienterat utredningsinstitut som enligt planerna skulle startas under 1998. Vid tillkomsten av föreliggande utredning valde emellertid institutionen att avvakta utredningens arbete.

Genom att inlemma verksamheten under SLU blir det naturligt för personalen att röra sig mellan den akademiska miljön och utredningsverksamheten. På ett enkelt sätt kan man åstadkomma delade tjänster, med verksamhet förlagd till såväl institutet som till institutionen för ekonomi. Det förefaller också naturligt att ta hjälp av studenter och forskarstuderande, som kan utföra en del arbeten av utredande karaktär. Personal som arbetar med utredande verksamhet kan därmed fortbilda sig och forskare kan likaledes naturligt periodvis arbeta mer tillämpat och verklighetsnära.

Om verksamheten förläggs till SLU blir den dessutom fristående från politik och förvaltning och riskerar inte att blandas upp med dylikt arbete. Det är också möjligt att det är relativt okomplicerat att få allmän legitimitet för arbetet om det utförs under SLU:s huvudmannaskap. Möjligheten att tillgodose vad som kan kallas allmänhetens intressen förefaller vara tämligen goda om verksamheten förläggs inom SLU. En annan fördel är att mer förutsättningslösa utvärderingar passar in i den akademiska miljön och att en objektiv ansats är naturlig.

Med en verksamhet förlagd inom SLU förefaller det enkelt att utveckla ett samarbete med den breda jordbruks- och naturresurskompetens som finns vid Ultuna. Förutom en rad institutioner med biologisk och teknisk kompetens finns idag ett flertal institut eller centrumbildningar som kan komma att utgöra naturliga samarbetspartners för ett samhällsekonomiskt jordbruksinstitut, t.ex. Jordbruks- tekniska Institutet och Centrum för biologisk mångfald. Närheten till hela Uppsala Universitet, Livsmedelscentrum, och Livsmedelsverket innebär ytterligare möjligheter. Dessutom finns ett väl utvecklat internationellt kontaktnät inom det jordbruksekonomiska området genom personalen vid institutionen för ekonomi. Möjligheterna att genom gästforskare bredda och fördjupa kompetensen är goda. I den mån man snabbt vill komma igång med utåtriktad verksamhet underlättas dessa möjligheter av en placering inom SLU.

6.3.2 Nackdelar

På motsvarande sätt som för de ovan nämnda alternativen kan närheten

till den akademiska miljön även utgöra en nackdel. Det finns dels en risk för att interna akademiska problem sprider sig till verksamheten, dels finns, på samma sätt som i de övriga fallen, en risk för att identitetsproblem kan uppstå. Eftersom verksamheten inte i första hand skall vara forskning strikt riktad mot forskarvärlden innebär en placering inom SLU att verksamheten riskerar att antingen få egna identitetsproblem eller att den över tiden allt mer övergår till "ordinarie universitetsverksamhet". På samma gång som det alltså finns stora samordningsfördelar med att lägga verksamheten som ett komplement till institutionen för ekonomi vid Ultuna finns det en risk för att utredningsverksamheten alltför mycket anpassas till den rena forskningsmiljön. Andra nackdelar är avståndet till politik, förvaltning och data.

I den mån regeringen vill ha ett mer direkt inflytande över verksamheten vid institutet förefaller det vidare nödvändigt med en separat budget och en självständig styrelse för institutet, eftersom det annars finns en uppenbar risk för att institutets verksamhet, av universitetet, inte prioriteras på ett för regeringen och allmänheten önskvärt sätt.

6.4 En utveckling av LES

6.4.1 Fördelar

LES har idag ansvaret för mycket av den statistik som behövs för samhällsekonomisk utredningsverksamhet inom jordbruksområdet. Man har därmed en synnerligen god inblick i det jordbruksstatistiska underlaget och de pågående förändringar som sker inom området. LES har vidare redan ansvaret för delar av den verksamhet som utredningen gäller. Det finns alltså såväl tillgång till data som stor kunskap om vilken typ av underlag som hittills använts för utredningar och analyser inom sektorn. Om verksamheten förläggs till LES erhålls också en självständighet och en distans till politik och förvaltning.

Man kan även notera att LES idag tycks ha en förhållandevis effektiv administration och förvaltning samt ett arbetssätt som präglas av god förmåga att hitta lämpliga externa utförare av olika uppdrag. LES erfarenheter och kontakter kan inom detta område vara värdefulla även för den här identifierade verksamheten.

6.4.2 Nackdelar

Eftersom LES redan idag har ansvaret för en stor del av den verksamhet som bedrivs inom det område som utredningen gäller kan man anta att det nuvarande arbetet inte till fullo fyller den funktion utredningen ger sitt fokus. LES verksamhet har styrts via regleringsbrev. LES tolkning av dessa har inneburit att man valt att beskriva och analysera vad som hänt snarare än att belysa vad som kan komma att hända. Möjligen är det därför olämpligt att bygga vidare på denna struktur. Ett av skälen är att det arbete som för närvarande bedrivs inom LES inte har den akademiska karaktär som kan anses vara norm för motsvarande institut i andra länder. LES har i och för sig goda kontakter med institut i andra länder. Dessa kontakter gäller dock i huvudsak statistikarbetet. När det gäller kontinuerliga relationer till forskningsverksamheten saknas dessa i stort sett helt.

Med tanke på LES personalstyrka kan nämnden inte själv utföra alla de uppgifter som åläggs den. Det har med andra ord inte varit möjligt att bygga upp en intern kompetens för att utveckla de analysredskap och modeller som krävs för att med ett mer akademiskt inriktat arbetssätt fullgöra uppdraget, med mindre än att öka personalstyrkan.

Det är alltså delvis en fråga om huruvida arbetskulturen inom LES lämpar sig för den typ av verksamhet som här behandlas. Möjligen kan det arbetssätt som varit dominerande förklaras av LES sammansättning och tidigare syften. Genom att syftet historiskt varit att lägga fram data och andra underlag inför årliga förhandlingar kan man påstå att det för LES tidigare varit viktigt att få fram en beskrivning som de olika intressenterna kunnat enas om. Tyngdpunkten har alltså legat på att jämba samman olika verklighetsbilder till en minsta gemensam nämnare, snarare än att utreda sannolika konsekvenser av framtida förändringar.

Under de senaste åren har emellertid arbetet vid LES förändrats. Efter 1990 års beslut om en intern avreglering på jordbruksområdet och med nya arbetsuppgifter har LES förändrat sitt sätt att arbeta inom flera områden.

LES saknar dock idag i stort sett samhällsekonomisk kompetens med forskningserfarenhet. Delvis kommer detta till uttryck i de arbeten av utredande och analyserande karaktär som LES beställer. Beställningar där orsakssamband behandlas med en traditionell akademisk ansats är ovanliga. Vanligtvis har LES istället inriktat arbetet på att ta fram material som på ett tillförlitligt sett beskriver vad som har hänt, snarare än att försöka besvara frågan varför detta har hänt. LES har dock fortlöpande lagt ut uppdrag till enskilda forskare och institutioner vid universitet och högskolor.

Läggs verksamheten inom LES får man inte kopplingen till vare sig politik eller förvaltning, vilket alltså kan anföras både som en nackdel och som en fördel.

6.5 Ett fristående institut

Att organisera verksamheten i ett fristående institut är den internationellt vanligaste formen, speciellt om man ser till nationer av med Sverige jämförbar storlek inom EU.

6.5.1 Fördelar

Den mest uppenbara fördelen är givetvis att institutet blir fristående och att det därmed får den självständighet som borde kunna fungera som garant för att arbetet koncentreras på den verksamhet som är institutets syfte och därför inte blandas samman med politik, förvaltning eller renodlad forskning. En annan fördel är att ett sådant institut, på ett naturligare sätt än de övriga förslagen, har självklara kontaktytor till systerinstitut i andra länder. Det kan därmed bli enklare att vinna legitimitet i den miljö där dylik verksamhet i allmänhet bedrivs. Genom sin självständighet kan institutet även bli en brygga mellan forskning och förvaltning/politik. Det kan bli ett fungerande mellanled där såväl forskare som tjänstemän kan göra mellanspel. I kraft av självständigheten torde det även vara enklare att vidmakthålla den autonomi och lämpliga kompetensuppbyggnad som gynnar verksamhetens renodlade syfte samt att initiera arbete rörande olika frågeställningar innan de blir politiskt högaktuella.

Om verksamheten skall kunna bidra med beslutsstödjande underlag inom jordbrukspolitikens område krävs en långsiktigt ackumulerad kunskap. För en rent forskningsorienterad verksamhet är kunskap om historiska förhållanden i allmänhet inte lika betydelsefull som den är för traditionell utredningsverksamhet. Ett självständigt institut har troligen bättre förutsättningar att bevara kontinuiteten i basverksamheten än vad en avdelning inom t.ex. Regeringskansliet eller SJV skulle ha, eftersom verksamheten då inte på samma sätt konkurrerar med andra områden om resurser och personal. Skall man kunna ackumulera relevant kunskap inom området krävs en hög grad av kontinuitet.

Det förefaller även lättare att tillgodose allmänhetens och näringsens behov av analyserande utredningar inom området om verksamheten är självständig, jämfört med om den t.ex. är placerad inom Regeringskansliet eller SJV. Institutet kan åta sig uppdrag från olika intressenter och arbeta utan direkta kopplingar till politiken, förvaltningen eller den renodlade forskningen. Det finns exempelvis ingen intressekonfliktsättning mellan å ena sidan konsumenternas eller näringsens behov av att få vissa frågor belysta och å andra sidan politikens eller förvaltningens speciella intressen, om resultaten produceras i form av

saklig argumentation genom analyser från en fristående organisation.

Ett fristående institut kan enklare fungera som en neutral enhet dit olika intressenter kan förlägga uppdrag eller där olika personer kan erbjudas möjlighet till längre eller kortare gästspel. Det förefaller även rimligt att anta att personal vid ett fristående institut skulle kunna bidra till samhällsdebatten på ett mer självständigt sätt än om direkta hänsyn måste tas till politiska överväganden eller verksamhetens intressen. Ett fristående institut har större frihetsgrader än vad en avdelning inom en befintlig organisation har, t.ex. vad avser möjligheterna att i analyser belysa även oprövade och okonventionella frågeställningar. Om dylika ansatser tas inom ramen för statsförvaltningen är risken stor att resultatet uppfattas som en politisk intention snarare än som en prövning av en helt ny idé. Studier som initierar en förutsättningslös debatt är därmed sannolikt enklare att genomföra vid ett fristående institut. En bred allmän debatt där olika jordbrukspolitiska frågor behandlas kan i sig medföra att man uppnår såväl bättre beslutsunderlag som en allmänt höjd kunskapsnivå inom området.

6.5.2 Nackdelar

Genom att upprätta ett självständigt institut får uppdragsgivarna begränsad kontroll över verksamheten. Verksamheten får dessutom begränsad kontakt med politiken, förvaltningen och de delar av datainsamlingen som ligger utanför institutet. En annan nackdel kan vara att institutet hamnar i ett "mellanläge" där det får svårigheter att etablera kontakter med forskarvärlden såväl som med politiken och förvaltningen, genom att arbetet på institutet får en självständig prägel och kultur. Detta mellanläge är dessutom troligen av avgörande betydelse för institutets existensberättigande. Om verksamheten blir rent forskningsbaserad finns det ingen anledning att inte förlägga den till ett universitet och blir den kortsiktigt politiskt utredande finns det ingen större anledning att lägga den utanför Regeringskansliet.

Ett fristående instituts arbetsmandat ligger så att säga mellan ren forskning och ren utredning. I vissa fall kan detta uppfattas som en diffus roll. Vid ett besök på NILF 1996, bekräftades den splittrade identiteten i att inte vara "riktiga forskare" och inte heller "riktiga tjänstemän". När man väljer att publicera sig i vetenskapliga sammanhang anses man understundom som alltför tillämpad eller alltför ytlig. Om man med samma material vänder sig direkt till offentliga beslutsfattare är risken istället att det uppfattas som alltför teoretiskt.

Å andra sidan verkar institutens utbytet med forskarvärlden, såväl som den mer traditionella offentliga utredningsverksamheten, fungera

tämligen bra, i så motto att samtliga nordiska institut har samarbete med lantbruksuniversitetet/högskolan/fakulteten, dels genom forskar-studerande, dels genom projekt, dels genom undervisning. Samtidigt utförs utredningar som kommer till direkt nytta i det politiska arbetet. Även om mellanfunktionen alltså inte är problemfri tycks den fylla sitt specifika syfte. När man värderar arbetet vid institutet är det därför mycket viktigt att man har dess egentliga syfte i fokus, så att verksamheten verkligen utvärderas på sina egna premisser.

6.6 Summering

På basis av vad som diskuterats ovan och mot bakgrund av direktiven menar utredningen att en samhällsekonomiskt orienterad analys- och utredningsverksamhet inom jordbrukspolitikens område lämpligast bedrivs inom ett fristående institut. Fördelarna med ett fristående institut är bl.a. den självständighet gentemot politiken och förvaltningen som möjliggör ett mer förutsättningslöst angreppssätt till de aktuella frågeställningarna, de stora möjligheterna att åstadkomma trovärdighet för arbetet hos avnämare, uppdragsgivare och samarbetspartners med olika intressen samt möjligheterna att upprätthålla en kontinuitet och medföljande kompetensuppbyggnad.

En potentiell nackdel är risken för förhållandevis höga administrationskostnader i en liten självständig organisation.

Utredningen menar därför att det finns tre tydliga alternativ när det gäller att organisera verksamheten som uppdraget gäller:

1 Ett fristående institut placerat i Uppsala med ett närmare samarbete med institutionen för ekonomi vid SLU;

2 Ett institut inom SLU, men med separat budget, egen styrelse och även i övrigt till vissa delar särskilda regler;

3 Ett fristående institut med placering i Jönköping med ett närmare samarbete med såväl SJV som IHH.

Det är även möjligt tänka sig ett fristående institut med annan placering. I regionen Malmö/Lund finns en potential för samarbete med olika delar av Lunds universitet, högskolan i Malmö och jordbruksekonomer i Danmark, samt ett starkt engagemang från näringslivet. En placering i Stockholm ger goda samarbetsmöjligheter med ett stora antal universitetsinstitutioner, myndigheter och organisationer med angränsande verksamhet. Närheten till den politiska sfären och beslutsfattare kan även utgöra ett argument för Stockholm.

De största samordningsfördelarna och samarbetsmöjligheterna med befintlig empirisk forskning finns dock i dagsläget, enligt utredningen, vid institutionen för ekonomi vid SLU. Om man istället prioriterar förvaltningskunskaper finns de största befintliga samarbetsmöjligheterna i Jönköping.

I det avslutande kapitlet presenteras utredningens förslag och där diskuteras motiven mer utförligt.

7. Förslag

7.1 Frågeställningar

Utredningens utgångspunkt är att de analyser som utförs som del av utredningsverksamheten skall leda till resultat som kan vara till nytta för ett brett forum av avnämare. Såväl mer direkta politiska behov, som allmänhetens och olika organisationers intressen skall kunna tillgodoses.

Utredningen menar att de huvudsakliga frågeställningarna bör utgöras av samhällsekonomiskt orienterade konsekvensanalyser av förändringar relaterade till jordbrukspolitiken. Mot bakgrund av de betydande resurser som den gemensamma jordbrukspolitiken tar i anspråk är det synnerligen angeläget att generellt få ett genomarbetat underlag till förändringar av politiken, såväl på nationell som på europeisk nivå. Konkret kan det röra sig om en verksamhet som belyser konsekvenserna vad avser t.ex. jordbruksproduktionens omfattning och inriktning, dess regionala spridning, dess konkurrenskraft gentemot andra länder, konsumenternas tillgång på relevant information, tillfredsställande konkurrens och möjligheterna att genom sina konsumtionsval styra jordbruksproduktionen, produktionens systemens ekologiska och ekonomiska uthållighet, kostnadseffektiviteten och måluppfyllelsen i olika politiska styrmedel m.m.

Utredningen menar vidare att det föreslagna institutet kan överta en del av de uppgifter som i 1998 års regleringsbrev läggs på LES, exempelvis "att genom utredningar och kalkyler följa och belysa den ekonomiska utvecklingen inom livsmedelsområdet", samt att "redovisa den ekonomiska utvecklingen ... såväl i primärled som i efterföljande led i livsmedelskedjan".

Utöver dylika grundfrågor anser utredningen att det ur svensk synvinkel är angeläget med en verksamhet som tar fasta på ett internationellt perspektiv, dvs. frågeställningar relaterade till internationella avtal, bl.a. den kommande WTO-förhandlingen, och den ur svensk synvinkel viktiga frågan om EU:s utvidgning österut. Utredningen anser vidare att det är viktigt att koppla utredningsverksamheten inom dessa områden till återverkningar för konsumenter-

na och på regionala utfall. De frågeställningar som inom dessa områden anses ha stor betydelse är t.ex. utvecklingen inom livsmedels-förädlingen och handeln vad avser konkurrensvillkor och konsument-priser, påverkan på livsmedelsutbudets bredd och folkhälsoaspekter, jordbrukets betydelse för den regionala ekonomin i stort, för service-utbudet och levnadsvillkoren i glesbygden, etc.

Utredningen menar vidare att det finns ett betydande utrymme för sammanställande studier. Det pågår för närvarande bl.a. ett flertal forskningsprojekt som i högre eller lägra grad berör verksamhetsområdet. Att fortlöpande sammanställa resultaten från arbeten rörande bl.a. konsumenter, livsmedel, miljö och regionala förhållanden på ett sådant sätt att resultatens eventuella relevans för jordbruks-politiken blir uppenbar anser utredningen vara en angelägen uppgift för det föreslagna institutet.

De frågeställningar som i första hand kan komma att bli aktuella hänger delvis samman med vilka metoder och modeller man väljer att arbeta med. Olika analysverktyg lämpar sig mer eller mindre väl för olika typer av frågeställningar. Genom att i ursprungsläget koncentrera sig på ekonomisk teori kan man uppnå ett tämligen enhetligt arbetssätt för verksamheten. Enhetligheten i den egna verksamheten behöver kombineras med en hög grad av och stor öppenhet för samverkans-projekt med kompletterande ansatser.

Möjligheterna att koppla olika analysredskap till varandra och därigenom bredda funktionsmöjligheterna bör därför i förekommande fall byggas in redan från början. Dyliga kopplingar kan, utöver vad som skissas ovan, även gälla exempelvis miljöfrågor. Det förefaller t.ex. möjligt att vid uppbyggandet av ekonomiska modeller för jordbruket anpassa dem till modeller över kväveutlakning och vice versa.

Man bör dock inte ha ambitionen att redan från början täcka in ett alltför omfattande arbetsområde, utan snarare koncentrera sig på prioriterade områden. När basverksamheten väl är etablerad finns det däremot anledning att expandera verksamheten till att inkludera nya frågeställningar allt eftersom resurserna så tillåter.

Utredningen menar därmed att den verksamhet som föreslås i första hand skall ta sig an frågeställningar inom jordbrukspolitikens område som i huvudsak riktar sig mot generella långsiktiga problem av principiell karaktär, snarare än mot dagsaktuella frågeställningar. I någon mening bör man ta upp frågeställningar för principiell belysning redan innan de blivit politiskt högaktuella.

Utredningen menar vidare att verksamheten skall inriktas mot att utveckla analysverktyg som gör det möjligt att på ett meningsfullt sätt belysa även de kortsiktiga effekterna av olika förändringar. I första hand åsyftas härmed uppbyggandet och underhållet av ekonomiska mo-deller

över exempelvis jordbruksproduktionen och livsmedelskonsumtionen i Sverige, produktionens miljöpåverkan och konkurrensen inom livsmedelssektorn. Då detta är möjligt bör modellerna ha en regional uppdelning så att man kan studera effekterna i landets olika delar. Utredningen menar vidare att det är viktigt att bygga upp en kompetens angående modeller som hanterar internationella frågeställningar.

Med mer resurser och i ett längre tidsperspektiv finns det dock ingen anledning att anta att det inte skulle gå att täcka samtliga ovan diskuterade frågeställningar. Man kan därutöver se tydliga kopplingar till studier på gårdsnivå, ytterligare studier av förädlingsindustrin och handeln, ett brett spektrum av olika miljöfrågor relaterade till jordbruket, statsvetenskapligt inspirerade studier av politiken på EU-nivå, bredare ansatser vad avser integrerade landsbygdsfrågor, forskarutbildning och undervisning inom området, m.m.

7.2 Ett fristående institut

Mot bakgrund av vad som diskuterats ovan anser utredningen att ett fristående jordbruksekonomiskt institut utgör den mest lämpliga organisationsformen för den typ av verksamhet som här är aktuell. Om man vill ha en verksamhet som skall vara flexibel i meningen att den kan komma många intressenter till godo och kan fungera genom tillfälliga, föränderliga och delvis nätverksanpassade arbetsformer, förefaller det lämpligast att välja ett institut med hög grad av självständighet och integritet.

Självständigheten fyller en viktig funktion i det att den förhindrar att verksamheten hastigt ändrar inriktning genom att resurserna och personalen flyttas över till andra uppgifter av t.ex. löpande karaktär i myndigheter. För kontinuiteten i arbetet och för möjligheterna att långsiktigt bygga upp en kompetens torde ett fristående institut vara den lämpligaste organisationsformen. Om resultaten av verksamheten skall kunna vinna respekt hos ett stort antal intressenter förefaller det också viktigt att dessa intressenter uppfattar att verksamheten inte är styrd av politiska ambitioner eller ett speciellt särintresse.

Självständigheten underlättar dessutom möjligheterna att etablera och vidmakthålla kontakt och samarbete med forskningsinstitut i andra länder samt institut, myndigheter och universitet inom landet.

Utredningen menar vidare att verksamheten bör få en tydlig akademisk inriktning. Förutom ett eget empiriskt analysarbete skulle det kunna uttrycks som att verksamheten bör präglas av en arbetsform som inriktar sig på att föra över akademiska arbeten och resultat till en för beslutsfattare och andra intressenter mer användbar form.

Utredningen menar att det även kan finnas nackdelar med ett fristående institut. Om regeringen, som via statsbudgeten förutsätts finansiera verksamheten, ser tillgången på eget beslutsunderlag som det enda syftet med verksamheten förefaller det lämpligare att organisera verksamheten inom Regeringskansliet. I den mån man med ett sådant perspektiv fortfarande eftersträvar ett långsiktigt och förutsättningslöst arbete är det av avgörande betydelse att man skapar en arbetsform som garanterar att den för Regeringskansliet löpande verksamheten inte berör analysarbetet.

En annan nackdel med ett fristående institut utgörs av risken för relativt höga administrationskostnader för mindre myndigheter och organisationer. Mot bakgrund av erfarenheter från andra liknande institut och från Statskontoret är det uppenbart att administrationskostnadernas andel av de totala kostnaderna ofta är större för små organisationer än för stora. Om verksamheten kan förväntas ligga kvar på en liten omfattning, t.ex. tio helårsarbeten, innebär detta att en betydande andel av de totala resurserna går till administration. Genom att förlägga verksamheten till en befintlig myndighet eller institution kan besparingar göras genom att samordna de administrativa funktionerna. Genom samarbetsavtal när det gäller administration torde det dock vara möjligt för ett fristående institut att mildra denna eventuella nackdel.

Likaväl som ett självständigt institut medger fördelen att institutet på eget initiativ kan driva frågor, initiera analyser och starta projekt medför det även minskade möjligheter för finansierarna att styra arbetet och resultaten. Utredningen menar att detta ofta kan vara en fördel, om syftet med verksamheten är att arbeta med långsiktiga och grundläggande frågeställningar som till sin karaktär ofta kan vara mindre kopplade till kortsiktiga politiska frågeställningar. Icke desto mindre utgör de begränsade styrningsmöjligheterna en nackdel för dem utanför institutet som vill behålla denna möjlighet.

Sammantaget menar dock utredningen att fördelarna med ett fristående institut klart överväger nackdelarna.

7.2.1 Arbetsform och omfattning

Med utredningens utgångspunkt, att verksamheten skall vara till gagn för ett brett spektrum av avnämare, förefaller det lämpligt att arbetet utförs i en så självständig form som möjligt. Det är härigenom lättare att förhålla sig neutral till såväl uppdragsgivare som resultat. Med tanke på den för tillfället spröda och spridda nationella kompetensen är det dessutom av central betydelse att få till stånd ett väl fungerande samarbete mellan de parter som idag bedriver angränsande verksamhet.

Även detta torde underlättas av en självständig organisationsform.

Utredningen menar därmed att en projektorienterad arbetsform, med goda möjligheter till samarbete mellan idag existerande myndigheter, institutioner och institut, erbjuder en rad fördelar. En förutsättning för ett dylikt arbetssätt är att verksamhetens resurser inte i alltför hög grad binds upp i fast anställd personal, utan att det finns medel för externa uppdrag och tillfälliga anställningar. Det är även viktigt att redan från början bygga in ett internationellt samarbete, i synnerhet som det finns en betydande kompetens utomlands att dra fördel av inom de frågeställningar som kommer att bli aktuella.

Samarbetsklimatet kommer ha särskilt stor betydelse för verksamhetens möjligheter att framställa underlag under uppbyggnadsskedet. Med mer resurser och en längre tidshorisont är det givetvis fullt möjligt att bygga upp en betydande nationell kompetens men eftersom denna till stor del saknas idag menar utredningen att speciell vikt skall läggas vid en arbetsform som underlättar ett flerföregrenat samarbete.

Samtidigt som samarbete och externa kontakter troligen är en förutsättning för att verksamheten skall kunna ge tillfredsställande resultat krävs även en viss minsta meningsfull omfattning på basverksamheten. De erfarenheter som redovisas i Statskontorets utredning (se bilaga två) tyder på att en verksamhet som den föreslagna kräver minst sju helårsprestationer i det analytiska arbetet. För att det föreslagna institutet skall fungera menar utredningen därför att det totalt krävs cirka tio helårsprestationer engagerade i verksamheten. Denna omfattning stämmer även väl överens med erfarenheterna från andra organisationer utredningen varit i kontakt med. Utredningen menar därför att verksamheten inte bör blir mindre omfattande än cirka tio helårsprestationer, varav de flesta lokaliseras på samma ställe och andra kan medverka i externa projekt eller genom tillfällig anställning.

7.2.2 Geografisk placering

Utredningen menar att ett fristående jordbruksekonomiskt institut i dagsläget drar störst nytta av att lokaliseras i närheten av SLU. Institutionen för ekonomi vid SLU har idag den största samlade nationella kompetensen på området. SLU har därutöver en omfattande verksamhet inom angränsande områden rörande främst miljöfrågor. I Uppsala finns även Uppsala universitet, Livsmedelscentrum och Livsmedelsverket med stora kontaktmöjligheter rörande bl.a. livsmedelsaspekter. Genom att samordna vissa administrativa funktioner torde det gå att sänka de relativt höga kostnaderna för ett litet fristående institut.

SLU har även en omfattande verksamhet inom angränsande områden.

Dels finns en växande kompetens inom det miljöekonomiska området, dels finns en omfattande naturvetenskaplig forskning inom jordbruksområdet. Därutöver finns andra institut och centrum-bildningar inom angränsande verksamhetsområden.

Man bör dock beakta det faktum att en del av den centrala nationella kompetensen inom utredningens område inte finns i Uppsala Rekryteringsbasen för verksamheten kommer därför, speciellt i ett inledningsskede, vara betydligt bredare än regionen Uppsala/Stockholm. Utredningen menar att det i uppbyggnadsskedet exempelvis vore önskvärt med utomlands inköpt eller inhyrd kompetens. För att på ett fungerande sätt integrera denna kompetens i verksamheten krävs en flexibel arbetsform.

Som tidigare påpekats är även tillgången på relevanta data av central betydelse. Utredningen menar därför att ett fristående institut i Uppsala måste försäkras tillgång till relevanta databaser. En naturlig förutsättning för detta är att institutets arbetsform anpassas så att samarbetet med de statistikansvariga myndigheterna aktivt gagnar berörda parter.

7.3 Styrning av verksamheten

Utredningen föreslår att institutet organiseras i myndighetsform. Verksamhetens styrning regleras därmed i hög grad genom myndighetsformen, via bl.a. regleringsbrev. Även om styrningen av myndigheter till stora delar är definierad i existerande regelverk diskuteras nedan några betydelsefulla aspekter.

Utredningen föreslår att institutet leds av en styrelse och en verksamhetsledare. Styrelsen bör i sin sammansättning ha representanter från olika tilltänkta avnämare, dvs. från t.ex. Regeringskansliet, myndigheter, näringen, konsumentintresset, folk-rörelser och forskarsamhället. Utredningen anser att det är lämpligt att verksamhetsledaren utses av regeringen och att denna väljs främst utifrån sin analys- och utredningskompetens, eftersom verksamhetsledaren ansvarar för det analysarbete som kommer att bedrivas. Utredningen anser att det krävs kvalificerad akademisk kompetens i den rollen.

Institutets styrelse skall även den utses av regeringen och här anser utredningen att förmågan att identifiera relevanta frågeställningar skall vara avgörande. Styrelsens uppgift är att se till att verksamheten bedrivs inom prioriterade områden. Styrelsen ansvarar därmed för verksamhetens mer långsiktiga inriktning medan verksamhetsledaren

ansvarar för hur arbetet genomförs.

Regeringen kan vidare påverka verksamheten vid institutet via regleringsbrev och där identifiera ett antal frågeställningar som prioriteras. Regeringen, eller någon annan intressent, kan därutöver styra verksamheten mer direkt genom att anslå medel för speciella ändamål, dvs. genom att direkt bekosta önskvärda studier.

Regeringen kan även formulera för verksamheten relevanta kvalitetsrelaterade effektmål för institutets basverksamhet och anpassa sin finansiering efter hur väl dessa mål uppnås. Utredningen menar att det därmed blir särskilt angeläget att regeringen uppträder tydligt i sin egenskap av beställare.

Utredningen menar vidare att institutets verksamhet bör följas upp i någon form av vetenskapligt råd eller internationellt "advisory board". Syftet med ett sådant råd skall vara dels att få influenser från andra länder inom det egna och angränsande området, dels att kvaliteten på verksamheten kontinuerligt följs upp. Sammansättningen på rådet kan mycket väl ändras över tiden beroende på de problemområden som institutet arbetar med.

Utredningen anser att styrelsen inför varje nytt verksamhetsår bör utforma en projektkatalog e.dyl. Utöver en årlig plan byggd på en sådan projektkatalog bör institutet självt utarbeta en mer långsiktig verksamhetsidé vars innehåll styrelsen kan besluta över. De årliga projekten kan därmed sättas in i ett större sammanhang.

Utredningen anser vidare att ansvaret för rekryteringen av personal i sin helhet bör ligga på verksamhetsledaren. Ansvaret för arbetets utförande och publicering bör ävenledes till fullo ligga på verksamhetsledaren.

7.4 Finansiering

Utredningen menar att den utredningsverksamhet som idag bedrivs inom LES och SJV inte fyller de i direktiven angivna behoven. Detta har heller inte varit det egentliga syftet med den utredningsverksamheten. Utredningen menar vidare att Regeringskansliet inom jordbruksområdet håller på att bygga upp en bättre intern analyskompetens, jämfört med situationen för några år sedan. Utredningen anser därför att det finns anledning att omdisponera de medel inom LES budget som explicit skall användas för utredningar och analyser och att istället använda dessa pengar, knappt två miljoner kronor årligen, som en del i grundfinansieringen av det föreslagna institutet.

Utredningen menar att det till stora delar är möjligt att inom ramen

för SJV:s löpande verksamhet utföra utredningar av den karaktär som LES till dags dato bedrivit. Utredningen menar att det på detta område finns samordningsmöjligheter, eftersom SJV har stor kännedom om de utredningsverktyg som utgör basen för en del av LES hittillsvarande utredningsverksamhet. Av denna anledning finner utredningen det rimligt att ta hela LES utredningsbudget i anspråk för det föreslagna institutets verksamhet.

Därutöver menar utredningen att det är rimligt att förvänta sig att den pågående översynen av jordbruksstatistiken kan leda till ytterligare besparingar, främst inom strukturstatistiken. Ett sätt att underlätta samordning, omorganisation och uppbyggnad av denna statistik, är enligt utredningen, att flytta över kompetens och statistikansvar till SJV och därmed lägga ner LES. Alla de medel som LES idag förfogar över när det gäller statistikproduktion överförs därmed till SJV men här följer även ett besparingskrav. Såväl LES som SJV har identifierat besparingsmöjligheter och besparingskravet gäller i princip dessa möjligheter. Det bör dock noteras att dessa besparingar ännu inte är realiserade.

Genom att flytta över LES statistikansvar och LES kompetens inom detta område till SJV menar utredningen att det är möjligt att åstadkomma rationaliseringsvinster, dels när det gäller arbetet med att beställa statistik och arbetet med att analysera statistik användarnas behov, dels när det gäller produktionen av framförallt struktur-statistiken inom jordbruksområdet.

Genom en sådan överflyttning av statistikansvar och kompetens menar utredningen att det går att frigöra de cirka två miljoner kronor av LES årliga anslag som går till arbetet med att beställa statistik. Härigenom menar utredningen att LES hela årliga basanslag, på cirka fyra miljoner kronor, bör omdisponeras för att finansiera verksamheten vid det nya jordbruksekonomiska institutet.

De besparingar som kan förväntas uppstå inom främst strukturstatistiken kan troligen inte till fullo realiseras förrän efter några år. Utredningen menar dock, mot bakgrund av de diskussioner som pågår inom statistikområdet, att ett besparingskrav bör läggas, omfattande tre till fem miljoner kronor av det årliga anslaget inom jordbruksstatistiken, gällande främst strukturstatistiken. Dessa besparingar kan därmed komma den nya verksamheten till del efter ett par år.

Utredningen bedömer att det krävs en budget på sju till tio miljoner kronor för att på ett meningsfullt sätt bedriva en kvalificerad analys- och utredningsverksamhet med samhällsekonomisk inriktning inom jordbrukspolitikens område.

Under den tid det tar att realisera besparingarna inom främst strukturpolitiken behövs därför tillfällig finansiering. Utredningen

föreslår därför att regeringen tillskjuter tillfälliga omDispositioner motsvarande ett par miljoner kronor under institutets första verksamhetsår och att dessa medel trappas av allt eftersom besparingarna inom statistiken realiserar. Det kan även finnas ett visst behov av tillfällig finansiering under institutets uppbyggnad, som inte behöver täckas av den kontinuerliga finansieringen.

De medel av tillfällig karaktär som skulle kunna tas i anspråk är ännu inte definierade. Inom Regeringskansliet pågår dock, inom ramen för det traditionella budgetarbetet, en diskussion om vilka möjligheter som kan stå till buds.

Med anledning av utredningens förslag att lägga ner LES bör det understrykas att den kompetens inom statistik- och kalkylområdet som idag finns inom LES är av central betydelse även för den verksamhet som föreslås inom det jordbruksekonomiska institutet. Det är med andra ord angeläget att denna kompetens även fortsättningsvis kan användas för att utveckla förändringsarbetet inom jordbruksstatistiken.

7.5 Fördelning av arbetsuppgifter

I och med utredningens förslag att flytta statistikansvaret från LES till SJV och att LES utredningsverksamhet till stora delar flyttas över och omformuleras i institutets uppgifter menar utredningen att det är rimligt att i huvudsak förlägga de deskriptiva utredningsuppdragen till SJV. Hit kan t.ex. hänföras redovisningar över olika identifierbara förändringar. Den mycket stora kompetens om jordbrukspolitikens förvaltning som finns inom SJV bör givetvis även i fortsättningen tas till vara. De förändringar som utredningen föreslår påverkar inte relationen mellan t.ex. SJV och Regeringskansliet i detta avseende. Till institutets verksamhet hör däremot mer analyserande uppdrag där syftet i huvudsak bör vara att antingen identifiera orsakssamband eller att bedöma konsekvenser av olika framåtsyftande förändringar.

Institutets verksamhet kommer delvis tänga delar av den tillämpade forskning som bedrivs vid institutionen för ekonomi vid SLU. Utredningen menar att detta inte är något större problem. Om regeringen genomför en tydlig precisering av områden inom vilka de vill ha analyser, dvs. är tydlig i sin beställarroll, torde det vara fullt möjligt att tillförsäkra sig om att institutets basfinansiering används för de högst prioriterade områdena med hjälp av metoder som inte är strikt forskningsorienterade. Institutet kan därutöver söka pengar för ytterligare verksamhet, inom t.ex. tillämpad forskning, på samma villkor som andra forskningsinstitutioner.

Institutets basverksamhet skall inriktas på analyser som vänder sig till beslutsfattare, snarare än för vetenskaplig publicering. Utredningen menar att detta inte skall hindra institutet att publicera arbeten i vetenskapliga tidskrifter. I stället skall ett sådant arbetssätt syfta till att utveckla kompetensen hos institutets personal. En kontinuerlig kompetensutveckling kommer att behövas för att säkerställa en hög kvalitet på de analyser och utredningar som utgör institutets huvudsakliga syfte.

Gränsdragningen mellan tillämpad forskning vid institutet och traditionella vetenskapliga institutioner gäller alltså inte i första hand problemställningarna utan snarare finansieringen. Utredningen menar att den rent vetenskapligt inriktade forskningsverksamheten vid institutet i första hand skall finansieras genom sökta anslag och inte genom basfinansieringen.

7.6 En mer omfattande verksamhet

När institutet väl är etablerat kommer dess verksamhet tangeras en rad områden. Idag finns t.ex. en tydlig brist på branschriktad tillämpad forsknings- och utredningsverksamhet inom livsmedelsområdet. I den mån institutet kan finna finansiering och personal för en sådan verksamhet menar utredningen att detta kan utgöra en lämplig framtida breddning av verksamheten. Detsamma gäller samarbetsprojekt inom de angränsande områden som tidigare diskuterats.

Förutom mer branschorienterade analyser kan det röra sig om företagsekonomiska aspekter inom jordbrukspolitikens område, miljöfrågor på såväl företags- som samhällsnivå, olika aspekter på regional utveckling, konsumentaspekter utöver de rent samhälls-ekonomiska osv.

Grunddragen i denna typ av verksamhet utgörs alltså av att studierna tangerar institutets kärnverksamhet och att de kan finansieras via anslag eller andra externa medel. Finansiärer kan vara alla tänkbara uppdragsgivare, från branscher och forskningsråd till internationella partners, statliga utredningar osv. Utredningen menar att verksamhet av detta slag kommer kunna utvecklas i en takt som begränsas av institutets egen kapacitet och förmåga. I den mån institutet förmår formulera intressanta projekt och attrahera kompetent personal kan verksamheten expandera. Utredningen menar därför att sådan verksamhet kommer utvecklas efter hur väl institutet klarar sig i konkurrens med andra utförare.

Förhållandena är annorlunda för sådan verksamhet som inte enkelt finner lämpliga eller möjliga finansiärer. Hit hör t.ex. analyser och

utredningar inom områden där det idag saknas penningstarka organisationer, t.ex. en rad konsumentfrågor. Idag finns ett stort intresse för konsumentfrågor men det finns inte någon stark konsumentorganisation som har medel att beställa alla efterfrågade analyser. Det förefaller därmed naturligt att i den mån sådan verksamhet låter sig bedrivas kommer finansieringen från statsmakten. Uppdragen går då utanför traditionella utredningar eller forskningsanslag. Utredningen har inte några färdiga förslag inom detta område. Utredningen menar dock att institutet, genom att i sin grundläggande ansats alltid eftersträva att belysa även konsumentaspekter, möjligen kan bidra till att skapa ett finansiellt utrymme genom att den kompetens som byggs upp inom institutet tydliggörs för potentiella avnämare. Om så sker kan det leda till att offentliga utredningar inom konsumentområdet, åtminstone till en del, förläggs till institutet. Det är även möjligt att andra organisationer kan skapa resurser till vissa uppdrag om det tydligt framgår att det finns en kompetent utförare av uppdraget. Eftersom en utveckling som den skisserade är osäker menar dock utredningen att den föreslagna organisationskommittén bör arbeta med frågeställningen hur man kan öka analys- och utredningsarbetet med direkt konsument-relaterade frågor inom livmedelsområdet.

Annan verksamhet som institutet i framtiden skulle kunna arbeta med och som inte enkelt finner finansiering via uppdrag kan vara av forskningskaraktär. Det kan röra sig om långsiktiga studier av grundforskningskaraktär, eller om undervisning och spridning av resultaten av institutets analyser. Inte heller här har utredningen några färdiga förslag. Syftet med denna diskussion är snarare att illustrera utvecklingsmöjligheter och vad man kan förvänta sig att institutets kompetens kan breddas mot om man tillför mer resurser.

7.7 Behovet av en organisationskommitté

Inom ramen för utredningens arbete har det inte varit möjligt att på ett tillfredsställande sett behandla alla de frågor som är relaterade till de förändringar utredningen rekommenderar.

Utredningen menar att det krävs cirka ett halvt år av förberedande arbete innan institutet kan börja verka. Med hänsyn till de angelägna arbetsuppgifter som institutet står inför bl.a.; CAP:s fortsatta reformering; kommande WTO förhandlingar; Sveriges ordförandeskap i EU och EU:s östutvidgning, menar utredningen att organisationskommittén bör påbörja sitt arbete så snart det är möjligt. Detaljerna över organisationen av institutet, dess styrning och olika ansvarsfördelningar är fortfarande ofullständiga. En av organisationskommitténs uppgifter blir

därför att arbeta vidare med dessa frågor. Utredningen föreslår därför att det tillsätts en organisationskommitté under hösten 1998.

Utredningen menar exempelvis att det krävs en bättre samordning än vad som idag är fallet när det gäller den jordbruksekonomiska statistiken och användningen av dessa basdata. Utredningen anser att det är av central betydelse att den kompetens som kan förväntas ingå i det föreslagna institutet får inflytande över det pågående översynsarbetet inom jordbruksstatistiken.

När det gäller frågor relaterade till jordbruksstatistiken har det inom ramen för utredningen inte varit möjligt att genomföra en fullständig analys. Ser man till hur de jordbruksekonomiska instituten är organiserade i andra länder har de i allmänhet det nationella ansvaret för åtminstone bokföringsdata. Utredningen menar att det inte är lämpligt att från början, på motsvarande sätt flytta över detta statistikansvar på ett nyinrättat jordbruksekonomiskt institut i Sverige. Utredningen menar att det är viktigare att institutet i första hand får ordning på organisationen och uppbyggnaden av den huvudsakliga verksamheten. Det är däremot möjligt att det på sikt vore önskvärt med en överflyttning av delar av statistikansvaret. Denna fråga skulle med fördel kunna behandlas inom organisationskommittén. Utredningen vill dock poängtera vikten av att institutet försäkras tillgång på relevanta data.

En annan fråga som inte i sin helhet är behandlad av utredningen utgörs av en detaljerad beskrivning över hur samordning, samarbete och gränsdragning mellan Regeringskansliet, SJV, SLU och det föreslagna institutet skulle kunna se ut. Även om dylika frågor är berörda av utredningen finns det fortfarande utrymme för en fördjupning. Organisationskommittén bör därför arbeta ytterligare med denna fråga. Samordning och avgränsning med och mot andra politikområden borde även, enligt utredningen, ingå i detta arbete.

7.8 Generella utredningsaspekter

Utredningen menar att finansieringen av en dylik verksamhet i första hand måste ske med statliga medel. Det finns inte något större intresse från jordbruksnäringen eller konsumentorganisationerna att finansiera kompetensuppbyggnad och framtagande av analyser som kan utgöra delar av politiska beslutsunderlag. Även ur forskningssynpunkt är det ofta mindre intressant att finansiera konsekvensutredningar och så pass tillämpade studier att de har ett direkt värde som beslutsunderlag. I huvudsak rör uppdraget frågor som kan sägas intressera den breda allmänheten eller skattebetalarna i stort, eftersom de bl.a. syftar till att bygga upp en fackkompetens och ytterst till att förbättra användningen

av offentliga medel. Av dessa skäl kan man inte förvänta sig att den verksamhet som utredningen berör skall kunna uppstå utan statlig finansiering.

Utredningen menar att den föreslagna verksamheten inte kommer få några jämnställdhetspolitiska effekter. Utredningen menar vidare att verksamheten inte heller kommer få några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. I den mån studier inom jordbrukspolitikens område kommer fokusera på användningen av och anpassningen till EU:s olika jordbrukspolitiska stöd är det möjligt att vissa kopplingar kan göras till aspekter som indirekt berör oegentligheter med dylika stöd, möjligheterna att kontrollera uppfyllandet av stödets villkor, anpassningar i syfte att uppfylla dylika krav eller andra aspekter som direkt eller indirekt kan relateras till brottslighet.

7.9 Summering

Utredningen föreslår att det i Sverige bildas ett jordbruksekonomiskt institut, placerat i Uppsala samarbetande med SLU, med huvudansvar för samhällsekonomiskt inriktad analys- och utredningsverksamhet inom jordbrukspolitikens området. Utredningen föreslår vidare att denna verksamhet finansieras via statliga anslag och att LES statistikansvar och statistikkompetens flyttas till SJV. I och med att LES läggs ner kan dess basanslag på cirka fyra miljoner kronor då användas för att finansiera det nya institutet. Därutöver föreslår utredningen att SJV ges ett besparingskrav inom jordbruksstatistiken, då främst strukturstatistiken, på tre till fem miljoner kronor under de närmaste åren. När denna besparing är genomförd kan dessa resurser flyttas över till institutet. Fram till dess besparingarna är realiserade föreslår utredningen att institutet via statsanslag tillförs motsvarande tillfälliga medel. Utredningen föreslår även att en organisations-kommitté tillsätts, minst ett halvt år före den tidpunkt institutet förväntas starta sin verksamhet. Organisationskommittén bör bl.a. behandla styrningen av institutets verksamhet, ansvarsfördelningen mellan institutet, Regeringskansliet, SJV och SLU samt en rad frågeställningar relaterade till jordbruksstatistiken.

Bilaga 1 Direktiven

Kommittédirektiv



Behovet av utredningsverksamhet och analyser med ekonomisk inriktning inom det jordbrukspolitiska området

**Dir.
1997:13:**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 november 1997

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utreda under vilka former behovet av kvalificerad utredningsverksamhet och långsiktiga analyser med i första hand samhällsekonomisk inriktning inom det jordbrukspolitiska området bäst kan tillgodoses. I uppdraget ingår att närmare precisera verksamhetsmål, organisationsform och finansiering för en sådan verksamhet.

Bakgrund

År 1990 fattade riksdagen beslut om en ny livsmedelspolitik. Reformen innebar bl.a. att konsumenten sattes i centrum för livsmedelspolitiken. Samma år tillkallade chefen för Jordbruksdepartementet med stöd av regeringens bemyndigande en konsumentberedning med uppgift att följa och utvärdera 1990 års livsmedelspolitiska reform ur ett brett konsumentperspektiv (dir. 1990:84). Konsumentberedningen fick därefter tilläggsdirektiv med EU-anknytning vid två tillfällen men beredningens verksamhet var redan från början avsedd att vara tidsbegränsad.

Behovet av en utredning

Sveriges medlemskap i EU innebär bl.a. att det svenska jordbruket har inordnats i EG:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Jordbruksstödet inom ramen för CAP motsvarar nära hälften av EG:s budget och utgör den största enskilda utgiftsposten. Jordbruket och CAP får därför särskild betydelse såväl för det enskilda landet som för EU i dess helhet.

Med hänsyn till att CAP behöver reformeras tillkallades med stöd av regeringens bemyndigande den 27 juli 1995 en parlamentarisk kommitté med uppgift att från svenska utgångspunkter utarbeta ett samlat förslag till en reformering av CAP och en strategi för reformernas genomförande (dir. 1995:109). I direktiven angavs bl.a. att syftet med reformerna skall vara att marknadsorientera, avreglera och miljöanpassa CAP.

Uppdraget har redovisats i betänkandet *Mat & Miljö - Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden* (SOU 1997:102).

Kommittén anser att målen för EG:s jordbrukspolitik måste anpassas till det faktum att livsmedelssituationen i flera avseenden, såväl inom EU som i omvärlden, har förändrats sedan målen fastställdes för 40 år sedan. Marknadsordningarna bör på sikt avskaffas. Kommittén anser vidare att konsumentfrågor, miljöfrågor, djuretiska frågor och frågor om regional utveckling måste få större utrymme i den framtida politiken.

Det svenska EU-medlemskapet har medfört att behovet av utredningar och analyser på det jordbrukspolitiska området har ökat starkt. För att på ett effektivt och aktivt sätt kunna utforma en svensk ståndpunkt och driva denna i nationella och internationella sammanhang, behöver regeringen också kunskap om konsekvenserna av olika reformförslag. Regeringen behöver också ett aktivt stöd i att ta fram svenska reformförslag i det löpande förhandlingsarbetet i EU. Därför finns behov av en kontinuerlig och kvalificerad utrednings- och forskningsverksamhet som kan bidra med långsiktiga analyser. Av särskilt intresse är analyser som gör det möjligt att bedöma de konsekvenser olika förslag har för jordbruket i andra medlemsländer.

Med forskning avses här i första hand tillämpad forskning. Analyserna bör även innefatta samhällsekonomiska konsekvenser för jordbrukssektorn av förändringar inom miljö-, landsbygds- och regionalpolitiken.

För att kunna fylla den nu angivna uppgiften bör verksamheten även kunna fungera som en nätverksorganisation och knyta samman den kvalificerade utredningskompetens som i dag finns hos departement, myndigheter, universitet och högskolor och bland privata aktörer.

Ett annat område som kan bedömas som eftersatt är uppbyggnad och tillämpning av ekonometriska modeller och andra kvantitativa ekonomiska modeller av jordbrukspolitiskt intresse. En utredningsresurs

med den här inriktningen bör också kunna stärka det svenska deltagandet i den internationella debatten på det jordbruksekonomiska området.

Exempel från Danmark och Finland

Jordbruksekonomiska utredningsorgan finns i flertalet europeiska länder, såsom i Danmark, Norge, Finland, Tyskland, Frankrike och Nederländerna.

Statens jordbruks- och fiskeriekonomiska institut (SJ&FI) i Danmark ligger organisatoriskt under Ministeriet för livsmedel, lantbruk och fiske. Efter Danmarks inträde i Europeiska gemenskapen tillkom en politisk dimension i institutets arbete. Forskningen inriktades i allt högre grad på att ta fram underlag för policyanalyser.

Jordbruksekonomiska institutet (MTTL) i Finland ligger organisatoriskt under Jord- och skogsbruksministeriet. Institutets verksamhet är inriktad främst på tillämpad forskning. I början av 1990-talet inriktades forskningen allt mer mot EU-relaterade ämnen. I dag fokuseras mycket av arbetet på rapporter och studier som ministeriet behöver inom ramen för sitt EU-arbete.

Uppdraget

Utredaren skall överväga i vilka former behovet av kvalificerad utredningsverksamhet och långsiktiga analyser med i första hand samhällsekonomisk inriktning inom det jordbrukspolitiska området bäst kan tillgodoses. Möjligheten till regional redovisning av analysdata bör beaktas. Utredaren skall även beakta hur behovet av forsknings- och utredningsverksamhet beträffande konsument-, miljö- och djuretikfrågor från en jordbruksekonomisk utgångspunkt kan tillgodoses. De förslag som utredaren lägger ska kunna ge flera avnämare möjlighet att tillgodose sina analysbehov inom det jordbrukspolitiska området. Avnämare förutom regeringen kan t.ex. vara andra myndigheter, företag eller olika intresseorganisationer som konsumentorganisationer och lantbrukets organisationer.

Utredaren bör besvara frågan om hur existerande resurser kan fylla de behov som nyss redovisats. I uppdraget ingår att närmare precisera verksamhetsmål, organisationsform och finansiering för en sådan verksamhet.

Verksamhetsmålen skall tydligt ange vilka uppgifter som bör prioriteras liksom vilka viktiga mottagare av information som finns.

Utredaren skall föreslå hur denna verksamhet bäst kan organiseras. Verksamheten skulle t.ex. kunna bedrivas i ett självständigt organ direkt under regeringen eller inordnas inom ramen för verksamheten vid universitet eller högskola. Utredaren skall i detta avseende se över denna typ av verksamhet som i dag bedrivs av Statens jordbruksverk och Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden för att utröna i vilken utsträckning deras arbete skulle kunna samordnas med alternativt föras över till ett nytt organ. Verksamheten skulle även kunna organiseras på något annat sätt som utredaren finner lämpligt, t.ex. som ett nätverk mellan berörda organ. För att dra nytta av de erfarenheter som redan har gjorts, sett i ett längre tidsperspektiv, bör utredaren studera verksamheten vid jämförbara organ i andra europeiska länder. Förhållandena i Danmark och Finland är väl kända.

Utredaren skall bedöma hur stor personal som från saklig synpunkt behövs för att upprätthålla en effektiv verksamhet. En avvägning är nödvändig mellan ren anslagsfinansiering och uppdragsverksamhet. I det fall utredaren lägger förslag till verksamhet som kräver större resurser än vad som i dag avsätts för sådana ändmål skall utredaren också redovisa förslag till finansiering inom utgiftsområdet.

Övrigt

Utredaren skall beakta det forskningsprogram rörande landsbygd och landsbygdsutveckling som utarbetats av bl.a. Forskningsrådsnämnden, Glesbygdsverket, Skogs- och jordbrukets forskningsråd och Statens institut för regional forskning. Utredaren skall även beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir.1992:50), om att pröva offentliga åtaganden, särskilt avseende hur verksamheten skall finansieras (dir. 1994:23), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir.1994:124) samt om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir.1996:49).

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 1998.
(Jordbruksdepartementet)

Bilaga 2 Muntliga och skriftliga synpunkter

I denna bilaga redovisas dels en sammanfattning över diskussionen under utredningens öppna seminarium den 15 juni, dels en sammanfattning på de skriftliga yttranden som inkommit till utredningen i anslutning till detta seminarium, dels en förteckning över de som bjöds in till seminariet och fick del av utredningens arbetsmaterial.

Sammanställning över diskussionen vid utredningens öppna seminarium 98-06-15

Inbjudna till seminarium återfinns i slutet av denna bilaga.

Närvarande vid seminariet 98-06-15:

Johansson, Inga-Britt	(ordf)
Bjuggren, Per-Olof	IHH
Bolin, Olof	SLU
Bragman, Bragman	KF
Carlsson, Birgitta	KIS
Carlsten, Johan	SLU
Englund, Svante	SJV
Gabrielsson, Arne	Livsmedelsindustrierna
Gidlund, Kenth	Nordic Evaluation Group
Glass, Marianne	SLU
Hagman, Thomas	Jordbruksdepartementet
Hambraeus, Leif	Uppsala Universitet
Hultén, Charly	MJV
Jansson, Torbjörn	Statskontoret
Jonasson, Lars	Lantbruksekonomen
Küchen, Thomas	Jordbruksdepartementet
Larsson, Gudmund	LO
Larsson, Gunnar	SCB
Lundkvist, Lars-Erik	LRF
Lööv, Tomas	Livsmedelsindustrierna
Markgren, Olle	Hushållningssällskapens Förbund

Norell, Bo	SJV
af Petersens, Johan	Sveriges jordägarförbund
Persson, Per	LES
Rabinowicz, Ewa	Utredning Jo 1998:02, SJFR
Schäfer, Joacim	Nordic Evaluation Group
Sjöholm, Bengt	LRF
Svensson, Harald	SJV
Öhlmér, Bo	SLU
Erik Fahlbeck,	(sekr.)
Filippa von Haartman,	(bitr. sekr.)

Minnesanteckningar från seminariet

Del 1. Generell diskussion om utredningen.

Inga-Britt Johansson inledde seminariet med att önska deltagarna välkomna och redogjorde för utredningens direktiv. Inga-Britt Johansson och Erik Fahlbeck gjorde därpå en sammanfattning av utredningens arbetsmaterial samt presenterade utredningens förslag på utformning och finansiering av ett institut för samhällsekonomiska studier inom jordbrukspolitikens område.

Per Persson påpekade att utredningens finansieringsförslag innehåller osäkerheter. LES har idag en budget på ca 2,5 miljoner kronor för statistiska analyser. Per Persson påpekade att utredningens förslag om att finansiera en stor del av det föreslagna institutet genom besparingar i produktionen av strukturstatistiken ännu inte är realiserat. Enligt de utredningar och de undersökningar som LES arbetar med idag är det heller inte klart hur man skall lösa de problem som fortfarande finns när det gäller att samla in strukturstatistiken i samband med ansökningar om olika EU-stöd. Idag finns problem med husdjursdelen inom strukturstatistiken och med identifieringen av företagen.

Per Persson menade vidare att det föreslagna institutet förmodligen kommer att få ett behov av statistik som är större än vad som finns idag, t.ex. ett större behov av bokföringsstatistik. Idag utreder LES bokföringsstatistik och de undersökningar som nu görs kan i bästa fall komma först om några år. Det tar tid att bygga upp en statistikbas vilket kan kräva mer resurser. Metoder för studier av bl.a. miljöfrågor kommer att behöva utvecklas.

Gunnar Larsson kommenterade att man från SCB ser övergången av statistik från LES till SJV som rimlig, dock är man osäker på hur mycket som kan sparas inom strukturstatistiken. Gunnar Larsson gav en kort historik över hur bokföringsstatistiken utvecklats under 1990-talet. Bokföringsstatistiken nedrustades i Sverige i början av 1990. I och med EU-inträdet 1995 byggdes bokföringsstatistiken ut igen för att anpassas

till EU:s FADN-system. Även Gunnar Larsson poängterade att det tar lång tid att bygga upp statistikproduktionen. Genom en statlig reform 1993 flyttades en del av SCB:s statistikansvar över till olika sektorsmyndigheter, bl.a. fick LES ansvaret för jordbruksstatistiken. Gunnar Larsson uppmanade utredningen att ta kontakt med den nu pågående utredningen angående 1993 års statistikreform, med Agneta Blad som ordförande.

Harald Svensson fann överflyttningen av statistikansvaret från LES till SJV acceptabel, däremot uttryckte han invändningar mot förslaget till finansieringen av detta. Prioriteringar inom SJV har inneburit att man dragit ned på analys- och utredningsverksamheten inom statistikområdet.

Leif Hambræus önskade en större belysning av folkhälsoaspekterna av jordbrukspolitiken i utredningen. Utredningen har tagit en tydlig jordbruksekonomisk inriktning. Leif Hambræus menade att i ett helhetsperspektiv på jordbrukspolitiken borde även kosthälsaproblematiken inkluderas. Folkhälsoinstitutets rapport, "Health Impact Assessment of the EU Common Agricultural Policy" borde, enligt Hambræus hänvisats till i utredningen.

Leif Hambræus förordade att det föreslagna institutet förläggs till Uppsala där annan kompetens på livsmedels/nutritionsområdet finns, bl.a. Livsmedelsverket och Uppsala Livsmedelscentrum. Han ansåg vidare att en representant för folkhälsofrågor bör ingå i institutets styrelse och att detta borde skrivas in explicit.

Thomas Lööv efterlyste en diskussion om livsmedelsförädling som en del av de samhällsekonomiska aspekterna som berörs i utredningen, och nämnde bl.a. den forskning om livsmedelsförädlingen ("food chain") som bedrivs i Lund.

Per-Olof Bjuggren lyfte fram samhällsekonomisk kompetens med relevans för jordbrukspolitiken. Per-Olof Bjuggren menade att man i utredningens arbetsmaterial får intrycket att det är nya frågor som ska belysas. Det kan vara av intresse att i utredningen diskutera vilka orter som har kompetens inom olika områden.

Olof Bolin ansåg att jordbrukspolitiken är utgångspunkten och angående institutets finansiering anmärkte han att det handlar om 0,5 % av jordbrukspolitikens budgetflöde.

Birgitta Carlsson ansåg att konsumentperspektivet alltid måste vara utgångspunkten för de utredningar och analyser som görs inom jordbrukspolitikens område. Birgitta Carlsson identifierade ett antal frågeställningar som borde fokuseras i exempelvis den här utredningen:

1. säkerhetsfrågor/information (t.ex. angående produktionens och konsumtionens eventuella effekter på miljön)
2. djuretik (som ett exempel på den typ av studier som har relevans för institutets verksamhet nämnde Birgitta Carlsson LRF:s studie som

visar att antibiotikafritt kött ej blir dyrare för konsumenten)

3. tvärvetenskapligt perspektiv (folkhälsa, djuretik, miljö m.m. behöver belysas tvärvetenskapligt eftersom frågorna är så komplexa)

Enligt Birgitta Carlsson är rapporten "Farm Animal Welfare and the Common Agricultural Policy", en rapport till Compassion in World Farming Trust & World Society for the Protection of Animals ett bra exempel på studier om jordbrukspolitikens konsekvenser för djurhållningen.

Lars-Erik Lundkvist ansåg att utredningen generellt sätt presenterat en bra genomgång och att förslaget på ett fristående institut är bra. Lars-Erik Lundkvist föreslog dock, med hänsyn till administrations-kostnader, "arbetsmiljö/arbetsklimat" m.m., att utredningen undersökte möjligheten att den föreslagna verksamheten knyts till Jordbruks-tekniska Institutet, (JTI). Lundkvist menade vidare att finansiering av basverksamheten via statsanslag är en lämplig lösning. Kompletterande uppdragsfinansiering kan tillkomma från t.ex. näringen. Lars-Erik Lundkvist varnade dock för riskerna i att skära ned på statistikunder-laget eftersom institutet kan behöva denna statistik. Han ansåg vidare att utvärderingar av institutets verksamhet bör göras efter 2-3 år.

Lars-Erik poängterade behovet av bättre beslutsunderlag, och kommenterade att med hjälp av dessa hade diskussionen mellan t.ex. regeringen och näringen kunnat vara smidigare. Med "neutrala" undersökningar av exempelvis effekter av politiska vägval och förändringars bakomliggande orsaker skulle kunna underlätta dialogen mellan olika intressenter, enligt Lundkvist. Det politiska beslutsunderlaget skulle dessutom bli bättre än utan sådana studier.

Lars-Erik Lundkvist angav dessutom en rad exempel där näringen menade att det kunde behövas ett bättre beslutsunderlag, bl.a:

- Hela livsmedelssektorns roll och betydelse i samhällsekonomin
- Jordbrukets och livsmedelssektorns internationella konkurrenskraft
- Jordbrukspolitiska vägval (effekter och bakomliggande orsaker till förändringar)
- Effekter av EU-medlemskapet i dess helhet
- Internationella jämförelser – slutsatser från genomgång av läget i andra länder

Lars-Erik Lundkvist identifierade ett antal arbetsuppgifter för institutet, bl.a. samhällsekonomiska analyser rörande jordbruket, livsmedelssektorn och jordbruks/livsmedelspolitiken. Vidare menade Lundkvist att fördjupningar i konsument-, miljö- och djuretiska frågor angivna i utredningsdirektiven behöver kompletteras, och att livsmedelssektorns och produktionens utveckling och betydelse behöver belysas.

Johan Carlsten hade generella synpunkter på institutets verksamhet.

Johan Carlsten menade att i ett internationellt perspektiv har dynamiken mellan universitet och olika institut visat sig framgångsrik. I ett framåtriktat perspektiv, där universitetens roll blir mer riktad mot dialog med samhället i övrigt, passar institutet bra. Johan Carlsten menade att ett institut med en fristående funktion, placerat i Uppsala och med möjligheter till kompletterande finansiering förefaller angelägen samt att SLU ser positivt på utredningen.

Leif Hambræus föreslog att institutet kunde läggas inom universitetet eftersom det går att åstadkomma en självständighet även inom universitetet. Samarbetet med universiteten är bra menade Leif Hambræus.

Inga-Britt Johansson påpekade att institutets självständigheten kan ses som en garant för verksamheten samt att samt att samarbetsavtal troligen kommer behövas, oberoende av vilken organisationsform som slutligen väljs.

Johan Carlsten informerade om att avtal mellan institut och universitet för närvarande utvecklas fortlöpande, t.ex. inom Norden. Johan Carlsten påtalade även de synergier rörande det föreslagna institutets verksamhet som kan uppstå gentemot SLU:s nuvarande satsningar på ekonomiutbildningen.

Svante Englund höll med om den allmänna beskrivningen av institutet. I ett internationellt perspektiv saknar Sverige kompetens inom området. Svante Englund tillstyrkte ett fristående institut. Inom Regeringskansliet skulle institutet, enligt Englund, få svårt att avgränsa sig mot den löpande verksamhet och inom SJV skulle bl.a. generaldirektören kunna styra vilka frågor som ska analyseras. Inom universiteten kan det också sugas upp av annan verksamhet. LES öde synes enligt Svante Englund beseglat.

Svante Englund ansåg dock att institutet mycket väl kan förläggas till Jönköping. I Jönköping finns mycket data av intresse för verksamheten och kompetens om hur dessa data har samlats in. De som arbetar med insamling av data respektive analyser av data behöver enligt Englund kommunicera med varandra för att på bästa sätt kunna använda tillgängliga data. Svante Englund påpekade vidare att om LES läggs ned får SJV ännu större betydelse för statistikproduktionen och ett ökat statistikansvar.

Svante Englund menade vidare att CAP i framtiden troligen kommer att ha tydligare regional-, glesbygds- och miljöorientering och påtalade att kompetensen inom dessa områden finns i Jönköping. Kompetens rörande internationella frågor (handelsfrågor, WTO, etc.) finns inom SJV.

Svante Englund menade dessutom att utredningen diskuterar konsumentfrågor, även om detta inte märks i konkreta förslag, dvs. att

utredningen tappar detta perspektiv när den presenterar sitt förslag.

Svante Englund underströk SJV:s närhet till IHH samt att samarbetet pågår och utvecklas och stöds av både SJV och IHH.

Per Olof Bjuggren informerade om att IHH och SJV sedan två år tillbaka har en samarbetsform. Bjuggren poängterade vidare att IHH har god kompetens inom ämnesområdena internationell handel och regionalekonomi.

Del 2. Diskussioner runt de olika frågeställningarna i slutkapitlet.

Ett fristående institut

Birgitta Carlsson menade att tanken på ett institut är bra men ansåg att institutet bör ha en klart politisk styrning i det att konsumentfrågornas svaga ställning måste balanseras mot det starka producentintresset. Den svenska politiken som drivs i EU bör enligt Birgitta Carlsson ha en ”viljeinriktning” och institutet bör ha till uppgift att ge underlag för politiska överväganden.

Charly Hultén ansåg att om utgångspunkten är behovet av reform måste institutet ha möjlighet/mandat att ifrågasätta den nuvarande ordningen. Ett fristående institut innebär inte, enligt Charly Hultén, med nödvändighet ett sådant mandat, varför det kanske måste anges explicit. Man måste, enligt Hultén, kunna ifrågasätta det bestående för att kunna föreslå något nytt. Charly Hultén menade därför att det för det föreslagna institutet krävs mer än en formellt fristående status; det behövs också ett mandat.

Per Persson ansåg att man skulle kunna utveckla LES till ett fristående institut av den karaktär som utredningen föreslår samt att utredningens arbetsmaterial är tämligen svepande i sin beskrivning.

Lars-Erik Lundkvist ansåg att ett fristående institut är bra men man bör ta tillvara den erfarenhet som finns inom området. Lundkvist menade vidare att en klar politisk styrning inte kan vara önskvärd för den långsiktiga verksamheten. Lars-Erik Lundkvist menade att man däremot kunde ha ett politiskt inflytande över de frågeställningar som det föreslagna institutet skall syssla med. Lundkvist underströk dock vikten av att verksamheten borde vara inriktad mot att först ta fram ett genomarbetat beslutsunderlag till exempelvis regeringen, istället för att verksamheten styrs av direktiv från regeringen.

Inga-Britt Johansson kommenterade att man uppfattat Birgittas kommentar om politisk styrning på olika sätt.

Johan Carlsten jämförde styrningen av JTI med en bred representation och olika former av samarbetsavtal och kompetensutbyte med SLU.

Gudmund Larsson påpekade att ett institut som det föreslagna kan

isoleras från den akademiska sfären. Den vetenskapliga värderingen av institutet kan därför vara värdefull. Gudmund Larsson påpekade att institutets vitalitet därför kanske kan underlättas av en fastlagd värderingsfunktion som kan garantera institutets vetenskapliga kompetensen, metoder osv.

Arbetsform och omfattning

Inga-Britt Johansson går igenom utredningens förslag på dessa punkter.

Per Persson undrade varför utredningen rekommenderade en verksamhet med 10 personer.

Erik Fahlbeck redovisade de i utredningen angivna motiven, bl.a. erfarenheter redovisade i den rapport över samhällsekonomisk analysverksamhet inom Regeringskansliet (se bilaga 3) som Statskontoret genomfört åt utredningen samt erfarenheter från andra institut eller organisationer av en karaktär som liknar det i utredningen föreslagna verksamheten.

Svante Englund ansåg det föreslagna institutets administrativa överbyggnad måste bli minimal eftersom pengarna bör användas till viktigare angelägenheter.

Johan Carlsten ansåg det viktigt att institutet belyser frågor som inte kommer kunna framföras med kraft från annat håll. Carlsten menade vidare att det föreslagna institutet bör ha tillgång till ett "scientific advisory board", eftersom detta vore bra både för de internationella kontakterna och den egna verksamheten. Johan Carlsten menade vidare att medverkan i ett dylikt "advisory board" skulle kunna vara mycket meriterande för en forskare. Carlsten poängterade vidare att SLU ser mycket positivt på utredningens förslag att förlägga institutet till Uppsala, gärna då inom SLU:s campus. Carlsten betonade även att Uppsala har en hög kompetens och en god kommunikation inom en rad för utredningen angelägna områden som t.ex. nutrition, livsmedel och beteendevetenskap.

Inga-Britt Johansson inbjöd till en dialog om det föreslagna institutets geografiska placering genom att poängtera att utredningen idag föreslår Uppsala men att flera andra alternativ övervägts, att Jönköping är belyst i arbetsmaterialet samt att Lund/Malmö och Stockholm troligen kommer belysas ytterligare i den slutliga texten.

Harald Svensson ansåg att institutionella kunskaper om jordbrukspolitiken är viktiga för den föreslagna verksamheten. Idag täcker jordbrukspolitiken ett betydligt vidare område än vad som tidigare var fallet. Nu är det, enligt Harald Svensson, centralt med kopplingar till miljön, regionala aspekter och konsumentfrågor. Harald Svensson menade att idag är behovet av institutionell kompetens rörande EU:s regelverk betydande för att kunna göra kvalificerade bedömningar inom

utredningar och analyser. Svensson menade att dessa aspekter kanske borde vara mer belysta i utredningens slutkapitlet.

Leif Hambræus belyste vikten av ett tvärvetenskapligt tänkande och menade att även om IT har underlättat kontakterna mellan forskare bör man ta hänsyn till att den kritiska forskarmassan finns inom Uppsalaregionen.

Birgitta Carlsson saknade konsument- och djurfrågorna och ansåg att områdena konsumtion, miljö, hälsa och djur måste utgöra grunden för allt utredningsarbete. Birgitta Carlsson menade vidare att en vetenskaplig referensgrupp borde innehålla tvärvetenskaplig kompetens, samt att det för den föreslagna verksamheten behövs återrapportering till Riksdagen.

Per Persson tog upp tillgången till dataunderlag och nämnde det underlag som SJV:s bygger upp baserat på lantbrukarnas stödansökningar, det så kallade IAKS. Per Persson påpekade att här finns ett stort material och det kan medföra problem att få del av detta material om man jobbar på annan ort.

Inga-Britt Johansson höll med om att statistikproblematiken och tillgången på data behöver belysas bättre.

Styrning

Johan af Petersens ansåg att livsmedelsindustrin ingår bland de avnämare utredningen bör diskutera och ställde vidare frågan om varför verksamhetsledaren inte skall utses av styrelsen. Johan af Petersens menade att arbetet vid det föreslagna institutet kan bli lidande av att inte institutets styrelse, utan regeringen, ansvarar för utnämningen av verksamhetsledaren. Om inte styrelsen har dessa befogenheter är den, enligt Johan af Petersens, snarare av rådgivande karaktär och verksamhetens självständighet kan då bli lidande.

Inga-Britt Johansson påtalade att om det föreslagna institutet skall vara en myndighet är styrningen av verksamheten bunden till myndighetsformen samt att regeringen alltid utser ledaren för en myndighet och därigenom tar ett politiskt ansvar för verksamheten.

Bo Norell undrade hur det föreslagna institutet skall utvärderas. Utredningen beskriver, enligt Bo Norell, balansgången mellan traditionell utredning och forskning. Bo Norell menade vidare att 10 personer är mycket få och att det just därför är viktigt att man lyckas koncentrera analysresurserna till olika frågor samtidigt som dessa frågeställningar inte får bli för diversifierade. Norell menade att den föreslagna verksamheten kunde vidga frågeställningar över åren snarare än att från början anta ett mycket brett arbetsområde.

Inga-Britt Johansson gav Norell medhåll i detta och påpekade att den föreslagna verksamheten troligen kommer behöva extern finansiering för

att kunna omfatta nya områden.

Gunnar Larsson nämnde förebilder i andra länder, LEI-DLO i Nederländerna är t.ex. aktiva i marknadsföringen osv. Gunnar Larsson menade att utredningen är väl defensiv i sin behandling av dessa möjligheter.

Inga-Britt Johansson påpekade att utredningen delade Gunnar Larssons uppfattning i sak och att texten därför möjligen måste ändras för att förtydliga detta.

Bengt Sjöholm diskuterade finansieringen och utgick från att SJV tar över arbetet med och finansieringen av LES tidigare uppgifter. Bengt Sjöholm menade att det inte är någon bra medicin att spara på strukturstatistiken för att finansiera det föreslagna institutet, eftersom analyser då riskerar att göras på dåligt material. Bengt Sjöholm påtalade vidare att möjligheterna för regionala analyser idag är sämre än för några år sedan.

Leif Hambraeus kommenterade att bristen på hushållsbudgetundersökningar kan utgöra ett bekymmer. För de som arbetar med samband mellan kost och hälsa behövs, enligt Leif Hambraeus, statistik från det området. Statistiken behövs även som underlag för politiska ställningstaganden. Hambraeus menade att utredningen borde förstärka skrivningen inom detta område.

Per Persson kommenterade att inom området livsmedelsförädling finns idag problem med att få fram rättvisande grunddata. Detsamma gäller enligt Per Persson för konsumentområdet.

Inga-Britt Johansson påtalade att man även från EG-kommissionens GD VI har eftersökt data inom området konsumenter och livsmedelsförädling, samt att man där är angelägen om att få en bättre förståelse för olika aspekter inom detta område (exempelvis konkurrensförhållanden, pristransformation, kvalitetsaspekter etc.).

Fördelningen av arbetsuppgifter

Erik Fahlbeck inledde med att diskutera utredningens överväganden.

Den föreslagna verksamhetens framtida utveckling

Harald Svensson ansåg att en av utredningens viktigaste uppgifter är att identifiera en långsiktig verksamhetsidé som kan sträcka sig 10 år framåt i tiden. För att förtydliga skillnaden angav Harald Svensson tre skilda inriktningar, en verksamhet som ansluter sig till den rent akademiska traditionen, en verksamhet som fullt ut ansluter sig till en utredningstradition samt en verksamhet som till fullo baseras på att söka

finansiering för det egna arbetet. Harald Svensson menade att utredningens förslag i övrigt är beroende av hur man värderar den föreslagna verksamhetens långsiktiga inriktning, bl.a. kan lämpligheten i geografiska placeringar bero av verksamhetens långsiktiga målsättning.

Per Persson invände mot ett antal formuleringar i utredningens arbetsmaterial. Per Persson menade att utredningens text på ett antal punkter ger en felaktig bild av förhållandena på LES, eftersom arbetsordningen i många stycken ändrats under senare år och att den beskrivning som ges i texten därför snarare gäller tidigare förhållanden.

Som exempel på förhållanden där Per Persson menar att texten är missvisande nämns att LES idag har personal med forskningserfarenhet och kontaktytor mot forskarvärlden, att LES lägger ut uppdrag till forskare (Per Persson nämner i detta sammanhang en del problem med tidigare beställningar från exempelvis SLU) samt att det var LES som initierade Lars Jonassons arbete med att uppdatera SASM-modellen.

Per Persson menar vidare att LES har anpassat sig till Jordbruksdepartementets behov som enligt Persson inte alls stämde med vad t.ex. SLU kunde genomföra. Per Persson nämnde vidare några invändningar mot att utföra den typ av verksamhet som utredningen diskuterar inom SLU, bl.a. att det kan bli dyrt och ta lång tid. Per Persson vände sig även mot utredningens formulering: "Eftersom LES redan idag har ansvaret för en stor del av den verksamhet som bedrivs inom det område som utredningen gäller kan man på goda grunder anta att det nuvarande arbetet inte till fullo fyller sin funktion" och undrade på vad utredningen grundade sin ståndpunkt.

Bo Öhlmér menade att det Per Persson angivit illustrerar behovet av ekonomiska modeller och behovet av ett institut. När vi väl har byggt upp ekonomiska modeller över olika frågeställningar går det enligt Bo Öhlmér bra att snabbt svara på en rad varierande frågor. Bo Öhlmér menade vidare att ett internationellt samarbete är viktigt för lyckas med att bygga upp de modeller som är önskvärda.

Inga-Britt Johansson menar att det är möjligt att utredningen givit en ofullständig och på vissa punkter missvisande bild av LES verksamhet. Inga-Britt Johansson påpekade vidare att för en utomstående verkar det som om varken SLU, SJV, LES eller indirekt regeringen, till fullo ansträngt sig för att möta de behov som EU-medlemskapet innebär.

Olof Bolin kommenterade de initiativet till utredningen som institutionen för ekonomi vid SLU tagit genom att uppvakta statssekreteraren vid Jordbruksdepartementet.

Per-Olof Bjuggren hävdade att de lanserat idén på ett institut för snart 2,5 år sedan.

Organisationskommitté

Inga-Britt Johansson styrde över diskussionen på frågan om en organisationskommitté och angav som skäl till detta förslag att utredningen inte haft resurser eller tid att tränga in i frågor rörande bl.a. statistik, grunddata, samordning och gränsdragning mellan angränsande verksamhet och politikområden.

Harald Svensson ansåg att det fanns ett behov av samordning men att definitionen av jordbrukspolitiken kan komma att ändras över tiden varför nya relationer kan få betydelse över tiden. Harald Svensson återkom till att den verksamhet som föreslås begränsas till ca 10 personer och frågade om inte utredningen då mer i detalj behöver ange vilka områden som ska prioriteras? Harald Svensson menade att utredningens text i sin nuvarande form inte är klar på denna punkt.

Charly Hultén kommenterade att institutet kan få problem med att hantera ryckigheten i den politiska agendan inom ramen för EU:s arbete med CAP och undrade hur institutet skulle hantera behovet av långsiktiga kontra kortsiktiga analysbehov.

Inga-Britt Johansson svarade att det skulle hanteras med framförhållning och att Regeringskansliet och SJV förutsätts fortsätta sitt arbete med kortare utredningar.

Det informerades under seminariet att ytterligare synpunkter kunde lämnas fram till 31 juli, 1998.

I samband med utredningens öppna seminarium den 15 juni har skriftliga synpunkter inkommit från:

Monica Bennet-Gårdö, Riksantikvarieämbetet
Sveriges Konsumentråd
Glesbygdsverket
Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES)
Birgitta Carlsson, Konsumenter i samverkan (KIS) och Nordiska
föreningen mot plågsamma djurförsök (NSMPD)
Lars Jonasson, Lantbruksekonomen
Kooperativa förbundet, (KF)
Statens Jordbruksverk och Internationella handelshögskolan i
Jönköping
Svensk Mjölk
Statistiska centralbyrån (SCB)
Sveriges Jordägareförbund
Rikrevisionsverket
Kommerskollegium
Länsstyrelsen i Stockholms Län
Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES)
Sveriges Lantbruksuniversitet
Miljöförbundet Jordens Vänner (MJV)
Ekologiska Lantbrukarna

Nedan följer en kort sammanfattning av de olika yttrandena. De fullständiga yttrandena har överlämnats till Regeringskansliet. Utredningen har på följande punkter ändrat texten efter seminariet och de inkomna synpunkterna; tillägg har gjorts om jordbrukets kulturmiljö, texten angående LES har ändrats på ett antal punkter, texten har på ett flertal ställen ändrats med anledning av generella påpekanden om att det inte tagits tillräcklig hänsyn till konsumentintresset, ett avsnitt om sysselsättning har tillförts texten, förtydliganden har gjorts över innebörden av begreppen "samhällsekonomiska analyser" och "jordbruksområdet", texten har skrivits om vad avser det föreslagna institutets verksamhet och prioriterade frågor, utredningen har tagit till sig förslaget om ett till institutet kopplat vetenskapligt råd ("scientific advisory board") bestående av forskare inom relevanta områden, texten har ändrats så att utredningens mening om ett fristående institut endast administrativt bör samordnas med SLU samt att lokaliseringen bör vara i Uppsala, gärna i anslutning till Ultuna, samt ett stort antal mindre justeringar i olika hänseenden.

Monica Bennet-Gårdö framhåller att utredningen inte lyft fram

kulturmiljövårdens intressen och att det i och med miljöstöden i CAP är "alldeles tydligt att såväl kulturmiljö- som naturvärden beaktas i både stödprogrammen och när det gäller den allmänna miljöhänsynen som jordbruket skall ta".

Sveriges Konsumentråds yttrande berör egentligen inte utredningens utskickade arbetsmaterial utan tar istället fasta på det arbetssätt utredningen valt. Sveriges Konsumentråd anser därvidlag att: "Det är emellertid oacceptabelt att ersätta remisshantering med en muntlig hearing, där inbjudan i detta fall kommer mig till handa tre arbetsdagar innan hearingen, och med den ett 61-sidor långt utkast att lämna synpunkter på. Konsumentrådet är ändå i detta fall i en bättre position än andra frivilligorganisationer eftersom vi har en expert med i utredningen".

Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES) belyser i ett genomarbetat yttrande större delen av utredningen. Dels diskuteras de problemområden eller frågeställningar som utredningen identifierat. LES har inget att invända mot dessa frågeställningar i sig men menar att utredningen borde på ett tydligare sätt angivit vilka frågeställningar som anses särskilt viktiga att besvara. LES menar att det inte går att uttala sig om vilken organisationsform som är bäst lämpad för en analys- och utredningsverksamhet inom jordbrukspolitikens område innan man tydligt angivit vilka frågeställningar som i första hand skall behandlas. Frågeställningar av olika karaktär kan lämpa sig olika väl för olika arbetsformer. LES menar vidare att det är oklart vilka angreppssätt utredningen ser som lämpliga för att besvara de frågeställningar för konsumentledet som anges i utredningen.

LES konstaterar att många av de arbetsområden som utredaren tar upp täcks in av uppgifter LES har idag. LES anger två orsaker till varför LES inte redan idag i högre utsträckning arbetar med dessa frågeställningar: "För det första har det under de senaste åren varit nödvändigt att prioritera statistikverksamheten före övrig verksamhet som faller inom LES ansvarsområde. Anpassningarna till EUs statistiksystem samt minskade anslagsramar har haft stor betydelse i denna prioritering". "För det andra har kontakterna med den viktigaste intressenten, Jordbruksdepartementet, givit vid handen att uppbyggnad av analysredskap för att snabbt ta fram siffror över lönsamhet och ekonomisk utveckling i jordbrukarled och efterföljande led skulle prioriteras i LES verksamhet vid sidan av statistikansvaret. Mer ingående studier av långsiktig karaktär har därmed inte genomförts under de senaste 4-5 åren".

LES menar dock att det inte är "oförenligt med den nuvarande

verksamheten om nämndens uppgifter utvidgas i riktning mot de problemställningar som skisseras i utredningen. Med en viss budgetförstärkning skulle personer med hög akademisk kompetens kunna knytas till nämnden".

LES genomför vidare en diskussion över vilka underlag som krävs för att det skall vara meningsfullt att sätta igång en verksamhet av det slag som utredningen föreslår. I denna genomgång lyfter LES fram de problem som man identifierat inom det aktuella statistikområdet. LES poängterar att det i framtiden kan behövas ytterligare satsningar på det statistiska grundunderlaget och att en sådan uppbyggnad kräver både tid och resurser.

När det gäller valet av organisationsform skriver LES följande: "Utredaren föreslår att ett institut bildas bestående av ett 10-tal personer med hög akademisk kompetens. Några närmare motiv till val av organisationsform eller storlek på personalstyrka ges inte i utredningen annat än att personalantalet är lämpligt ur administrativ synvinkel". LES menar vidare att: "Analyser över huvudangreppssätt och vad som är möjligt att åstadkomma med tillgängligt bakgrundsmaterial saknas".

Vidare anger LES att egna "erfarenheter från utredande verksamhet är att det inte i alla lägen är personer med hög akademisk kompetens som är bäst skickade att genomföra studier". Personer med hög branschkunskap eller allmän utredningsvana kan lämpa sig bättre för detta. LES menar att: "Traditionellt akademiska ansatser tenderar ibland att bli komplicerade och studierna tar lång tid i anspråk". LES menar att akademiska studier,..."inte sällan".. innebär att frågorna kommer i skymundan och att metodiken istället sätts i fokus. LES menar därför att det inte går att uttala sig om vad som är den lämpligaste organisationsformen innan man närmare preciserat de frågor man anser bör penetreras.

När det gäller finansieringen av verksamheten vid det föreslagna institutet vill LES "betona att det för närvarande inte finns något klart alternativ till nuvarande Lantbruksregister när det gäller att få fram strukturstatistik och annan statistik som sammanhänger med Lantbruksregistret. LES arbetar med att hitta ett alternativ baserat på det s.k. IAKS-registret men problemen är många och det går f.n. inte att säga något om besparingspotentialen. Den av utredningen angivna besparingen på 3-5 Mkr är därför osäker".

LES framhåller vidare att av de i utredningen angivna medel om fyra miljoner kronor, som avser LES förvaltningsanslag, åtgår idag ca: 2,5 Mkr till statistikverksamheten. Att överflytta statistikansvaret till Jordbruksverket innebär därmed att lägga ett besparingskrav på motsvarande belopp på verket. LES konstaterar vidare att av förvaltningsanslagets återstående 1,5 Mkr åtgår idag en del resurser till

att hjälpa Baltstaterna med statistikuppbyggnad och till förbättringar av konsumentstatistiken. Eftersom utredningen inte angivit att denna verksamhet i fortsättningen skall övertas av det föreslagna institutet menar LES att den del av utredningens förslag till budget för det nya institutet som inte finansieras genom besparingar kan beräknas till mellan 1 och 1,5 Mkr.

LES föreslår därför att de frågeställningar som utredningen diskuterar tydligare måste preciseras innan man slutligen tar ställning till den mest lämpliga organisationsformen. LES menar att det bl.a. mot bakgrund av det omfattande och pågående förändrings- och utredningsarbetet inom jordbruksstatistiken inte är bråttom att bestämma sig för hur en långsiktig analys- och utredningsverksamhet bäst skall organiseras. LES vill i detta sammanhang speciellt "lyfta fram problemen med de senare leden i livsmedelskedjan", där LES menar att materialet är mycket knapphändigt.

LES ser vidare en fara i att förlägga ett institut till Uppsala "när det gäller möjligheterna att fokusera problemställningar på de senare leden". Anledningen till detta anges vara att SLU av tradition har varit starkt inriktade på frågor som rör jordbrukarledet.

LES delar utredarens uppfattning att någon form av kommitté bör tillsättas för att gå vidare med utredningsarbetet. LES menar att denna kommitté bör få ett mycket öppet mandat och sammanfattar de frågor som organisationskommittén skall ge svar på enligt följande:

- "a) Vilken typ av kompletterande beslutsunderlag behöver regeringskansliet ("huvudkund")
- b) Vilka studier, undersökningar m.m. behövs för att få fram detta underlag
- c) Hur skall arbetet organiseras effektivast (institut, projektorganisation etc.)"

Birgitta Carlsson anser det "angeläget att ett jordbrukspolitiskt institut inrättas som har som uppdrag att analysera konsekvenserna av förslag som regering och riksdag avser att lägga liksom förslag till förändringar av jordbrukspolitiken som föreslås av EU-kommissionen eller andra organ (OECD, WTO, andra förslagsställare)". Birgitta Carlsson framhåller vidare att jordbrukssektorn omfattar producenter, livsmedelsindustrin i stort och konsumenterna, dvs. att vikten av att se jordbrukssektorn som mer än själva basproduktionen. Konsumenternas intressen bör därför lyftas fram i analyser av förändringar inom jordbrukspolitiken område. Birgitta Carlsson pekar främst på konsumenternas intressen avseende miljöfrågor, hälsofrågor och djurens förhållanden. Priset på livsmedel är, enligt Birgitta Carlsson, inte längre den viktigaste konsumentfrågan. Birgitta Carlsson menar vidare att

utredningen i sitt textutkast lyft fram konsumentperspektivet på "ett bra och korrekt sätt" men saknar en utveckling av de möjligheter som samhällsekonomiska analyser av djuretiska frågor i själva verket ger. De samhällsekonomiska konsekvenserna av olika djuretiska överväganden bör, enligt Birgitta Carlsson, i möjligaste mån analyseras och beräknas, så att konsumenterna t.ex. får information om de ekonomiska förhållandena för olika produktionsformer. Samhället kan ha kostnader för industriell uppfödning och livsmedelsförädling som inte syns direkt på priset av livsmedel och som kan behöva belysas bättre. Birgitta Carlsson framhåller vikten av att alla analyser inom det jordbrukspolitiska området redan från början har konsumentintresset i åtanke, dvs. att effekterna för konsumenterna, åtminstone som en allmän utgångspunkt, bör ingå i alla berörda analyser. Birgitta Carlsson ber även utredningen att överväga om inte djurskyddsintresset specifikt bör vara representerat i styrelsen för det institut som föreslås. Birgitta Carlsson stödjer även det under seminariet framförda förslaget med en tvärvetenskaplig, internationell referensgrupp kopplad till det föreslagna institutet.

Glesbygdsverket lyfter fram den verksamhet som där bedrivs och som berör utredningens område. Glesbygdsverket anser vidare "att det finns ett påtagligt behov av att kontinuerligt följa upp effekterna av den förda politiken på jordbruksområdet". Mot bakgrund av de omfattande resurser som satsat på denna näringsgren är det "viktigt att man kan följa att resurserna utnyttjas på ett sätt som ger en resurseffektiv måluppfyllelse". Det småskaliga jordbruket i inlandet, miljömålen och regionala skillnader lyfts fram som särskilt viktiga aspekter inom området. Glesbygdsverket förordar en finansiering av verksamheten direkt via statsbudgeten "för att undvika att olika sektorsintressen får för stort inflytande och styrmöjligheter på verksamheten". Avslutningsvis påtalar Glesbygdsverket vikten av självständighet för den typ av verksamhet som utredningen gäller samt att den kompetens och samlade kunskap som redan finns hos aktörer som Glesbygdsverket, Konsumentverket, SIR, m.fl. utnyttjas på ett effektivt sätt.

Lars Jonasson menar att det utskickade arbetsmaterialet i huvudsak är "välskrivet och genomarbetat". Lars menar dock att texten behöver förtydligas på en rad punkter vad avser framtagandet och användandet av den sektorsmodell han själv utvecklat och arbetat med. Lars Jonasson menar vidare att texten är delvis missvisande när det gäller de arbeten han gjort åt LES. Lars Jonasson understryker avslutningsvis "betydelsen av att det föreslagna institutet verkligen blir fristående". Lars Jonasson ifrågasätter därför "om det är lämpligt med en samlokalisering med

institutionen för ekonomi" (vid SLU). Om samlokaliseringen betyder att institutet inhyses i samma lokaler och utnyttjar samma administration som institutionen för ekonomi vid SLU vänder sig Lars Jonasson mot en sådan lösning. "Förutsatt att Uppsala fortfarande förespråkas borde ett fristående institut istället lokaliseras inom Ultunaområdet (ev i närheten av institutionen för ekonomi) med möjlighet att utnyttja SLU's administration för löneutbetalningar etc. Det nya institutet kan därmed få en status liknande JTI. Alternativt kan institutet vara helt virtuellt utan en fysisk lokalisering". (JTI står för Jordbrukstekniska institutet.)

Kooperativa förbundet (KF) menar att utredningen "ger konsumentintresset en mycket svag ställning". KF menar vidare att utredningen använder begreppet "näringen" på ett olyckligt sätt. KF menar att utredningen tydligare borde skilja mellan livsmedelskedjans olika led; "livsmedelsproducenter, handel och konsumenterna". Vidare tolkar KF "utredningens förslag rörande institutets prioriteringar av verksamheten, så att konsumentperspektivet först skulle komma ifråga på en andra eller tredje nivå. När konsekvensanalyser med konsumenterna i fokus i andra eller tredje hand väls förs fram ska de finansieras via tillfälliga anslag eller externa medel. KF ställer sig kritiska till att institutets huvudanslag destinerar till producenterna intresse". KF uppfattar vidare "att utredningsförslaget innebär att verksamheten fokuserar på traditionell jordbruksekonomisk forskning i stället för vad som anges i direktivet, d v s i första hand en samhälls-ekonomisk inriktning". Vidare menar KF att en samlokalisering med SLU "kan uppfattas som en koppling till ett särintresse och skulle därmed kunna undergräva konsumenternas förtroende för institutet och dess verksamhet". Avslutningsvis stödjer KF "förslaget att en tvärvetenskaplig akademisk kompetens hos verksamhetsledaren är en tillgång och anser att i styrelsen representanter från livsmedelsproducenter, handel, konsumenter, myndigheter och forskar bör ingå. KF ser positivt på förslaget att till ledningen knyta en tvärvetenskapligt sammansatt rådgivande grupp, som bör vara sakrelaterad och upplösas och sammansättas efter behov och därmed ej fast belasta en overheadorganisation".

Statens Jordbruksverk (SJV) och Internationella Handels-högskolan i Jönköping (IHH) lyfter fram den för det föreslagna institutet relevanta kompetens som finns inom respektive organisation. När det gäller SJV påpekas att där finns en mycket stor institutionell kompetens när det gäller jordbrukspolitiken. Vidare påtalas den kompetens som finns genom SJV:s ansvar för relaterade internationella frågor med kontakter inom internationella organisationer som OECD, FAO och WTO. SJV:s

roll som expertmyndighet när det gäller djur- och smittskydd, jordbrukets miljöfrågor och jordbrukets regionala betydelse lyfts vidare fram. SJV stödjer utredningens förslag att LES uppgifter läggs in i SJV och understryker i detta sammanhang att SJV därmed får en ännu viktigare roll när det gäller statistikförsörjningen inom jordbruksområdet.

Det påtalas vidare att IHH har en bred kompetens inom det nationalekonomiska och företagsekonomiska området. Vidare påtalas att inriktningen "av ett jordbruksekonomiska institut måste påverkas av den förändring som sker av jordbrukets roll i samhället. Detta medför att det traditionellt viktiga produktionsekonomin och studiet av de isolerade samhällsekonomiska effekterna av livsmedelsproduktionen fått en jämförelsevis mindre betydelse. Ökad betydelse får istället regionalekonomi, miljöekonomi, global handel och försörjning, konkurrensformer, företagande och marknadsföring. IHH har flertalet av just dessa områden som profileringar". Vidare påtalas att trots "att fasta forskningsresurser funnits vid IHH mindre än tre år har redan en kraftig uppbyggnad kunnat ske". Man förväntar sig under den närmaste tiden en ytterligare expansion, främst inom forskning rörande små och medelstora företag.

SJV och IHH lämnar ett förslag som sammanfattas i fem punkter:

1. " Vi delar utredningens mening i frågan om att ambitionsnivån i analysverksamheten på det jordbruksekonomiska området behöver höjas.
2. Vi delar utredningens syn i fråga om behovet av ett fristående institut.
3. Vi delar utredningens syn rörande möjligheterna att lägga in de uppgifter Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden har i SJV.
4. Vi anser att den beskrivning och analys som finns i avsnitten 1 - 6 är förtjänstfull.
5. Vi förordar en lokalisering till Jönköping som innebär att mycket starka samordningsfördelar uppstår genom samlokalisering med SJV och IHH."

SJV och IHH menar att utredningens utkast är starkt centrerat till jordbrukarledet och att andra led i livsmedelskedjan och jordbruket, samt andra aspekter på jordbrukssektorn behandlas sparsamt. I en bredare perspektiv vill SJV och IHH lyfta fram argument för en lokalisering av analys och utredningsverksamheten till Jönköping:

"Vi vill peka på sex områden där ett utredningsinstitut som är samlokaliserat med SJV och IHH får en stark ställning, nämligen:

- konsumentperspektivet, som är svagt betonat i utkastet till betänkande men där statsmakterna gett signaler som visar att detta perspektiv är mycket viktigt,
- de regionala frågorna, där SJV sedan lång tid varit starkt engagerat

och att en profil hos forskare på IHH just är regionalekonomi,

- miljöområdet är ett utbyggt område inom SJV,
- global handel och global försörjning är också områden som SJV arbetar med samtidigt som ett profilområde för IHH är internationell handel,
- på industri- och handelsområdena, men även inom jordbruket, är marknadsformers egenskaper ett intressant område där IHH är profilerat, t.ex. familjeföretagens situation och
- marknadsföring, där IHH också har fasta forskningsresurser, mot bakgrund av intresset att öka exporten av livsmedel."

SJV och IHH vänder sig även mot utredningens, i utkastet, formulering angående bedömningen att ett fristående jordbruks-ekonomiskt institut i dagsläget drar störst nytta av att samlokaliseras med institutionen för ekonomi vid SLU. SJV och IHH menar att det är mer relevant att se det föreslagna institutets verksamhet i ett längre perspektiv och ställa sig frågan var det på sikt kan tänkas få bäst utvecklingsmöjligheter.

SJV och IHH understryker vidare vikten av att tydliggöra det föreslagna institutets syften och prioriterade arbetsområden. Här menar man att utredningen inte tillräckligt tydligt formulerat verksamhetens mål. SJV och IHH menar att det "grundläggande syftet med institutet bör, som redovisas i utkastet, under alla förhållanden vara att ge underlag för den framtida utformningen av politiken. Jämfört med de underlag som tas fram nu bör ökad vikt läggas vid att penetrera orsakssamband, i stället för som ofta ser nu nöja sig med att konstatera hur utvecklingen varit". SJV och IHH menar vidare att för att "institutet ska uppnå tillräcklig flexibilitet för att kunna bistå med underlag inför svenska ställningstaganden är en personalmässig närhet mellan de som utför utredningsarbetet och de som dagligen arbetar med administrationen och kontakterna med EU nödvändig".

SJV och IHH påtalar även vikten av bra dataunderlag för den verksamhet som utredningen gäller.

SJV och IHH lyfter även fram den uppbyggnad av samarbete som idag sker och menar att ett jordbruksekonomiskt institut "vägg i vägg" med såväl SJV som IHH har en stor potential. Man lyfter även fram de stora möjligheterna att med en sådan lokalisering samordna verksamheten inom det berörda området.

Svensk Mjök anser att "utredningens uppdrag är av mycket stor vikt för de svenska mjölkbönderna och den svenska mejeriindustrin, eftersom det finns ett stort behov av kvalificerad utredningsverksamhet inom det jordbrukspolitiska området". Svensk Mjök instämmer i flertalet av de bedömningar som gör i det utskickade materialet. Ett fristående institut

ses som en bra organisatorisk lösning och Svensk Mjök menar att det är önskvärt med en bred representation i det föreslagna institutets styrelse, för att "garantera institutets neutrala roll". Utöver representanter från konsumenter och myndigheter krävs då även flera representanter från näringen. Svensk Mjök instämmer i bedömningen att grundverksamheten bör finansieras via statsanslag. Svensk Mjök lyfter även fram vikten av tillgången på allsidig och grundlig grunddata. Avslutningsvis instämmer Svensk Mjök i bedömningen att det föreslagna institutet bör lokaliseras i Uppsala.

Statistiska Centralbyrån (SCB) "saknar en beskrivning av institutets långsiktiga mål och strategi". SCB frågar sig i vilken utsträckning verksamheten skall vara direkt efterfrågestyrd och hur institutet skall marknadsföra sina tjänster. SCB menar dessa frågor "påverkar institutets behov av kontaktnät och därmed valet av lokalisering". SCB invänder mot utredningens förslag till finansiering eftersom man menar att det i dagsläget inte är möjligt att bedöma "eventuella besparingsmöjligheter inom jordbruksstatistiken". SCB påtalar exempelvis att man ännu inte löst de tekniska och kvalitetsmässiga frågorna kring ett ökat utnyttjande av IAKS-registret när det gäller strukturstatistiken.

SCB har inget att invända mot att statistikansvaret inom jordbruksområdet överförs till SJV "men vill peka på den nu pågående utvärderingen av statistikreformen" och menar att utredningen bör ta kontakt med den utredning som utför utvärderingen av statistikreformen och "framför sina synpunkter på statistikansvaret".

SCB påtalar vidare att det föreslagna institutets "statistikförsörjning p.g.a. tidsbrist

behandlats mycket översiktligt" men bedömer att institutet kommer ha ett mycket stort statistikbehov. SCB menar avslutningsvis att det är motiverat att SCB blir representerat i den föreslagna organisationskommittén eftersom den bl.a. föreslås mer ingående se över statistikfrågan.

Riksrevisionsverket (RRV) menar "att ett fristående institut utgör den mest lämpliga organisationsformen för den framtida jordbruks-ekonomiska utredningsverksamheten i Sverige, samt att myndighetsformen är lämplig och att en styrelse och verksamhetsledare utses av regeringen. RRV menar däremot att ett sådant institut inte bör samlokaliseras med SLU, eftersom detta skulle kunna innebära att självständigheten då inte säkras. RRV stödjer vidare utredningens förslag att lägga ner LES och att flytta den del av LES statistikansvar som gäller datainsamling till SJV men att den del av LES kompetens och

statistikans som omfattar beställning av statistik bör läggas på det nya institutet "för att säkra institutets möjligheter att påverka utvecklingen av statistikinsamling inom området samt säkra institutets tillgång på relevanta databaser". RRV anser vidare att ansvarsfördelningen mellan SJV och det föreslagna institutet bör klargöras ytterligare inom ramen för den föreslagna organisations-kommitténs arbete.

RRV understryker vikten av att verksamhetsledaren, förutom god akademisk kompetens "även måste besitta goda ledaregenskaper, bl.a. i form av god social kompetens".

RRV stödjer inte utredningens förslag att förlägga ett fristående institut till SLU "då det riskerar att påverka det jordbruksekonomiska institutets självständighet negativt. Det finns uppenbara fördelar med att ha ett utbyte med SLU när det gäller forskning och utveckling av analysmetoder, men verksamheten vid SLU:s institution för ekonomi påverkas för närvarande negativt av bl.a. personal- och budgetnedskärningar. Det finns risk för att SLU:s problem sprider sig till det nya institutet på ett negativt sätt. Gott samarbete med SLU garanteras inte genom administrativ samordning, utan samarbete kan snarare underlättas genom att institutet är helt fristående gentemot SLU".

RRV menar att ett fristående jordbruksekonomiskt institut istället "bör samlokaliseras med någon annan statlig myndighet, lämpligen något annat fristående institut inom närliggande sakområde, t.ex. Institutet för Vatten- och luftvårdsforskning (ILV). RRV nämner även möjligheten att sluta ett administrativt serviceavtal med Kammarkollegiet.

Sveriges Jordägareförbund "anser att det är mycket positivt, att regeringen beslutat skaffa sig ett bättre underlag för politiska beslut om jordbruket" och att ett särskilt institut i princip är en lämplig lösning. Sveriges Jordägareförbund anser att institutets självständiga ställning är viktig och att det därför kan ifrågasättas om det är lämpligt att regeringen utser såväl styrelse som verksamhetsledare. "En lämpligare ordning vore att endast styrelsen utses av regeringen och att styrelsen utser verksamhetsledare". Sveriges Jordägareförbund anser vidare att det till institutet kanske bör knytas en referensgrupp eller ett forskningsråd och man påtalar även några viktiga frågeställningar som t.ex. att utreda de samhällsekonomiska konsekvenserna av cross-compliance, kvoter, modulation, stöd till nyetablerade och arrendelagstiftningens utformning.

Kommerskollegium påtalar att jordbruksfrågorna på senare år förvandlats från en "i stort sett nationell svensk angelägenhet till en internationell företeelse", i och med Sveriges inträde i EU och inordnandet av jordbruksfrågor i det multilaterala regelverket i WTO. Kommerskollegium menar att man tillhör de instanser ha glädje av den

verksamhet som utredningen gäller. "Enligt kollegiets mening bör det finnas vissa fördelar med ett fristående utredningsinstitut". Arbetet förutsätts kunna bedrivas utan direkt koppling till det dagliga arbetet inom regeringskansliet och myndigheter och oberoende av politiska och andra särintressen. En annan fördel vore att det skulle bli lättare att bedriva en mer långsiktig, övergripande och akademiskt inriktad utredningsverksamhet än vad som idag i praktiken är möjligt inom de myndigheter som har ansvar för olika delar av jordbruks- och livsmedelssektorn".

Kommerskollegium avstår avslutningsvis från att ta ställning till vad som är den bästa lokaliseringen av ett dylikt institut men understryker vikten av att det någonstans i landet upprättas en kompetens på området.

Länsstyrelsen i Stockholms Län delar utredningens uppfattning att ett fristående institut är den lämpligaste organisationsformen för en samhällsekonomiskt orienterad analys- och utredningsverksamhet inom jordbrukspolitikens område. Vidare förordar Länsstyrelsen att ett dylikt institut förläggs till SLU, eftersom detta ger möjligheter till samordning med annan verksamhet. När det gäller finansieringen av institutets verksamhet menar Länsstyrelsen i Stockholms Län att "den översyn av jordbruksstatistiken som pågår på sikt kan innebära stora rationaliseringar men att det kommer att ta åtskilliga år innan besparingar motsvarande det föreslagna institutets budget, 7 - 10 miljoner kronor, på detta sätt kan åstadkommas".

Länsstyrelsen understryker det framtida behovet av kvalificerad analys- och utredningsverksamhet inom det jordbrukspolitiska området. Länsstyrelsen menar vidare att utredningen inte diskuterat "möjligheten att lämna sektorsperspektivet", att utredningen inte motiverat "varför forskning om jordbrukets ekonomi skall vara en egen sektors-forskning". Länsstyrelsen menar att utredningen kunde ha belyst möjligheten att inlemma den jordbruksekonomiska forskningen med andra forskningsområden som t.ex. småföretagsforskning, glesbygds- och landsbygdsforskning, miljöforskning, etc.

Konsumentverket påpekar att även om utredningens direktiv gäller jordbrukspolitikens område så är, i dagens läge, livsmedelspolitiken område ett lämpligare begrepp. Konsumentverket delar utredarens uppfattning att det aktuella området är i behov av utredning. Konsumentverket menar emellertid att "utredaren inte på ett övertygande sätt har visat att ett nytt institut skulle vara det mest ändamålsenliga sättet att tillgodose behovet av utredning och analyser på det livsmedelspolitiska området för olika intressenter". Konsument-verket menar att en mer omfattande prövning och genomgång är "nödvändig".

Konsumentverket menar vidare att "utredaren inte tillräckligt har klargjort det grundläggande syftet med och vilka avnämarna för utrednings- och analysverksamheten är samt vilka uppgifter som ska prioriteras i institutets verksamhet". Konsumentverket menar att detta inneburit att utredarens analys av för- och nackdelar med olika organisationsformer inte är konsekvent och heller inte ger en tydlig bild av vilken lösning som är att föredra.

Konsumentverket skriver vidare: "Basverksamheten, det vill säga den jordbrukspolitiska utrednings- och analysverksamheten som det föreslagna institutet i första hand skall bedriva, ska finansieras av Jordbruksdepartementet. Inom detta område finns redan idag betydande resurser. För konsumentområdet, som har nära anknytning till livsmedelsfrågorna, finns jämförelsevis marginella resurser för forsknings- och utredningsverksamhet".

Konsumentverket vänder sig mot att: "Enligt utredarens förslag kommer det föreslagna institutets arbete på bland annat konsumentområdet att bedrivas i mån av resurser eller, om möjligt, genom uppdrag av olika intressenter". Konsumentverket "förordar starkt att en bredare livsmedelspolitisk inriktning som inkluderar tydliga konsumentpolitiska aspekter bör eftersträvas. Om det ska få en reell innebörd förutsätter det emellertid att staten omdisponerar medel till det konsumentpolitiska området".

Konsumentverket menar att utredningen inte tillräckligt belyst frågan hur man inom dagens ramar och dagens verksamhetsnivå bättre skulle kunna samordna de resurser som finns och det arbete som bedrivs, t.ex. genom ett samordningsansvar som kan läggas på Jordbruksverket.

Konsumentverket menar vidare att regeringen borde tillföra verket resurser att överta de uppgifter som Konsumentberedningen hade. Verket skulle då få bättre möjligheter att "kunna initiera och bedriva utrednings- och analysverksamhet inom livsmedelsområdet från ett konsumentperspektiv". Konsumentverket redogör vidare för det arbete som man själv bedriver i anslutning till jordbrukspolitiken.

Sveriges Lantbruksuniversitet, (SLU) "instämmer i huvudsak i utredarens bedömningar och tillstyrker förslaget att ett utredningsinstitut inrättas med de uppgifter utredaren föreslagit, samt att det samlokaliseras med institutionen för ekonomi vid SLU. Styrningen av institutet bör dock kompletteras med ett vetenskapligt råd".

SLU invänder dock på flera punkter mot utredningens beskrivning av olika förhållanden vid SLU. Framförallt menar SLU att utredningen inte ger en rättvisande bild av vad som hänt vid institutionen för ekonomi under 1990-talet. SLU menar att universitetet ålades kraftiga besparingar av staten, snarare än att man valde att nedprioritera

samhällsekonomisk verksamhet med nära anknytning till jordbrukspolitiken. SLU menar vidare att man idag har fler professorer inom för utredningen relevanta områden, än vad utredningen påtalar i texten. SLU redovisar också uppgifter som visar att antalet sökande till agronomutbildningen sedan 1992 har ökat och att utredningen därför ger en missvisande bild av dagens förhållanden.

SLU redovisar orsaker till varför enklare tillämpad forskning och utredningsverksamhet rörande lantbruksföretagen och jordbruksnäringskraftigt har minskat. SLU anger att orsakerna är dels att den statliga finansieringen av sådan verksamhet kraftigt minskat samt att extern finansiering styrs av anslagsgivarna och att dessa under senare år på ett tydligt sätt prioriterat doktorandtjänster snarare än utredningsuppdrag. I kombination med krav på snabbare genomströmning av forskarstuderande och ökad vetenskaplig publicering i internationella tidskrifter förklarar detta varför den nämnda verksamheten minskat vid SLU. Samtidigt innebär detta att behovet av utredningsinstitutet är stort.

SLU menar vidare att utöver den egna kompetensen finns goda möjligheter att, som i fallet med den sektorsmodell Lars Jonasson tog fram, bjuda in internationella gästforskare inom relevanta områden.

Slutligen stödjer SLU förslaget att det fristående institutet samlokaliseras med institutionen för ekonomi vid SLU. "SLU har goda erfarenheter av liknande organisationslösningar, t ex Statens Veterinärmedicinska Anstalt och Jordbrukstekniska Institutet". SLU påpekar också att man internt sedan flera år arbetat med egna förslag på utredningsinstitut liknande det som föreslås i utredningen.

Miljöförbundet Jordens Vänner (MJV) anser inledningsvis "att det är en brist att utredningen inte närmare förklarat vad man menar med två viktiga begrepp som används flitigt: samhällsekonomiska analys och jordbruk". MJV återkommer sedan till betydelsen av att ta hänsyn till miljöaspekter i deras bredare och djupare innebörd, inom hela jordbruksområdet. MJV menar att utredningen inte förmått anlägga ett perspektiv som visar att man är medveten om denna betydelse, dvs. att man tydligare borde ha utgått från miljön framförallt i diskussionerna om frågeställningar. MJV menar således att utredningen tydligare borde haft som utgångspunkt en övergripande syn på "hållbar utveckling".

MJV diskuterar vidare begreppet "samhällsekonomi". MJV understryker vikten av att utgå från en bredare ansats än vad som är brukligt bland "de forskare som kallar sig samhällsekonomer". MJV befarar att utredningen inte utgår från den helhetssyn på samhällsekonomin som de menar att utredningen borde göra.

MJV diskuterar konsumentperspektivet och menar att det är viktigt

att ta hänsyn till betydligt mer än låga priser, exempelvis kvalitet, produktionsmetoder och djuretik. MJV understryker vikten av relevant konsumentinformation i dessa sammanhang.

I relation till konsumentperspektiv och val diskuterar MJV marknadens funktion, frihandel och internationella avtal. Genom att exemplifiera med den internationella handeln med konstgödsel vill MJV uppmärksamma vad man upplever som allvarliga och påtagliga brister med det internationella handelsutbytet. MJV menar att det är angeläget med studier där ekonomiska och politiska styrsystem som kan råda bot på "misshushållningen" analyseras. MJV anger fler problem men den internationella handeln och olika internationella avtal. MJV nämner vidare en rad möjliga målkonflikter rörande jordbruk och miljö.

När det gäller det föreslagna institutets styrelser utgår MJV från utredningens formulering att en viktig uppgift för styrelsen är "förmågan att identifiera relevanta frågeställningar". MJV menar "att detta inte alltid går hand i hand med akademiskt erkänd analys och utredningskompetens. Detta gäller i synnerhet många samhälls-ekonomer. Vi har tvärtom upplevt att folkrörelsen med sina bredare kontaktytor gentemot allmänheten och (i en del fall, som vårt) internationella kontakter ofta ställer betydligt intressantare frågor". Mot denna bakgrund anser MJV att det är angeläget att det finns "folkrörelserepresentation i styrelsen".

MJV menar vidare att utredningen behöver bli tydligare när det gäller ambitionerna med och omfattningen av den föreslagna verksamheten.

Avslutningsvis anser MJV att en lokalisering av det föreslagna institutet till Stockholm/Uppsala eller Göteborg "ger bättre förutsättningar för kontakter med folkrörelser, vilket, som framgått ovan, vi anser viktigt för ett gott resultat. Resor är både dyra och tidskrävande för s.k. frivilligorganisationer".

Ekologiska Lantbrukarna påpekar att de vid ett flertal tillfällen "blivit tillfrågade om material som underlag till beräkningar för ekologisk produktion". Ekologiska Lantbrukarna har under året varit i kontakt med LES och privata konsulter "med anledning av behovet att sammanställa ett grundmaterial för beräkningar av effekterna av jordbrukspolitiska eller regionalpolitiska reformer". De skriver vidare: "Vi ser det som ett bra tillfälle att i samband med den pågående utredningen Jo 1998: 02 föra in denna komplettering i analysverksamheten framöver".

Ekologiska Lantbrukarna delar utredningens förslag om att ett fristående institut "vore mest ändamålsenligt". Ekologiska Lantbrukarna menar att "det mest väsentliga är att arbetet vid ett sådant institut är öppet för en bred samverkan med alla olika parter med intresse för verksamheten", samt att kalkylmaterial o.dyl. går att ta del av.

Ekologiska Lantbrukarna understryker vidare vikten av att "i samband med omorganisationen av jordbrukspolitisk analysverksamhet redan från början inkludera metoder att beräkna miljömässiga såväl som ekonomiska utfall av olika reformförslag".

Förteckning över instanser som delgivits utredningens arbetsmaterial

Riksskatteverket 171 94 Solna	Konjunkturinstitutet Box 3116 103 62 Stockholm	Riksantikvarieämbetet Box 5405 114 84 Stockholm
Skogsstyrelsen 551 83 Jönköping	Statens livsmedelsverk Box 622 751 26 Uppsala	Arbetsmarknads- styrelsen 171 99 Stockholm
Statens institut för regional forskning 106 91 Stockholm	Statens veterinär- medicinska anstalt Box 7073 750 07 Uppsala	NUTEK 117 86 Stockholm
Statskontoret Box 2280 103 17 Stockholm	Riksrevisionsverket Box 45070 104 30 Stockholm	Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden Klara Södra Kyrkog. 1 103 33 Stockholm
SIDA Sveavägen 20 105 25 Stockholm	Folkhälsoinstitutet Box 27848 115 93 Stockholm	Konkurrensverket 103 85 Stockholm
Generaltullstyrelsen Box 2267 103 17 Stockholm	Överstyrelsen för civil beredskap Box 47333 100 74 Stockholm	Kommerskollegium Box 1209 111 82 Stockholm
Sveriges Exportråd Box 5513 114 85 Stockholm	Uppsala Universitet Box 256 751 05 Uppsala	Lunds universitet Box 117 221 00 Lund
Sveriges lantbruks- universitet 750 07 Uppsala	Glesbygdverket Splintvägen 1 831 72 Östersund	Statens jordbruksverk 551 82 Jönköping

Stiftelsen Lantbruksforskning LRF 105 33 Stockholm	Skogs- och jordbrukets forskningsråd Box 6488 113 82 Stockholm	Skogs- och lantbruksakademien Box 6806 113 86 Stockholm
SACO/SR Box 2206 103 15 Stockholm	Daglivaruleveran- törernas förbund 106 13 Stockholm	Familjejordbrukarnas riksförbund Gisslabol 310 34 Kvibille
Folkrörelserådet Klarabergsgatan 37 111 21 Stockholm	Föreningen foder och spannmål Barnhusgatan 3 111 23 Stockholm	Grossistförbundet Svensk Handel Box 5512 114 85 Stockholm
Hushållnings- sällskapens Förbund Klarabergsg. 37 111 21 Stockholm	Institutet för Inter- nationell Ekonomi Universitetsvägen 10 hus A 111 23 Stockholm	Sveriges Konsumentråd Barnhusgatan 22 111 23 Stockholm
Kooperativa förbundet Box 15200 104 65 Stockholm	Landsorganisationen i Sverige 105 53 Stockholm	Landstingsförbundet Box 70491 107 26 Stockholm
Lantbrukarnas riksförbund 105 33 Stockholm	Företagarnas Riksorganisation Sergelgatan 1 106 67 Stockholm	Svenska arbetsgivareföreningen 103 30 Stockholm
Svenska kommunförbundet Hornsgatan 15 118 82 Stockholm	Svenska Lantarbe- tareförbundet Box 1104 111 81 Stockholm	Svenska Livsmedels- arbetareförbundet Box 1156 111 81 Stockholm
Svenska natur- skyddsföreningen Box 4625 116 91 Stockholm	Sveriges Industriförbund Box 5501 114 85 Stockholm	Sveriges Jordägareförbund Box 1703 111 87 Stockholm

Sveriges jordbruksarrendatorers förbund Widtsköfle Farm 1105 268 90 Svalöv	Sveriges Livsmedelshandlareförbund Box 1311 111 83 Stockholm	Livsmedelsindustrierna Box 5501 114 85 Stockholm
Tjänstemännens centralorganisation 114 94 Stockholm	Trädgårdsnäringens Riksförbund Klara Östra Kyrkogata 12 111 52 Stockholm	Ekologiska lantbrukare Sågargatan 10 735 18 Uppsala
Industriens utredningsinstitut Box 5501 114 85 Stockholm	Studieförbundet Näringsliv & Samhälle Box 5629 114 86 Stockholm	Världsnaturfonden Ulriksdals slott 170 71 Solna
Länsstyrelsen i Stockholms län Box 220 67 104 22 Stockholm	Länsstyrelsen i Uppsala län 751 86 Uppsala	Länsstyrelsen i Södermanlands län 611 86 Nyköping
Länsstyrelsen i Östergötlands län 581 86 Linköping	Länsstyrelsen i Jönköpings län 551 86 Jönköping	Länsstyrelsen i Kronobergs län 351 86 Växjö
Länsstyrelsen i Kalmar län 391 86 Kalmar	Länsstyrelsen i Gotlands län 621 85 Visby	Länsstyrelsen i Blekinge län 371 86 Karlskrona
Länsstyrelsen i Skåne län 211 49 Malmö	Länsstyrelsen i Hallands län 301 86 Halmstad	Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län 403 40 Göteborg
Länsstyrelsen i Älvsborgs län 462 82 Vänersborg	Länsstyrelsen i Skaraborgs län 542 85 Mariestad	Länsstyrelsen i Värmlands län 651 86 Karlstad

Länsstyrelsen i Örebro län 701 86 Örebro	Länsstyrelsen i Västmanlands län 721 86 Västerås	Länsstyrelsen i Dalarnas län 791 72 Falun
Länsstyrelsen i Gävleborgs län 801 70 Gävle	Länsstyrelsen i Västernorrlands län 871 86 Härnösand	Länsstyrelsen i Jämtlands län 831 86 Östersund
Länsstyrelsen i Västerbottens län 901 86 Umeå	Länsstyrelsen i Norrbottens län 971 86 Luleå	Konsumentverket 118 87 Stockholm
Statens naturvårdsverk 106 48 Stockholm	Folkhälsoinstitutet Box 27848 115 93 Stockholm	Socialstyrelsen 106 30 Stockholm
Smittskyddsinstitutet 105 21 Stockholm	Läkemedelsverket Box 26 751 03 Stockholm	Apoteket AB 131 88 Stockholm
Landstingsförbundet Box 70491 107 26 Stockholm	Svenska Kommunförbundet Hornsgatan 15 118 82 Stockholm	Fiskeriverket Box 423 401 26 Göteborg
Sveriges fiskares riksförbund Amerikaskjulet, uppgång G 414 63 Göteborg	Fiskbranschens Riksförbund Box 24 451 15 Uddevalla	Vattenbrukarnas Riksförbund Hälleflundregatan 24 426 58 Västra Frölunda
Sveriges Fiskares Producentorganisation Box 4081 400 40 Göteborg	Norra Bohusläns Producentorganisation SmörAnnas Gata 15 450 43 Smögen	Hallandsfiskarnas Producentorganisation PL 3440 430 16 Rolfstorp
Producentorganisa- tionen Gävlefisk Box 4045 800 04 Gävle	Föreningen Sveriges Spannmålsodlare Storeberg SALEBO 531 93 Lidköping	Kooperativa Institutet Jan Olsson Box 20063 104 60 Stockholm

SMR 105 46 Stockholm	Svenska Djurhälso- vården Slakteriförbundet 121 86 Johanneshov	Cerealia Utveckling 153 81 Järna
Miljöförbundet Jordens Vänner Box 7048 402 31 Göteborg	Konsumenter i Samverkan Alamedan 9 B 371 31 Karlskrona	Leif Hambreus Inst. f. näringslära Dag Hammarsköldsv 21

I flera fall skickades materialet till mer än en person inom samma organisation. Dessutom har materialet skickats till bl.a. följande: Jordbruksutskottet, Lars Jonasson Lantbruksekonomen, Sven Malmström SMR, Hans Vestlund SIR, Mats Mollén Forskningsrådsnämnden, Per Bauman Kooperativa Förbundet, Nils-Erik Johansson Hemköp, Lisbeth Kohls ICA Handlarna AB och Pär Olsson SIK

Bilaga 3 Rapport från Statskontoret

I följande bilaga återges texten i en rapport från Statskontoret.

Rapporten innehåller dessutom två bilagor som inte återges här.

Uppdragsenhet 2 1998-05-14 Dnr 129/98-5

Viviann Gunnarsson

Torbiörn Jansson

Innehåll

Sammanfattning

Departementen

Myndigheter med särskilt analys- och utredningsansvar

Andra myndigheter och organisationer

Övriga organ

Sakansvarig myndighet med utredningskapacitet

Sammanfattande synpunkter

Uppdraget

Departementsvis redovisning

Justitsdepartementet

Utrikesdepartementet

Försvarsdepartementet

Socialdepartementet

Kommunikationsdepartementet

Finansdepartementet

Utbildningsdepartementet

Jordbruksdepartementet

Arbetsmarknadsdepartementet

Kulturdepartementet

Närings- och handelsdepartementet

Inrikesdepartementet

Miljödepartementet

Sammanfattning

Det finns tre huvudalternativ för att organisera analys- och utredningsverksamheten kopplad till departementen:

- analyskompetens inom ett departement, t.ex. i en särskild analysenhet,
- fristående institut eller myndighet med särskild uppgift att utföra utredningar,
- analysenheter eller analysresurser hos sakansvariga myndigheter.

Härutöver har departementen möjlighet att utifrån sina resurser lägga ut uppdrag till myndigheter i regleringsbrev, ge uppdrag i särskilda beslut, tillkalla kommittéer och särskilda utredare, upphandla analyser från universitet och högskolor samt från konsulter och andra som kan utföra ett visst utredningsarbete. Uppdrag läggs dock inte till organisationer som drivs i bolagsform eller till intresseorganisationer.

Regeringens kompetens för samhällsekonomiska analyser koncentreras till Finansdepartementet, där Ekonomiavdelningen bildar kärnan i analysarbetet avseende dels den löpande uppföljningen av ekonomin, dels långsiktiga bedömningar. Underlag till dessa bedömningar hämtas in från flera håll speciellt från vissa myndigheter under Finansdepartementet som Konjunkturinstitutet avseende prognoser, Riksrevisionsverket avseende inkomstliggaren och SCB avseende inkomststatistik. Detta följer inarbetade rutiner. De myndigheter som förser Finansdepartementet med olika underlag är en resurs för hela statsförvaltningen och kan leverera data även till andra departement.

Härutöver finns flera myndigheter som kan bistå regeringen med underlag, analyser och utredningar av olika slag, t.ex. Statskontoret avseende förvaltningspolitiska utredningar och utvärderingar och Kommerskollegium avseende handelspolitik.

Departementen

Departement som har egna analysresurser redovisas i nedanstående tabell. Dessa resurser kan antingen vara samlade i en analys- och utredningsenhet för hela eller för delar av departementets verksamhet, alternativt inrymmas inom olika sakenheter.

Departement med egna analysresurser	
Departement	Analyskapacitet
Utrikes	Idé och analysgruppen IAG
Försvar	Sekretariatet för ekonomi, samordning och utveckling
Social	Analysfunktionen
Finans	Ekonomiavdelningen m.m.
Utbildning	Inom vissa sakenheter
Jordbruk	Under viss uppbyggnad, EUI-kansliet
Arbetsmarknad	Sekretariatet för utredning och utveckling
Kommunikation	Infrastrukturenheten
Kultur	Sekretariatet för samordning och utveckling
Närings- och handels	Sakenheterna, särskilt enheten för struktur- och ägarfrågor

De departement som har från övrig verksamhet skilda analysenheter med en utpräglad långsiktig inriktning är Utrikes-, Social- respektive Arbetsmarknadsdepartementet samt Kommunikationsdepartementet för viss del av verksamheten. Närings- och handelsdepartementet har analysresurser inom sina sakenheter särskilt inom Enheten för struktur- och ägarfrågor. Detta är en lösning som liknar den inom Kommunikationsdepartementet. I Försvarsdepartementets sekretariat ingår även uppgifter av mer löpande karaktär. Finansdepartementet skiljer sig starkt från övriga departement genom att verksamheten omfattar både långsiktigt och kortsiktigt analysarbete för samtliga politikområden. Kulturdepartementets sekretariats verksamhet omfattar i likhet med Försvarsdepartementets både löpande och mer långsiktiga uppgifter. Inom Jordbruksdepartementet finns en viss analyskapacitet inom enheterna och en början till samordnad enhet i EUI- kansliet. Dess uppgift är dock huvudsakligen att samordna EU-frågor.

Justitiedepartementet och Miljödepartementet har inte några mer omfattande analysresurser medan Inrikesdepartementet har vissa resurser, bl.a. inom Länsstyrelseenheten och inom Enheten för kommunal ekonomi.

Myndigheter med särskilt analys- och utredningsansvar

Myndigheter vars huvuduppgift är att bistå regeringen med analyser och underlag är stabsmyndigheterna Statskontoret och Riksrevisionsverket samt Ekonomistyrningsverket då denna myndighet börjar sin verksamhet. Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån är myndigheter med ansvar för datainsamling för hela statsförvaltningens behov. Dessa myndigheter utför vissa begränsade analyser och utredningar som används som underlag för utredningar i andra myndigheter i mer bearbetad form.

Myndigheter med särskilt analys- och utredningsansvar		
Departement	Myndighet	Uppgift
Finans	Statskontoret	Utvärdering, analyser, utredningar om förvaltningspolitik
	Konjunkturinstitutet	Prognoser
	Statistiska centralbyrån	Statistik, analyser
	Riksrevisionsverket	Effektivitetsrevision, analyser, granskning

Andra myndigheter och organisationer

Det finns organisationer med statlig finansiering helt eller delvis som utför analyser och utredningar inom någon sektor av det samhällsekonomiska området. Karakteristiskt för dessa organisationer är att de organiseras inom ett visst departements ansvarsområde för att bistå departementet och/eller övriga sakansvariga myndigheter inom ansvarsområdet med datainsamling, analyser och utredningar. De utgör på så vis specialistorgan för vissa sektorer.

Organisationsformen kan variera. De flesta organisationerna är myndigheter eller kommittéer. En mindre del kan utgöras av särskilda arbetsgrupper i departementen med inslag från myndigheter eller andra organisationer. Även stiftelser förekommer.

I följande tabell sammanfattas de organisationer som har en mer utpräglad analys- och utredningsfunktion. Det finns även ett antal sådana organisationer vars uppgift främst är forskning. Gränsen mellan renodlat forskningsorienterade och analys- och utredningsorienterade organisationer är inte helt enkel att dra.

Andra myndigheter och organisationer

Departement	Organisation	Form
Justitie	Brottsförebyggande rådet, BRÅ	myndighet
Kommunikation	Väg- och transportforskningsinstitutet, VTI	myndighet
	Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA	myndighet
Finans	Ekonomiska rådet	myndighet
	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO	kommitté
Utbildnings	Stiftelsen institutet för framtidsstudier	stiftelse
Jordbruk	Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden, LES	myndighet
Arbetsmarknads	Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar, IAU	myndighet
Närings- och handel	Statens institut för regionalforskning, SIR	myndighet
Inrikes	Bygghälsorådet	myndighet
Miljö	Stiftelsen institutet för vatten- och luftvårdsforskning, IVL	stiftelse

Organisationer som har en utpräglad statistik-, datainsamlings-, analys- och/eller utredningsroll är SIKA, LES, och IAU. Huvudsakligen forskningsroll med inslag av analyser och utredningar har BRÅ, VTI, Stiftelsen institutet för framtidsstudier, Bygghälsorådet och IVL.

När det gäller det Ekonomiska rådet och Rådet för arbetslivsforskning samt eventuellt även NUR inom Närings- och handelsdepartementet är uppgiften snarast av rådgivande karaktär, dvs. som pådrivande för vilka utredningar som kommer till stånd inom respektive område.

ESO har en i förhållande till departementet fristående ställning i fråga om vilka ämnesområden och analyser som tas upp till belysning.

Övriga organ

Förutom de resurser för analys och utredning som nämnts finns inom vissa departement olika slag av samsamarbetsgrupper. Därutöver bedrivs

analys- och utredningsarbete i speciella syften av utredningar och kommittéer på regeringens uppdrag. Direkt analys- och utredningsarbete för departementens behov kan även utföras av konsulter men då oftast avseende avgränsade områden av mer teknisk art.

I det följande beskrivs några exempel på arbetsgrupper som bl.a. har som uppgift att initiera och värdera analys- och utredningsarbete samt några uppgifter om kommittéväsendet.

Arbetsgrupper

Arbetsgrupper är oftast informella. Dessa grupper följer inte någon särskild organisationsprincip. De utgör i större utsträckning en del av det nätverk som departementen utnyttjar för sitt arbete. De kan vara mycket styrande för inriktningen av analys-, utrednings- och utvärderingsarbetet. Sådana grupperingar bildar ofta en länk mellan de utredande organen vare sig de är särskilda myndigheter, enheter inom myndigheter, kommittéer eller konsulter. Grupper av denna typ finns inom:

- Socialdepartementet, Samhällsekonomiska gruppen som är en informell idé och diskussionsgrupp.
- Kommunikationsdepartementet, där SAMPLAN utgör en gemensam planeringsgrupp för departementet, SIKÄ och sektorsmyndigheterna inom sjöfart, järnväg, luftfart och vägar.
- Samarbetsgruppen för kommunal ekonomi, KEA, med representanter från Inrikesdepartementet, Finansdepartementet och Svenska Kommunförbundet.
- Utvecklingsrådet för länsstyrelsefrågor som är en arbetsgrupp knuten till Inrikesdepartementet. I gruppen ingår bl.a. några landshövdingar.

Utöver dessa informella men ändå mer fasta arbetsgrupper kan arbetsgrupper bildas tillfälligt för att utföra olika utredningar. Sådana utmynnar ofta i en rapport, departementsskrivelse i Ds-serien.

Kommittéväsendet

Ett mått på användningen av kommittéväsendet som utredningsform är hur många rapporter som ges ut av respektive departement. För att kunna göra en mer ingående jämförande analys måste givetvis uppdragets omfattning m.m. studeras.

Riksdagens revisorer har nyligen granskat kommittéväsendets roll och ger i rapporten RR 1996/97:6, Kommittéväsendets roll och arbetsformer, en beskrivning av hur detta används. I en tabell redovisas antalet SOU som givits ut under åren 1994 -1996. Antalet rapporter var år 1994 153 st, år 1995 148 st och år 1996 187 st, sammanlagt 488 rapporter under tre år. Det sammanlagda antalet rapporter fördelar sig på departementen enligt följande:

Departement	Antal
Statsrådsberedningen	5
Justitiedepartementet	50
Utrikesdepartementet	36
Försvarsdepartementet	27
Socialdepartementet	65
Kommunikationsdepartementet	38
Finansdepartementet	68
Utbildningsdepartementet	43
Jordbruksdepartementet	12
Arbetsmarknadsdepartementet	24
Kulturdepartementet	24
Inrikesdepartementet	28
Miljödepartementet	48
Näringsdepartementet	20
Summa	488

Antalet rapporter per år varierar men förhållandet mellan departementen är ändå ganska konstant.

Sakansvariga myndigheter med utredningskapacitet

Inom de sakansvariga myndigheterna finns resurser för analyser och utredningar i varierande grad. Följande tabell utvisar vilka myndigheter som har sådan kapacitet av mer betydande slag samt om denna kapacitet finns samlad i en särskild enhet.

Myndigheternas analyskapacitet utnyttjas genom uppdrag i regleringsbrev och i särskilda beslut. Myndigheternas behandling av utlagda uppdrag rör emellertid endast den sektor för vilken myndigheten ansvarar och speglar myndighetens uppfattning. Från samtliga undersökta departement understryks vikten av att få bedömningar från flera håll. Speciellt om analysen gäller en mer allmän fråga eller medför att flera områden påverkas.

Sakansvarig myndighet		
Departement	Myndighet	Enhet
Kommunikation	Banverket	-
	Luftfartsverket	-
	Post- och telestyrelsen	-
	Sjöfartsverket	-
	Vägverket	-
Finans	Riksgäldskontoret	-
	Ekonomistyrningsverket	-
	Riksrevisionsverket	-
	Riksbanken	-
Utbildning	Skolverket	Utvecklings- och uppföljningsavdelning
	Högskoleverket	Avd. för utvärdering och kvalitet
Jordbruk	Fiskeriverket	Administrativa avdelningen
	Statens jordbruksverk	Utredningsavd. särskilt två enheter
Arbetsmarknad	Arbetsmarknadsstyrelsen	Utredningsenheten
Närings- och handels	NUTEK	Stab och flera enheter
	Energimyndigheten	-
	Konkurrensverket	Utredningsavdelning
	Skogsstyrelsen	Analysenhet
	Turistdelegationen	-
	Kommerskollegium	Verksamhetsgren utredningar
	Sveriges geologiska undersökning	-
Inrikes	Boverket	Enheten för bostadsmarknad och utvärdering/uppföljning
	Länsstyrelser	Reg.ek enheter
Miljö	Naturvårdsverket	Avd. Hållbar samhällsutveckling och stab

Sammanfattande synpunkter

I arbetet med denna promemoria har tre departement undersökts närmare, nämligen Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Kommunikationsdepartementet. Som ett resultat av detta arbete samt utifrån de fakta med varierande djup som har samlats in avseende övriga departement kan följande sammanfattande slutsatser dras.

Variationen är stor mellan olika departement avseende hur analys- och utredningsarbetet organiseras. Det finns inte något direkt samband mellan sakområdets karaktär och analysfunktionens organisation. Samlad analyskapacitet inom departementen är mindre vanlig. Undantag är Finansdepartementet.

Departementen anser att de har beställarkompetens men att det skulle behövas analyskapacitet i högre grad.

Analys- och utredningsarbete kan sägas bestå av fem delmoment:

1. datainsamling
2. utredning och analys på grundval av insamlade data
3. värdering av resultatet
4. utvärdering av utrednings- och analysarbetet samt
5. utvärdering av de samhällsekonomiska effekterna

Datainsamling i form av statistik och prognoser m.m. bör som regel kunna utföras utanför departementet i sakansvariga myndigheter eller myndigheter/organisationer med särskilt ansvar för datainsamling och grundbearbetning.

Utredningar och analyser kan utföras antingen inom departementen eller av andra. Det är en fördel om större utredningar kan utföras utanför departementen så att de inte inkräktar på den löpande verksamheten.

Värdering av resultat som bör avse såväl kvalitet som politisk bedömning bör utföras inom departementet. *Resurser för att värdera och beställa utredningar* bör därför finnas inom departementen och kan antingen samlas i en särskild enhet eller förläggas inom ramen för respektive sakenhet.

Utvärdering av utrednings- och analysarbetet samt av resultatet bör utföras både av de organisationer som utför analyser och utredningar, "självtvärdering", och av utomstående utvärderare.

Utvärdering av de samhällsekonomiska effekterna bör utföras av departementet eller av utomstående organisation.

De departement som har en särskild analysenhet inom departementet, främst Socialdepartementet, anser att denna kan fungera som en brygga mellan analyskapaciteten utanför departementet och analysvärdering och vidareförädling av resultaten inom departementet.

Genom att samla analyskapaciteten till en enhet kan även vissa

synergieffekter uppstå eftersom det krävs en viss minsta storlek för att upprätthålla och utveckla kompetens. En sammanhållen analysfunktion bestående av cirka sju personer har visat sig fungera väl. Det förutsätts att personalen besitter en hög analytisk förmåga. Ytterligare en fördel med att samla analyskapaciteten anges vara att det är möjligt att värna resurserna för långsiktiga analyser. Enheten inom Arbetsmarknadsdepartementet deltar inte i handläggningen av löpande ärenden.

Dessa är de viktigaste fördelarna med att samla analyskapaciteten till en särskild enhet inom departementet. Ytterligare fördelar är närheten till övriga enheter inom departementet och att mindre analyser kan utföras av egen expertis snabbt och med kort varsel.

Det är vår uppfattning att sådana fördelar även skulle kunna åstadkommas mellan enheter inom departement med hjälp av god samordning.

Fördelar med att lägga en större del av analyskapaciteten utanför departementet anges vara att analyserna blir fristående från den politiska värderingen och hanteringen. De fristående särskilda utredningsorganen SIKÄ och IAU har en viktig uppgift vid sidan av sakansvariga myndigheters mer sektorinriktade analyser genom att analyser och utredningar kan gripa över flera områden och därmed ge ett annat perspektiv på en fråga. Vidare kan sådana organisationer även, genom sin samlade analyskompetens, vidareutveckla metoder m.m. och kan därmed bli en länk till forskningen.

Kommunikationsdepartementet som exempel är intressant eftersom organisationsformen kan skifta över tiden. Vidare är det intressant därför att departementet greppar över så skilda områden att man bedömt att det behövs mer än ett utanförstående särskilt utredningsorgan samtidigt som departementet åtminstone inom infrastrukturområdet besitter en egen betydande analyskapacitet. Trots detta finns det behov av ytterligare analyskapacitet av teknisk art, eftersom utvecklingen inom tekniken kräver allt fler specialister. För att kunna göra samhällsekonomiska bedömningar måste dessa i detta fall kunna kombineras med teknisk sakkunskap.

De departement som har undersökts närmare har alla givit signaler om att det finns behov av en utökad analyskapacitet hos departementet men att denna måste organiseras i sådana former att den inte snabbt "äts upp av" löpande handläggningsuppgifter.

Uppdraget

Statskontoret har åtagit sig att bistå utredningen ”Behovet av utredningsverksamhet och analyser med ekonomisk inriktning inom det jordbrukspolitiska området” (Jo 1998:02) med en beskrivning av den utrednings- och analysverksamhet av ekonomisk art som är direkt kopplad till regeringskansliet.

Utrednings- och analysverksamhet av ekonomisk art avser enligt uppdraget sådan verksamhet med samhällsekonomisk inriktning. Denna definition innebär vida gränser för vilka slags data, analyser, utredningar och utvärderingar som omfattas och innebär att analysverksamheten även kan/bör omfatta andra aspekter än de rent ekonomiska. Uppdraget har formulerats så att kartläggningen gäller den analys- och utredningsverksamhet som ger underlag för beslut som har någon form av ekonomisk anknytning till skillnad från beslut om t.ex. rent tekniska eller ekologiska lösningar.

Uppdraget har utformats som en kartläggning av:

- a) fristående organ som finns för att bistå Regeringskansliet med beslutsunderlag enligt ovanstående
- b) andra lösningar, t.ex. i form av analysresurser på departementen, i myndigheter eller i annan form
- c) erfarenheter av dessa typer av lösningar
- d) analys av olika lösningars starka och svaga sidor.

Efter avstämning med utredningens sekretariat har vi kommit överens om att fördjupa analysen avseende Arbetsmarknadsdepartementet, Kommunikationsdepartementet och Socialdepartementet.

Departementsvis redovisning

Justitiedepartementet

Varken departementet eller underställda myndigheter har några mer betydande resurser för samhällsekonomiska analyser. Ett undantag är Brottsförebyggande rådet. Vissa samhällsekonomiska analyser inom verksamhetsområdet utförs av kommittéer eller särskilda utredare.

Brottsförebyggande rådet, BRÅ

Rådet är en forsknings- och utvecklingsmyndighet inom rättsväsendet. BRÅ är fr.o.m. den 1 januari 1998 ansvarigt för produktionen av rättsstatistik. BRÅ utför vissa ekonomiska analyser i anslutning till sin forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Utrikesdepartementet

UD:s idé- och analysgrupp

Utrikesdepartementets idé- och analysgrupp (IAG) inrättades 1992. Vid sidan av IAG som central analysfunktion finns analysgrupper både på biståndssidan och Europasidan. Behovet av en central analysgrupp har ökat genom UD:s omorganisation. Enheterna och därmed den operativa hanteringen har nu fått en mycket stark ställning i organisationen. Därmed ökar vikten av att ibland komplettera och balansera det verkställande perspektivet med ett mer långsiktigt perspektiv, som kan bli bredare och mera enhetsöverskridande och ge "second opinions".

IAG är direkt underställd departementsledningen och står till dess förfogande för utredningar, studier och analyser inom departementets verksamhetsområde.

IAG spänner över hela det utrikespolitiska fältet, dvs. det allmänpolitiska, det ekonomiska och det biståndspolitiska området.

En viss grad av självständighet i UD:s organisation och frihet att välja form och innehåll för det egna arbetet är förutsättningar för verksamheten som ändå är nära relaterad till både linjeorganisationen och departementsledningen.

Som efterfrågestyrd verksamhet kan i viss mån betraktas IAG:s roll som referensfunktion för andra delar av departementet i olika frågor.

IAG har nära kontakter med universitet och forskningsinstitutioner, andra länders analysavdelningar, internationella institut, m.fl.

En analysfunktion av IAG:s typ bör enligt departementet vara av begränsad storlek. För närvarande är sju personer inkl. en assistent knutna till IAG.

IAG har behov av resurser i form av dels riklig ”input” av information, dels kvalificerad personal som förmår behandla informationen på ett adekvat sätt.

Försvarsdepartementet

Sekretariatet för ekonomi, samordning och utveckling

Försvarsdepartementets Sekretariat för ekonomi, samordning och utveckling (ESU) biträder departementsledningen och andra arbetsenheter inom departementet.

ESU:s ansvarsområde delas in i två verksamhetsgrenar, nämligen ekonomi- och samordningsfrågor respektive uppföljning, analys och utveckling.

Den förstnämnda verksamhetsgrenen avser analyser när det gäller ekonomiska ramar och ramberäkningar, samordning av budgetarbetet såsom budgetproposition, ekonomisk vårproposition, regleringsbrev samt övergripande kommittédirektiv.

Verksamhetsgrenen utveckling omfattar metoder och metodstöd främst beträffande planerings- och ekonomisystem, finansiell styrning och ekonomisk uppföljning, organisationsformer, mål- och resultatstyrning, utformning av budgetproposition, regleringsbrev och årsredovisningar, utnyttjande av revisionens resultat samt övergripande utvecklingsarbete avseende ekonomisystem, finansiering och kontroll.

Särskilda analysinsatser görs i samband med beredningsarbetet inför större försvarsbeslut.

Sekretariatet omfattar sju handläggare – i huvudsak ekonomer – samt en assistent motsvarande halvtid.

Socialdepartementet

Socialdepartementets analysfunktion

I samband med Socialdepartementets interna omorganisation upphörde Sekretariatet för långsiktigt analysarbete (LAS) som inrättats 1990. LAS uppgifter ingår från den 1 januari 1998 i departementets nya Samordningskansli. En anledning till förändringen var att LAS inte tillräckligt var anpassat till sakenheternas behov av analyser och att enheterna inte hade tillräcklig kunskap om vad LAS kunde biträda med i fråga om analyser och utvärderingar.

I syfte att stärka inslagen av analys, uppföljning och utvärdering vid departementets tre sakenheter (socialförsäkring, individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård) har särskilda analyssamordnare utsetts inom enheterna. Dessa har till uppgift att stödja och utveckla analys-,

uppföljnings- och utvärderingsarbetet vid enheten. Däri ingår ansvar för utvecklingen av det statistiska underlaget för analyserna inom enhetens arbetsområde samt för att utveckla metoder och modeller som kan användas i analysarbetet. Analyssamordnarna fungerar som brygga mellan enheterna och analysgruppen i Samordningskansliet.

Samordningskansliet har till uppgift att ge stöd och service åt departementsledning och sakenheter. Häri ingår att svara för samordning av uppföljnings- och utvärderingsarbete samt statistik- och informationsförsörjning, att samordna utredningsarbetet inom departementets verksamhetsområde samt att ge allmänt metodstöd när det gäller sakenheternas utrednings- och analysarbete. Vidare ska kansliet särskilt följa den nationella och internationella välfärdsutvecklingen, samordna och tillsammans med sakenheterna utveckla välfärdsstatistiken samt stödja enheternas arbete med att ta fram och utveckla statistiskt underlag, metoder och modeller för analys-, uppföljnings- och utvärderingsarbete.

Arbetsuppgifterna vid sakenheterna och Samordningskansliet benämns "analysfunktionen". Genom denna har skapats ett ökat medvetande om behovet av analyser samtidigt som enheternas analyskompetens har stärkts.

Arbetet omfattar bl.a. frågor om analysmetodik, konsekvensberäkningar med hjälp av datamodeller samt metoder för uppföljning och utvärdering. Vidare ingår i uppgifterna att biträda departementsledningen och sakenheterna med statistiska beräkningar och analyser samt förmedla uppgifter om frågeställningar inom funktionens kompetensområde, såsom välfärdsfakta, samhälls-ekonomiska och fördelningspolitiska frågor. Analysfunktionen kan också ta fram prognoser. Dess arbete styrs i mycket stor utsträckning genom uppdrag från sakenheterna.

I analysfunktionen på sakenheterna ingår att:

- stödja utvecklingen av analyskompetensen hos handläggarna på enheten, medverka i internutbildning och instruktion när det gäller analysmetodik och tillämpning av metoder och modeller
- hålla sig väl informerad om behovet av statistiskt underlag, analyser och modeller på enheten
- skapa goda kontakter med underställda myndigheter i dessa frågor, gå igenom och förmedla statistik och analyser som tagits fram hos myndigheterna samt aktivt medverka vid formulering av beställningar av statistiskt underlag och analyser till dessa
- biträda enheten med framtagning av statistiskt underlag samt utföra utrednings-, analys- och beräkningsarbete
- medverka i enhetens utveckling av prognosmetoder och beräkningsmodeller att utnyttja i prognosarbetet

- bevaka och vid behov samordna rapporteringen av data inom enhetens ansvarsområde till EU och internationella organ samt följa den nationella och internationella utvecklingen i fråga om analysmetoder och statistiskt underlag.

Analysfunktionen består av sju personer inkl. en assistent, varav tre från sakenheterna. Handläggarna är nationalekonomer och statistiker.

Departementet ger uppdrag också till myndigheter, främst Riksförsäkringsverket (RFV) och Socialstyrelsen (SoS), i regleringsbrev eller särskilda beslut. RFV svarar för en stor del av departementets analysbehov. Undantagsvis anlitas forskare vid högskole- och universitetsinstitutioner liksom konsulter. Kommittéer anlitas normalt inte för analysarbete med samhällsekonomisk inriktning.

Som fördelar med en analysfunktion inom departementet framhålls främst dels att inte vara alltför beroende av myndigheternas analysverksamhet, dels tillgången till egen expertis som kan granska och värdera vad myndigheterna redovisar, dels närheten till egen analyskompetens då det är fråga om att snabbt kunna redovisa analysresultat.

Vid sidan om analysfunktionen finns inom Socialdepartementet en informell idé- och diskussionsgrupp, den s.k. Samhällsekonomiska gruppen, som behandlar bl.a. analys- och utvärderingsfrågor inom departementets ansvarsområde.

Kommunikationsdepartementet

Departementet organiseras i fyra sakenheter: Kommunikationsenheten, Affärsverksenheten, Infrastrukturenheten och Vägtrafikenheten. Någon samlad analysenhet som svarar för hela departementets behov finns inte.

Långsiktigt analysarbete inom departementet förekommer främst inom Infrastrukturenheten. I den mån analyser eller utredningar i övrigt utförs vid departementet är de beroende av kompetens och möjligheter hos enskilda personer. De statliga bolagens analys- och utredningsresurser tas inte i anspråk av departementet i direkta uppdrag.

Uppdrag läggs däremot på myndigheter under departementet dels som regleringsuppdrag, antingen i regleringsbrev eller som särskilda uppdrag, dels avseende mindre utredningar fortlöpande. Även privata konsulter kan ges uppdrag men då i första hand avseende teknisk utformning eller något avgränsat område.

Kommunikationsenheten replierar i stor utsträckning på Post- och telestyrelsen avseende utredningar och analyser. Infrastrukturenheten lägger ut uppdrag på Statens institut för kommunikationsanalys, SIKÅ, och i viss mån på Väg- och transportforskningsinstitutet, VTI. SIKÅ ansvarar för prognoser och statistik inom Väg- och transportområdet.

Det senaste året har även ansvar för statistik avseende telekommunikationer och IT överförts till SIKA.

SIKA har utvecklats under den senaste femårsperioden. Före 1991 anlätades Transportrådet som detta år lades ned.

Transportrådets uppgifter var till 50% förvaltningsinriktade och till 50% utfördes sektorövergripande analyser inom infrastrukturområdet. Dessa avsåg bl.a. långsiktiga bedömningar av samhällsekonomisk art inklusive avvägningar mellan olika trafikslag. De olika myndigheterna, Sjöfartsverket, Vägverket, Banverket och Luftfartsverket bidrog med sina analyser och Transportrådets analyser var främst övergripande och sådana som inte naturligen föll inom någon annan myndighets ansvarsområde. De omfattade samtliga trafikslag samt infrastruktur.

Då Transportrådet lades ned infördes i dess ställe en enhet inom departementet för långsiktig planering. Enhetens uppgift skulle i princip omfatta samordnad investeringsplanering och de planuppgifter som handhåfts av Transportrådet. Statistik och prognosverksamheten överfördes till VTI. Efter valet 1991 lades dock enheten ned efter att ha varit verksam endast tre månader. Istället infördes Enheten för infrastruktur som endast omfattar två trafikslag, järnväg och vägar.

En delegation infördes, Delegationen för prognos och utveckling, DPU, vars uppgift huvudsakligen avsåg den statistik- och prognosverksamhet som tidigare överförts från Transportrådet till VTI. Därmed renodlades åter VTI som operativt instrument för vägfrågor, forskning och kunskapsuppbyggnad. 1995 ombildades DPU till SIKA med ytterligare uppgifter.

Den omfattande kommunikationsutredning (kommitté) som tillsattes 1995, KOMKOM, efterfrågade SIKAs kompetens ytterligare. SIKA har växt från 5 anställda 1995 till över 20 anställda 1998. Genom arbetet i kommunikationsutredningen uppmärksammades departementet på behovet av kompetens, vid sidan av den som innehas av sektormyndigheterna, för analys och utredning.

De fyra stora trafikverken har nu sektorsansvar för sina områden och med detta ansvar följer att vissa långsiktiga analyser per trafikslag ska utföras. SIKAs uppgift är att från ett sektorövergripande perspektiv utföra långsiktiga analyser.

Departementet, SIKA, Sjöfartsverket, Banverket, Vägverket och Luftfartsverket bildar en gemensam planeringsgrupp, SAMPLAN. Under SAMPLAN finns ett antal arbetsgrupper för prognosmodeller, planarbete m.m.

Banverket

Banverket ansvarar för statens spåranläggningar inklusive planering, projektering, byggande, underhåll och drift. Verket har ett sektorsansvar

för hela järnvägstransportssystemets effektivitet, tillgänglighet, framkomlighet, trafiksäkerhet och miljöpåverkan. Verket omorganiserade under 1997. Utredningar utförs avseende infrastruktur m.m. där samhällsekonomiska analyser kommer in som en aspekt.

Luftfartsverket

Luftfartsverket är ett affärsdrivande verk som ska främja utvecklingen av den civila luftfarten och som har vissa myndighetsuppgifter på trafikområdet. Verket har under 1997 sett över sitt strategiska arbete och har i samband därmed utfört en strukturöversyn. De övergripande verksamhetsmålen har omformulerats. Regeringen föreslår i budgetpropositionen 1998 två nya mål för verksamheten. I verkets sektorsansvar ingår nu att utföra långsiktiga analyser avseende flygtrafikområdet.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets verksamhet avser farleder, lotsverksamhet, sjöräddning, isbrytning samt sjökartering. Det finns en särskild stab för Närings- och sjöfartspolitik. Verket utför bl.a. utredningar avseende sjöfartsnäringen och konkurrensfrågor.

Vägverket

Vägverket är ansvarig myndighet för frågor som rör väghållning och vägtrafik. Vägverkets sektorsansvar omfattar hela vägtransportsystemets miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet och effektivitet samt frågor som rör väginformation, forsknings- och utvecklingsverksamhet m.m.

Vägverket utför analyser och utredningar avseende infrastruktur för vägar. I dessa utredningar och även i andra typer av utredningar förekommer kalkyler och samhällsekonomiska bedömningar.

Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA

SIKA ska bl.a. svara för övergripande bedömningar av samhällsekonomiska och regionalekonomiska effekter av transport- och kommunikationssystemen. SIKA ansvarar även för den officiella statistiken inom transport- och kommunikationsområdet. Verksamheten är organiserad i två verksamhetsgrenar, Samordning och utveckling samt Kommunikationsstatistik och nulägesbeskrivningar. Antalet anställda uppgår 1998 till drygt 20 personer, varav tre huvudsakligen arbetar inom området Kommunikationsstatistik och övriga med nationell infrastrukturplanering. Budgeten för 1998 omfattar 37 miljoner kronor. Finansieringen sker helt med anslag.

Departementet utnyttjar SIKA:s kompetens kontinuerligt dels genom de i instruktionen fastlagda långsiktiga uppdragen, dels genom

ytterligare regeringsuppdrag. Tillkommande uppdrag under året utgör ca 15% av den totala verksamheten. På detta sätt är SIKa en resurs för departementet där institutet håller i det tekniska och planeringsmässiga underlaget, t.ex. avseende styrmedel.

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI

VTI har till uppgift att på uppdrag bedriva forskning och utveckling som avser infrastruktur, transporter och trafik. Institutet har också till uppgift att svara för övergripande miljö- och energikonsekvensbeskrivningar inom trafik- och transportområdet. VTI analyserar även pris- styrnings- och regleringsfrågor.

Post- och telestyrelsen

Post och telestyrelsen utför en ansenlig mängd analyser och utredningar åt departementet, främst för Kommunikationsenheten som svarar för post- och telefrågor samt IT. Detta sker antingen genom uppdrag i regleringsbrev eller under löpande år, även mer informellt.

Finansdepartementet

Finansdepartementet och flera av myndigheterna under departementet har en särställning då det gäller samhällsekonomiska analyser och utredningsarbete. Huvuddelen av det samhällsekonomiska utrednings- och analysarbetet inom statsförvaltningen och för regeringen pågår inom denna sfär. De myndigheter som har utrednings- och analysuppgifter inom Finansdepartementets ansvarsområde riktar sig mot samtliga sakområden och det är den samhällsekonomiska analysens olika ingående delar som står i fokus för både departementets utredningsverksamhet och dess myndigheters verksamhet.

Vid departementet kan hela den *Ekonomiska avdelningen* anses besitta samhällsekonomisk analyskompetens. Vid avdelningen bedrivs det framåtriktade samhällsekonomiska arbetet och prognosverksamheten för svensk ekonomi. Arbetet med de långtidsutredningar om den svenska ekonomin och den samhällsekonomiska utvecklingen som utförs vart tredje år bedrivs inom avdelningen. Avdelningen har ett tätt samarbete med budgetavdelningen på alla nivåer. Som underlag för arbetet hämtas data in från många olika håll. Konjunkturinstitutet utarbetar de prognoser som analysarbetet bygger på. Dessa bearbetas sedan i allmänhet vidare, först av *Prognosenheten* därefter inom avdelningens övriga enheter. Även RRV har tidigare varit delaktiga i prognosarbetet. SCB:s roll är att sammanställa utfallet och presentera detta så att uppföljningar kan utföras.

Huvudsakligen har arbetet med de samhällsekonomiska

bedömningsunderlaget tre fokus.

- *Inkomstsidan* där Finansdepartementets *skatteenhet* utför analyser. I detta arbete deltar även RRV avseende inkomstliggaren och SCB som underleverantör t.ex. av inkomststatistik. Riksgäldskontoret bidrar med uppgifter avseende betalningsströmmar och även Riksbanken kan medverka beroende på frågans art.
- *Totalekonomin* som avser bedömningar av utvecklingen på lång sikt bl.a. i långtidsutredningarna.
- *Statsfinanserna* avser det löpande arbetet med att få utgifter och inkomster att gå ihop enligt budgeten. I detta arbete utförs bl.a. budgetprognoser av RRV som underlag för bedömningarna inom departementet. Den löpande uppbörden prognostiseras av departementet, inte av RSV.

Denna redogörelse ger endast en översiktlig beskrivning av det arbete som utförs inom Finansdepartementet och är huvudsakligen ägnad att beskriva departementets roll både i det långsiktiga arbetet och i det mer operativa arbetet med samhällsekonomin.

Ekonomiska rådet är en myndighet (tidigare kommitté) som är knutet till departementet som har till uppgift att initiera forskning och utredningsarbete av särskilt intresse för den ekonomiska politikens utformning.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO

ESO är till formen en kommitté under Finansdepartementet som tillsattes 1981. ESO leds av en ordförande och en styrgrupp sammansatt av forskare och samhällsvetare. ESO har tre anställda.

ESO har till uppgift att låta göra studier som kan förbättra underlaget för samhällsekonomiska och budgetpolitiska beslut. Författarna svarar själva för innehållet i sina rapporter. Utredningar har hittills utförts inom samtliga politikområden. Även om kvaliteten på rapporterna kan variera får de ofta stort genomslag.

Statskontoret

Statskontoret biträder regeringen med underlag för omprövning, effektivisering och styrning av statlig och statligt finansierad verksamhet. Verket biträder även i övrigt departement, kommittéer och arbetsgrupper inom Regeringskansliet. Detta innebär att Statskontoret kan utföra uppdrag avseende utredningar, analyser och utvärderingar, även avseende samhällsekonomiska aspekter, för samtliga politikområden. Statskontoret organiseras i fyra uppdragsenheter varav en avser IT-användning och upphandling. Två enheter är organiserade med en kontaktperson för varje departement och med ansvariga för speciella tema/kompetensområden, s.k. uppdragsområden. Dessa avser:

- Utvärdering, styrning och statliga transfereringar
- Statens relationer till kommunsektorn
- Regional samhällsförvaltning och styrning
- Statsförvaltningens utveckling i ett EU-perspektiv
- Avreglering, konkurrensutsättning och utvärdering av offentlig verksamhet
- Statsförvaltningens struktur, styrning och utveckling.

Till Statskontoret överfördes år 1998 uppgifter på lokalförsörjningsområdet. Uppgifterna avser att analysera och effektivisera statens lokalbestånd samt hyressättningen.

En översyn pågår av Statskontorets inriktning med avseende främst på hur inslaget av utvärdering ska stärkas.

Statistiska centralbyrån, SCB

Verket svarar för huvuddelen av den statliga statistikproduktionen. Inom ramen för SCB:s uppdragsverksamhet utförs statistiska undersökningar och databehandlingar samt konsultationsverksamhet. SCB har till uppgift att med statistik beskriva den svenska samhällsutvecklingen.

SCB kan betraktas som underleverantör till övriga myndigheter och även till näringslivet avseende statistik. Myndigheten utför inte själv samhällsekonomiska analyser och utredningar.

Ekonomistyrningsverket

En ny myndighet inrättas under 1998 och en organisationskommitté har tillsatts för att myndigheten ska kunna börja verka den 1 juli 1998. Myndigheten kommer att ha de uppgifter inom ekonomistyrningsfunktionen som tidigare låg på RRV. Syftet är att renodla statens ekonomistyrningsfunktion. Den statliga produktionen av ekonomi- och personaladministrativa system och stödtjänster samordnas och integreras i den nya myndigheten. Myndigheten avses arbeta i nära samarbete med Regeringskansliet. Vissa former av analys- och utredningsverksamhet kan komma att ingå.

Riksrevisionsverket, RRV

RRV liksom de övriga stabsmyndigheterna Statskontoret, Kammarkollegiet, Statens lokal försörjningsverk och Statens löne- och pensionsverk var under 1997 föremål för översyn, en reformerad stabsorganisation. Översynen är inte helt slutförd. RRV får en mer tydlig revisionsroll och revisionens uppdragsverksamhet minskar. RRV har tidigare inom ramen för effektivitetsrevisionen bedrivit analys och utredningsverksamhet avseende bl.a. samhällsekonomiska frågor. Denna inriktning av effektivitetsrevisionen förväntas inte ändras men minska i omfattning.

Riksgäldskontoret

Kontoret arbetar med statlig upplåning och låneförvaltning, in- och utlåning till myndigheter och affärsverk, kreditgarantier och andra finansiella uppgifter. Kontoret gör även prognoser över betalströmmar och bidrar på detta sätt till Finansdepartementets analyser av samhällsekonomin.

Riksskatteverket

Verket har hittills inte haft analyskompetens. Analyskompetensen avseende skatter finns inom Finansdepartementets Ekonomiska avdelning. En utveckling har dock påbörjats i syfte att förlägga mer analyskompetens till Riksskatteverket.

Konjunkturinstitutet

Institutet är ett vetenskapligt forsknings- och utvecklingsorgan med uppgift att följa och analysera den ekonomiska utvecklingen inom och utom landet, sammanställa prognoser för den svenska ekonomin samt bedriva forskning i anslutning till detta. Institutet är underleverantör till främst Finansdepartementet men även till andra myndigheter och till näringslivet. Institutet är uppdelat i olika sektioner med specialinriktningar.

Riksbanken

Riksbanken utför analyser, prognoser och samhällsekonomiska utredningar, bl.a. stora utredningsuppdrag avseende förberedelserna för införande av en gemensam europeisk valuta, EMU.

Finansinspektionen

Finansinspektionen tar fram statistik och nyckeltalsanalyser i förhållande till kreditinstitut. Finansinspektionen och Riksbanken samarbetar avseende statistik.

Utbildningsdepartementet

Inom Utbildningsdepartementet finns inte någon samlad analys- och utredningsenhet. Vid några enheter finns personer med uppgifter avseende utvärdering, ekonomiska analyser och statistik.

Till departementet är knutet en forskningsberedning (kommittéform) som startade sin verksamhet 1983. Inom dess ram utförs vissa analyser avseende forskning. Även Vetenskapsakademien anlitas av Utbildningsdepartementet för analyser inom utbildningsområdet.

Skolverket

Skolverket har två huvuduppgifter nämligen dels att svara för den nationella uppföljningen och utvärderingen av skolan, dels att utöva tillsyn över kommunernas skolverksamhet samt att bidra till skolans utveckling.

Inom Skolverket finns tre avdelningar som har uppgifter med anknytning till analys- och utredningsarbete:

- Avdelningen för uppföljning svarar för uppföljning i kvantitativa termer avseende bl.a. elever, lärare, kostnader och betyg.
- Avdelningen för utvärdering svarar för utvärdering av resultat i olika dimensioner såsom kunskaper, elevmedverkan, attityder, vissa utbildningsekonomiska analyser.
- Avdelningen för utveckling svarar för framtagning av kursplaner, betygsriterier m.m.

Högskoleverket

I Högskoleverkets uppgifter ingår uppföljning och utvärdering av universiteten och högskolornas verksamhet. Verket ska också bevaka och analysera tendenser i samhällsutvecklingen samt främja förnyelse och stödja utvecklingen av kvalitet och pedagogik inom högskolan.

Inom verket finns en avdelning för utvärdering och kvalitetsarbete samt en avdelning för bedömning och utredningar. Utvärdering och kvalitetsarbete avser bl.a. rättigheter att utfärda examen och inriktas på kvaliteten i högskolans egna arbete. Uppföljningen avser kvantitativa uppgifter och ekonomiska data där verket har byggt upp en egen databas.

Jordbruksdepartementet

Departementet har inte någon samlad enhet för samhällsekonomiskt analysarbete. Resurserna för långsiktigt analys- och utredningsarbete är mycket blygsamma. Inom samordningskansliet för EU-frågor (EUI-

kansliet) pågår en viss uppbyggnad av analyskompetens.

Statens Jordbruksverk

Verket har en utredningsavdelning som är uppdelad på fyra enheter: Internationella enheten, Statistikenheten, Företagsenheten och Enheten för EU-service. Av dessa har två mer utredande och analyserande uppgifter. *Internationella enheten* har bl.a. ansvar för agromonetära frågor samt uppföljning och analyser av utrikeshandelsstatistiken. *Statistikenheten* ansvarar för samordning av statistiken inom verket och med andra myndigheter samt internationell statistikrapportering. Enheten ansvarar också bl.a. för prisinsamling, indexberäkningar, inkomst- och lönsamhetskalkyler samt beräkningar av den svenska livsmedelskonsumtionen.

Fiskeriverket

Fiskeriverket har inte någon enhet för analys- och utredningsarbete avseende samhällsekonomin. Det finns vissa utredningsresurser inom de olika avdelningarna. Fiskeriverkets organisation utreddes under 1997, Fiskeriadministrationsen i ett EU-perspektiv (SOU 1998:24). Remissbehandling pågår. I utredningen föreslås bl.a. att Fiskeriverkets analyskompetens utökas och samlas till en särskild enhet direkt under generaldirektören.

Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden, LES

Nämndens uppgift är att göra kalkyler och utredningar som belyser den ekonomiska utvecklingen inom livsmedelsområdet. Inom det statistikområde för vilket LES är statistikansvarig myndighet ombesörjs att statistik tas fram i tillräcklig omfattning för att tillgodose kraven på officiell statistik. Nämnden har fem anställda.

LES bedriver ett utvecklingsarbete avseende ekonomiska kalkylsystem inklusive att underlätta för att utföra känslighetsanalyser som underlag för beräkning av effekter av ändringar i livsmedelspolitiken. Under 1997 omfattade statistikverksamheten följande områden: registerhållning strukturstatistik, undersökningar strukturstatistik, produktion jordbruk och trädgård, sysselsättning jordbruk, skördeuppskattningar, lantbruksekonomi och prisstatistik.

LES utredningar och studier genomförs med hjälp av utomstående experter och med egen personal. I den s.k. Jordbruksekonomiska gruppen behandlas promemorior och rapporter från LES verksamhet. I denna grupp ingår representanter för Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Lantbrukarnas riksförbund, SCB och Konsumentberedningen. LES produktion kan vara olika omfattande olika år. År 1996 utfördes två större analyser, nämligen Jordbrukets

anpassning till EU och Sektorkalkyl för svenskt jordbruk 1979-1995.

Sveriges Lantbruksuniversitet

Universitetets kompetens kan utnyttjas genom uppdrag på samma sätt som övriga universitet och högskolor.

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknadsdepartementets *Sekretariat för utredning och utveckling (US)* biträder departementsledningen och de andra arbetsenheterna med sådant utredningsarbete av främst fördjupad och långsiktig karaktär som behövs för beslut om särskilt arbetsmarknads- och arbetslivspolitikens inriktning.

Sekretariatets löpande arbetsuppgifter omfattar

- bevakning, analys och rapportering av det ekonomiska läget och arbetsmarknadsläget
- uppföljning, analys och rapportering av implementeringen av arbetsmarknadspolitiken och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna
- bevakning, analys och rapportering av utvecklingen och arbetsmarknadspolitiken i andra länder
- följa och återrapporera forskningen på det arbetsmarknadspolitiska området, bl.a. genom att delta i forskningsseminarier
- bistå departementsledningen med utredningar och underlag bl.a. till regeringssammanträden, anföranden, överläggningar med andra departement etc
- bistå med underlag och analyser till budget- och övrigt propositionsarbete
- delta i departementets arbete med EU, övriga internationella organisationer samt bilaterala kontakter.

US utför eget analysarbete men deltar också i diskussioner med andra enheter då dessa lägger ut uppdrag på utomstående organisationer. Dessa är främst Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och Institutet för arbetsmarknadspolitiska bedömningar (IAU) åt vilka uppdrag ges i regleringsbrev eller särskilda beslut. Departementet bedömer att IAU kommer att anlitas mera framöver efter hand som institutet byggs upp. Uppdrag lämnas ibland också till RRV och Statskontoret.

Det är vanligt att departementet anlitar forskare vid högskole- och universitetsinstitutioner för analys- och utvärderingsuppdrag. Detta är nödvändigt för att avlasta US. Departementet anser att det är viktigt att US på olika sätt har nära kontakter med forskarvärlden.

Normalt lämnas inte renodlade analysuppdrag till kommittéer. Inte heller anlitas konsulter. Däremot förekommer det att sådana institut som SIFO anlitas för kartläggnings- och uppföljningsuppdrag utan krav på

analyser.

I syfte att bättre kunna bedöma effekter av politiska förslag kommer sekretariatet under 1998 att ta fram modeller för långsiktiga prognoser och i samarbete med Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och SCB arbeta med input- och output-modeller.

Vidare ingår i uppgifterna utveckling av hanteringen av AMS databaser och andra statistikdatabaser.

En viktig uppgift under 1998 är arbetet med att intensifiera och konkretisera arbetet inom EU på sysselsättningsområdet inom ramen för det nya sysselsättningskapitlet i Amsterdamfördraget.

Sekretariatet omfattar sex personer inkl en assistent. En analysenhet som US bör enligt departementet inte överstiga sju personer. Dessa bör främst vara ekonomer.

Enligt våra sagesmäns uppfattning är det mycket väsentligt att ha tillgång till en egen analysfunktion inom departementet, framför allt en egen kompetens som med kort varsel snabbt kan utföra analysarbete som departementsledning och enheter efterfrågar. Det är därför viktigt att US inte har någon som helst handläggning av ärenden i sin verksamhet.

Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS

AMS utredningsenhet framställer prognoser över situationen på arbetsmarknaden, gör sammanställningar och bidrar med viss forskning på arbetsmarknadsområdet. Enheten utvärderar dessutom arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utredningsenhetens verksamhet är främst inriktad på att förse Arbetsmarknadsverket med prognoser och underlag. Den är organiserad i tre sektioner, prognosverksamhet, samordning och uppföljning samt forskning och utvärdering. Enheten har totalt ca 20 anställda.

Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar, IAU

Institutet bildades 1998 som en följd av att Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier, EFA, upphörde. Expertgruppen hade formen av en kommitté som verkat sedan 1990 (en parallell till ESO på Finansdepartementet). Institutet är under uppbyggnad.

IAU:s inriktning är att stödja och genomföra studier av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetsmarknadens funktionssätt.

IAU ska utvärdera befintliga och nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder, initiera och genomföra forskning av arbetsmarknadens funktionssätt, initiera forskning inom arbetsmarknadspolitikens område och ha överblick över den arbetsmarknadspolitiska forskningen. Dessutom ska institutet bedriva och initiera löpande vetenskapliga utvärderingar, där de samlade konsekvenserna för såväl den enskilda

individerna som för samhället av etablerade och nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder belyses.

Finansieringen sker huvudsakligen genom anslag. IAU organiseras med en styrelse och en generaldirektör samt ett tiotal anställda forskare och utredare.

Kulturdepartementet

Inom departementet sker visst analysarbete inom *Sekretariatet för samordning och utveckling*. Sekretariatets övriga uppgifter avser bl.a. budgetsamordning, ekonomifrågor, EU-samordning och IT-frågor. Sekretariatet motsvarar andra departements administrativa enheter och samordningsenheter för EU-frågor. Den andel av enhetens uppgifter som avser samhällsekonomiska analyser är mycket liten men inriktas mot utvecklingsfrågor.

Närings- och handelsdepartementet

Departementets olika enheter bedriver en ganska omfattande utredningsverksamhet, som bl.a. ger avsättning i olika rapporter. Bland dessa kan särskilt nämnas *Enheten för struktur- och ägarfrågor*. Enheten gör analyser av långsiktig karaktär om t.ex. strukturomvandlingens orsaker och förutsättningarna för näringslivets tillväxt. Enheten samordnar också departementets utredningsarbete och håller kontakt med in- och utländska institutioner (t.ex. OECD) när det gäller näringspolitiska analyser. Enheten omfattar tio personer, varav fem med särskilda analysuppgifter.

Departementet lägger även ut analys- och utredningsuppdrag på konsulter.

Ett organ som inte är kopplat till departementet utan till riksdagen är *Näringsutskottets arbetsgrupp för uppföljnings- och utvärderingsfrågor (NUR)*. NUR genomför olika studier inom Närings- och handelsdepartementets område. Under 1997 gjordes t.ex. en uppföljning av statens stöd till FoU av IT inom det näringspolitiska området.

NUTEK

I samband med att energifrågorna vid årsskiftet 1997-98 skilts ut från NUTEK och förlagts till Energimyndigheten har NUTEK:s uppdrag omdefinierats. Nu gäller att NUTEK är Sveriges centrala näringspolitiska myndighet med uppgift att stimulera näringslivets utveckling i hela landet. NUTEK har fyra roller: nationell expert och

stabsorgan, nationell samordning, nationellt programansvar och rådgivning samt företagsfinansiering.

NUTEK är organiserat i tre avdelningar och en stabsfunktion. Alla bedriver utredningsverksamhet i någon form.

- NUTEK Teknik, gör bl.a. teknikpolitiska analyser.
- NUTEK Företagsfinansiering, svarar bl.a. för uppföljning av lämnade stöd. På departementets uppdrag kontrolleras att näringslivet använder stöden enligt gällande regler.
- NUTEK Regioner och Småföretag, gör bl.a. regionalekonomiska analyser.
- Enheten Näringspolitiska analyser inom Stabsfunktionen. Denna enhet, med ett 20-tal analytiker, arbetar med övergripande analyser av svenskt näringsliv och näringspolitik. Enheten är också ansvarig för statistikområdet Internationella företag, som omfattar information om utlandsägda företags verksamhet i Sverige och svenska företags verksamhet utomlands.

Energimyndigheten

Energimyndigheten inrättades den 1 januari 1998. Till myndigheten har förts merparten av myndighetsfunktionerna på energiområdet, bl.a. olika typer av utrednings- och analysverksamhet. Myndigheten ska således bevaka energimarknadernas och energisystemets utveckling och analysera sambanden mellan energiteknik, miljö och ekonomisk tillväxt. Den ska ansvara för planeringsunderlaget inom området och för att kunskaperna om energisystemet utvecklas genom prognoser, systemstudier, utvärderingar och analyser.

Konkurrensverket

På eget initiativ eller på uppdrag av regeringen gör verket rapporter och analyser av marknader som omfattas av regleringar eller har avreglerats.

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för skogsvårdsstyrelserna, och bedriver som sådan uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Arbetet 1997 handlade till stor del om att ta fram olika rapporter som ett led i Skogsstyrelsens uppdrag att utvärdera den nya skogspolitiken.

Statens institut för regionalforskning, SIR

SIR:s övergripande mål är att initiera och samordna regionalforskning samt att sprida kunskap om denna. För perioden 1997-99 är kärnan i verksamheten att studera de regionala konsekvenserna av Sveriges EU-medlemskap. Även om SIR är ett forskningsorgan, så används det också

för utredningar. Organisationen har tio anställda, varav sex forskare.

Turistdelegationen

Turistdelegationen som är central förvaltningsmyndighet för turistfrågor ska bl.a. på regeringens uppdrag genomföra riktade studier kring förutsättningarna för utveckling av svensk turism. Man ska också till myndigheter och företag förmedla ekonomisk grundinformation om turistnäringens utveckling. SCB har givits i uppdrag att göra en s.k. satellitberäkning av turismens betydelse i den svenska ekonomin.

Kommerskollegium, KK

Kollegiet finansieras nästan uteslutande med anslag. Det har fem verksamhetsgrenar: utredningar, import- och exportregleringar, Europainformation, tullärenden, samt övrigt. Utredningsverksamhetens mål är att förse regeringen med ett kvalificerat underlag inför beslut och förhandlingar. Verksamheten är uppdelad på tre huvudområden. Dessa är EU:s inre marknad, EG:s tullunion, samt EU:s yttre handelspolitik.

Sveriges geologiska undersökning, SGU

SGU är i huvudsak en teknisk specialistmyndighet. Viss mineralpolitisk utredningsverksamhet bedrivs. Utredningarna har oftast ett tekniskt fokus men i vissa fall har de även en ekonomisk inriktning.

Inrikesdepartementet

Inrikesdepartementet har ingen samlad analysgrupp. När det gäller plan- och byggfrågor utnyttjas främst Boverket för analysarbete. Analysuppdrag läggs ofta ut till olika forskningsinstitutioner. Länsstyrelseenheten anlitar t.ex. den departementala arbetsgruppen *Utvecklingsrådet för länsstyrelsefrågor*. De kommunalekonomiska frågorna handhas dels av Inrikesdepartementet bl.a. om finansieringsprinciper, ekonomisk uppföljning och utjämningsystem vid *Enheten för kommunal ekonomi*, dels vid Finansdepartementets budgetavdelning.

Boverket

Boverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om byggd, miljö och hushållning med naturresurser, fysisk planering, byggande och boende. Verket svarar också för den centrala administrationen av statligt bostadsstöd.

Verksamheten är uppdelad i två sakansvariga avdelningar, Boendeavdelningen och Planavdelningen. Inom *Enheten för bostadsmarknad och utvärdering/uppföljning* finns två grupper som arbetar med analyser och utredningar, nämligen *Gruppen för boendestatistik och*

prognoser och Gruppen för ekonomiska analyser och anslagsberäkningar. Prognoserna omfattar bl.a. räntebidrag, byggkostnadsutvecklingen, utvecklingen av byggvolymerna och andra faktorer som rör statliga ekonomiska insatser av större omfattning.

Byggforskningsrådet, BFR

Rådet har till uppgift att initiera och stödja forskning och utveckling inom den byggda miljön. Rådet lägger upp sina forskningsprogram helt fristående. I viss mån ingår samhällsekonomiska analyser.

Länsstyrelserna

Inom länsstyrelsernas regionalekonomiska enheter eller motsvarande utförs analyser med främst två inriktningar:

- Strategier för länet avseende viktiga utvecklingsåtgärder som även innehåller finansiella analyser.
- Fördelning av pengar avseende regionalpolitiska åtgärder.

Dessa planer gäller endast det egna länet eller regionen. Utvärderingskapacitet saknas men viss sådan finns inom NUTEK som har en uppgift att samla in data bl.a. om näringslivsutveckling och strukturstöd.

Svenska kommunförbundet

Inrikesdepartementet samarbetar med Kommunförbundet bl.a. i arbetsgruppen för kommunal ekonomi, KEA, vari ingår representanter från Finansdepartementet, Inrikesdepartementet och Kommunförbundet. Gruppen har inte någon fast organisation och arbetet är inte formaliserat men ändå väl etablerat.

Kommunförbundets analysenhet utnyttjas direkt av departementet i vissa frågor av samhällsekonomisk art. I andra sådana frågor är Kommunförbundet som intresseorganisation en part.

Miljödepartementet

Departementet har inte någon samlad analysenhet. *Enheten för miljöstyrmedel och analyser* handhar miljöövervakning, ekonomisk/politiska frågor och andra sådana frågor som har anknytning till analyser. Några mer omfattande analyser görs inte vid enheten men det finns en strävan att utföra samhällsekonomiska bedömningar. Då djupare analyser krävs anlitas andra, främst Naturvårdsverket. Det finns inte något uttalat direktiv om att analyser ska passera enheten.

Statens naturvårdsverk

Naturvårdsverket ska vara samlande och pådrivande i fråga om miljövårdsarbetet nationellt och internationellt i syfte att säkerställa en god miljö och biologisk mångfald.

Den ökade tonvikten på miljövårdsarbetet har givit Naturvårdsverket allt fler uppgifter avseende analyser och utredningar med samhällsekonomisk anknytning. Antalet uppdrag till Naturvårdsverket i regleringsbrev har ökat under senare år. Samhällsekonomiska analyser och bedömningar är ofta en del i det utredningsarbete som verket utför.

Myndighetens arbete med samhällsekonomisk grund utförs antingen enbart inom Miljöstyrmedels- och analysenheten eller genom att i samverkan med sakenheterna utnyttja verkets samlade kompetens. Verket har årligen ett antal mer övergripande projekt. I dessa fall utnyttjas resurser från linjeorganisationen tillfälligt av analysenheten.

Naturvårdsverket samverkar mycket nära med departementet som i stor utsträckning stödjer sig på verkets analysarbete. Miljöområdet och särskilt samhällsekonomiska bedömningar inom detta område är under utveckling. Detta har medfört att det inte finns så många andra kvalificerade analys- och utredningsresurser inom området. Naturvårdsverket hade tidigare en intern forskningsavdelning som utnyttjades i analysarbetet. Den enheten har nu ersatts med ett forskningssekreteriat som bedömer verkets behov av forskning.

Andra resurser som kan användas av Naturvårdsverket men även av departementet är institutioner med miljöinriktning vid universiteten. Främst gäller detta Beijerinstitutet vid Stockholms universitet men även Chalmers Tekniska Högskola, Tekniska högskolan i Stockholm och Lunds universitet.

Institutet för vatten- och luftvårdsforskning, IVL

Institutet arbetar med forskning och utveckling inom område vattenvård och luftvård. Vissa samhällsekonomiska bedömningar görs i samband därmed. Bl.a. har forskare vid institutet utfört grundläggande studier avseende hur beräkningar av miljöskulder påverkar BNP. Institutet

finansieras delvis av staten, delvis av industrin och drivs i partnerskap.

Övrigt

Stora revisionsföretag har börjat att intressera sig för miljöområdet och har på senare tid utfört kvalificerade utredningar.