

Hans Bergström

VEM LEDER SVERIGE MOT FRAMTIDEN?

– om förutsättningarna för strategiskt
politiskt beslutsfattande

Appendix av Håkan Gergils

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
E-post: order@sns.se
www.sns.se

SNS – Studieförbundet näringsliv och samhälle – är ett fristående nätverk av opinionsbildare och beslutsfattare i privat och offentlig sektor. SNS vill genom forskning, bokutgivning och möten bidra till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.

*Vem leder Sverige mot framtiden?
– om förutsättningarna för strategiskt politiskt beslutsfattande*

Hans Bergström
Appendix av Håkan Gergils
Första upplagan
Första tryckningen

Denna studie ingår i ett SNS-projekt om den biomedicinska sektorns framtid i Sverige

© 2006 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Lena Eklund
Sättning: Elanders Anymedia AB
Tryck: Kristianstads Boktryckeri, Kristianstad 2006

ISBN 13 978-91-85355-79-2
ISBN 10 91-85355-79-8

Innehåll

Förord av Göran Arvidsson 5

- 1. Utmaningen 7**
- 2. Det svenska svaret 9**
- 3. Studien 21**
- 4. Institutionella faktorer 24**
- 5. Paradigm 65**
- 6. Politiska faktorer 78**
- 7. Berättelsen om Sverige 91**

Muntliga källor 118

Skriftliga källor 120

Appendix av Håkan Gergils 123

Projektets referensgrupp 139

Förord

Vi lever i dagens Sverige gott på vårt näringsliv och inte minst dess internationella framgångar. Det är lätt att glömma bort att välståndet i dag i hög grad bygger på innovationer, investeringar och institutionsbygge som gjordes för ganska länge sedan. Ett bra exempel är läkemedels- och medicinteknikföretagen, som på senare år har haft stora exportframgångar. Tillsammans med de spirande bioteknikföretagen utpekas de också som en spjutspetsnäring, där Sverige kan hävda sig internationellt även i framtiden.

Eftersom utvecklingscykeln för läkemedel och för en stor del av bioteknik och medicinsk teknik är mycket lång, och eftersom det tar lång tid att öppna nya forsknings- och tillverkningsanläggningar, måste besluten som ledde till dagens framgångar ha fattats minst något eller några decennier tillbaka i tiden. Vilka beslut inom den dåtida svenska forsknings-, utbildnings- och näringspolitiken bidrog till denna »success story«? Och med ett framtidsperspektiv: Vad händer i omvärlden? Vilka är våra starka och svaga sidor? Vad görs nu och vad behöver göras för att denna sektor ska vara framgångsrik även om tio och tjugo år?

SNS har beslutat att söka svar på dessa och anslutande frågor. Projektet genomförs under 2006 av en grupp forskare och analytiker vars inre kärna utgörs av professorerna Charles Edquist, Circle, Lunds universitet, och Bengt Jönsson, Centrum för hälsoekonomi, Handelshögskolan i Stockholm, docenten i statsvetenskap och tidigare chefredaktören för DN Hans Bergström samt undertecknad projektledare.

En referensgrupp med företrädare för företag, myndigheter och organisationer i SNS-kretsen stödjer arbetet. (Se förteckning i slutet av skriften.) Vid referensgruppens första

möte var en huvudfråga ungefär följande: »Vet vi inte redan vad som i stort behöver göras? Är inte huvudproblemet att inget händer, att riksdag och regering sysslar med fel saker och att landets politiska ledning inte engagerar sig i att göra Sverige attraktivt för framtidens internationella, kunskapsintensiva företag?»

Föreliggande skrift, den första i en serie rapporter från projektet, tar sikte på den senare av dessa frågor. Den har utarbetats av Hans Bergström och bygger bland annat på en serie intervjuer han gjorde under våren 2006. De personer som intervjuades hade eller hade haft framstående positioner i politik och förvaltning, däribland fanns flera tidigare statsråd. De flesta var socialdemokrater. Intervjuerna gav inte bara belägg för det ja-svar som ligger implicit i frågan. De visade även att det hos personer, som lämnat politikens innersta krets, finns en betydande insikt om att den nationella politiken i praktiken inte har haft i fokus att skapa bästa möjliga förutsättningar för de spjutspetsnäringar som man talar så vackert om i högtidstalen. Orsakerna kan sökas både i regeringskansliets funktions sätt och i de ledande politikernas tankemodeller. I ett appendix sammanfattar Håkan Gergils iakttagelser om regeringarnas engagemang i innovationspolitiken i de nordiska länderna, baserade på en annan SNS-studie.

I SNS-studier svarar författaren ensam för analys och slutsatser. Hans Bergström efterlyser för sin del »en ny berättelse om Sverige«, en som handlar om »innovationslandet«, om »excellenta kunskapsmiljöer och svensk attraktionskraft i en rörlig global ekonomi«. Det återstår att se hur den regering som bildas efter valet i september i år väljer att förhålla sig till de kunskapsöversikter och strategier som redan »finns i systemet« och de ytterligare underlag och förslag som vi kommer att presentera. Det återstår också att se hur industrin kommer att agera i ljuset av detta. Om tio femton år vet man hur det gick.

Stockholm i juli 2006

Göran Arvidsson

Docent, forskningsledare vid SNS

1. Utmaningen

Sverige har utvecklat en av världens mest öppna ekonomier. En tradition av frihandel har på senare år förenats med EU-medlemskapets fyra friheter – fri rörlighet för kapital, personer, varor och tjänster – samt totalt avskaffande av valutareglering och kreditreglering. Allt kan fritt lämna landet. En sådan ordning måste självfallet som ett andra ben ha en medveten *attraktionspolitik*. Det är fritt fram att lämna landet – men samtidigt attraktivt att lokalisera, utveckla och verka här.

Sverige som nation har därmed kommit i ungefär samma situation som en kommun. En framsynt kommunlednings helt dominerande tankeriktning är hur man säkrar utveckling i den egna kommunen. Den ställer frågor som »Vad behöver de företag som finns för att stanna, för att växa och för att höja sina förädlingsvärden?«, »Hur kan vi stödja entreprenörer?«, »Hur skapar vi så bra skolor, daghem, kulturutbud, kommunikationer, brottsfrid, skattenivå och allmän livsmiljö att professionella människor med många alternativ gärna vill komma till vår kommun?«

Den ökade rörligheten hos företag samt utvecklingen mot en kunskapsekonomi – där individerna som bärare av kompetens, talang, nätverk och initiativkraft betyder allt mer – är ett par av de faktorer som bidragit till skärpt *institutionell konkurrens*. Länder och regioner tävlar om att dra till sig företag och individer och om att skapa excellenta miljöer, *kluster*, som i global konkurrens lyckas bli särskilt framgångsrika på att utveckla forskning och företagande. Ytterligare inslag bakom denna skärpta logik är att produktcyklerna tenderar att vara kortare i den nya kunskapsekonomin och sambandet närmare än förr mellan forskningens frontlinjer och företa-

gande med högt förädlingsvärde. I regeringens forskningsproposition, prop. 2004/05:80, s. 143, redovisar man rörande svensk bioteknik att 65 procent av företagens publikationer numera är samförfattade med universitetsforskare; »en tredjedel av företagen som patenterar inom bioteknikrelaterade ämnesområden har publicerat vetenskapliga artiklar«.

Kapitalintensiteten är inte så avgörande som idéutvecklingen, tätheten i nätverken, kompetensnivån och innovationsklimatet. Ett land eller en region som lyckas i den nya institutionella konkurrensen kan snabbare än förr få stora positiva effekter (Irland är ett färskt exempel i Europa, ett land som på några få år gått från att vara bland EU:s fattigaste till att nu vara bland de rikaste), medan ett land som sackar efter kan komma att tappa snabbt i relativ välståndsnivå och framtidsstyrka.

2. Det svenska svaret

I en värld där konkurrensen om attraktionspolitik är central och växande, borde Sverige ha utomordentliga förutsättningar att hävda sig. En enhetsstat har lättare att ta stora strategiska beslut, och faktiskt implementera dem, än komplexa federationer. Den kan vara snabbare till anpassning. Den politiska beslutstraditionen i Sverige är också rationell och framåtblickande, tron på kunskap och forskning stark sedan gammalt. Politik och förvaltning är okorrumperade. Medborgarna är upplysta, bland annat som det kommer till uttryck i graden av tidningsläsning, och förstår att Sverige måste hävda sig utan handelshinder i den globala ekonomin.

Den biomedicinska sektorn, som är det primära intresset här, borde ses som en av de mest löftesrika för Sveriges framtid. På inget annat område har svensk forskning varit lika framträdande internationellt. Företag har utvecklats, både inom läkemedel (Astra, Pharmacia) och medicinsk teknik (Gambro, Elekta), som gett naturliga länkar mellan FoU och skapandet av förädlingsvärden. En tradition av informellt och okomplicerat samarbete mellan klinisk forskning och företags-FoU har resulterat i världsprodukter (Losec med flera storsäljande läkemedel, den implanterade pacemakern, njurdialys). En högklassig och innovationsberedd sjukvård, med hög andel läkare med egen forskarexamen, har medgett praktisk prövning nationellt av innovationer som sedan kunnat exporteras. Ett gott legalt regelverk för bland annat patent och mycket kompetenta prövningsmyndigheter har skapat en trygg ram för nyutveckling i Sverige.

Likväl är det en allmän uppfattning bland de verksamma inom området att Sverige under de senaste 15–20 åren inte har gjort vad som behövs för att verkligen ta vara på sin potential

för framtiden. En rad andra länder – Kanada, Storbritannien, Finland, USA för att nämna några – bedöms i högre grad än Sverige ha gjort extraordinära satsningar för att utnyttja de nya möjligheter som skapas av den »biomedicinska revolutionen«. Ny teknik (höghastighetscreening av kemiska bibliotek, icke-invasiv kroppsscanning med hjälp av värmekamera och andra metoder, kraftfulla datorer för informationsbearbetning, nya imagingtekniker) i förening med den fantastiska kartläggningen av människans genuppsättning och hennes individuella genvariation samt motsvarande beskrivning av alla försöksdjur, hör till det som har inlett en helt ny era inom medicinen. Målen för möjlig intervention har mångfaldigats, diagnosinstrumenten förfinats på ett fantastiskt sätt och hoppet växt för dramatiska genombrott, även i förebyggandet av folksjukdomar som cancer och demens.

Oroande tendenser

Arbetsgruppen för fortsatt beredning av myndighetsstruktur för forskningsfinansiering, ledd av statsministerns vetenskaplige rådgivare Hans Wigzell, då tillika rektor för Karolinska Institutet, inledde sin rapport »Att finansiera forskning och utveckling«, Ds 1999:68, med följande omdöme:

Svensk forskning är av hög kvalitet inom många områden men det finns oroande tendenser. Vi håller inte jämna steg med länderna inom OECD-kretsen; än mindre skapar vi det försprång genom forskning och utveckling som vi borde för att hålla ställningarna som ett land byggt på kunskap.

I en gemensam skrivelse den 29 oktober 2003, med rubriken »En nationell strategi för högre utbildning, forskning och innovation«, uttryckte en krets av mycket tunga forskningsstödjande organisationer allvarlig oro över läget och framtiden för svensk forskning:

Flera studier tyder på att Sverige på forskningsområdet inte längre är lika framgångsrikt som tidigare. Även om forsk-

ningsstatistiska data kan vara svårbedömda finns indikationer på att svensk forskning tappar mark med avseende på såväl forskningens kvantitet och kvalitet som på omsättningen av forskningsresultat i direkt samhällsnytta och ekonomisk tillväxt.

Sverige har exempelvis, i relation till jämförbara länder, försämrat sin position ifråga om vetenskapliga citeringar av forskningsresultat. Den i och för sig positiva tillväxten av antalet disputerade har lett till att stagnerande forskningsmedel fördelats på fler personer och projekt, med följderna att enskilda forskningsprojekt tenderar att bli underfinansierade. Utvecklingen har också lett till att en stor del av forskningen utförs av doktorander. Den relativa minskningen av den forskning som utförs av seniora forskare kan ha bidragit till att svenska forskningsmiljöer har blivit mindre attraktiva för utländska forskare av toppklass.

... Vår gemensamma bedömning är att de statliga resurserna till högkvalitativ forskning och till högre utbildning på ett oroande sätt har tunnats ut.

Bakom denna bedömning stod Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Verket för innovationssystem (Vinnova), Sveriges Universitets- och Högskoleförbund, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) samt Kungliga Vetenskapsakademien (KVA).

Kretsen bedömde gemensamt att »åtminstone« sex miljarder snarast borde tillföras det kvalitetsdrivande stödet till svensk forskning, hälften direkt till universiteten och hälften via forskningsråden, samtidigt som Vinnova också tillförs ytterligare tillväxtfrämjande resurser.

I forskningspropositionen våren 2005, prop. 2004/05:80, svarade regeringen med att höja anslagen för forskning och forskarutbildning med 2,3 miljarder kronor, inklusive Vinnova. För universitet och forskningsråd föreslogs en ökning med 1,8 miljarder kronor, knappt en tredjedel av vad de nämnda institutionerna bedömt nödvändigt. Av detta fick universitet och andra lärosäten en ökning på 521 miljoner

kronor under perioden 2005–2008, en sjättedel av vad som begärdes i skrivelsen ovan. Av dessa 521 miljoner förlades 300 miljoner till det sista året, 2008.

I propositionen redovisas, s. 120, betydande problem för de examinerade forskarna att kunna fortsätta verka som forskare vid svenska universitet. »Medan antalet doktorsexamina har fördubblats sedan början av nittioalet har antalet anställningar som forskarassistent sedan 1994 varit i stort sett konstant och efter 1998 till och med minskat«. »Av dem som avlade doktorsexamen under 2001 och vårterminen 2002 hade endast 2,6 procent anställning som forskarassistent i oktober 2002.« Innebörden är minskande forskning från dem som är färdiga med sin forskarutbildning och som rimligen, som så kallade postdocs, borde utföra den mer kvalificerade forskningen. »Dagens situation för de nyexaminerade doktorerna är ... i hög grad otillfredsställande.« (Prop. 2004/05:80)

Propositionen bekräftar också, utifrån en studie från Vetenskapsrådet, att Sveriges ställning inom den medicinska forskningen försvagats internationellt:

Inom medicinområdet som helhet syns en minskande citeringsnivå för svenska arbeten. Sammantaget har den relativa citeringsgraden minskat ... Efter 1991 har kvaliteten hos svenska arbeten sjunkit mot ett EU15-genomsnitt, medan Danmark, Finland och Tyskland har en trendmässig ökning från en nivå under genomsnittet ... Generellt kan sägas att de prekliniska områdena, t.ex. biomedicin, har försvagats medan de kliniska forskningsområdena har en kvalitetsnivå som ligger ca 10–15 procent över EU-snittet ... Inom neurovetenskap tillhörde Danmark, Sverige och USA i början av 1980-talet de länder vars artiklar citerades oftast. Forskningen i såväl Danmark som Sverige har sedan dess minskat i betydelse medan den i USA har ökat.

Prop. 2004/05:80, s. 25f.

De tunga institutionerna bakom skrivelsen till regeringen hösten 2003 framhöll, att om inte forskningsanslagen höjdes med »åtminstone« sex miljarder kronor, måste en ombalan-

sering ske. För att inte den internationellt mest framstående svenska forskningen ska få för små resurser, måste då det kvantitativa omfånget av högre studier och personer i forskarutbildning dras ner. Någon sådan omviktning har dock inte gjorts av regeringen. Den har överlämnats till verkligheten (så som framgår av Högskoleverkets årsrapport för 2005, som visar en nedgång av nybörjare i doktorandutbildningen från 4 000 år 2003 till 3 000 år 2005, med 25 procent på två år).

Dan Brändströms testamente

Små anslagsökningar, reallt sett inga, har under ett antal år förenats med utbyggnad av nya universitet och högskolor, en kraftig expansion av antalet studenter på universitet (med målet att hälften av en årskull ska gå på högskola) samt fördubbling av forskarutbildningsplatserna. De reala anslagen för forskning på etablerade institutioner på de gamla universiteten har som följd av denna ekvation ofta halverats på ett decennium. En nestor inom svensk forskningspolitik och forskningsfinansiering, professor Dan Brändström, VD för Riksbankens Jubileumsfond, deklarerade i ett »Forskningspolitiskt testamente« den 22 februari 2006:

För mig är det en gåta att inte universiteten själva mera tydligt belyser hur de s.k. fakultetsanslagen urgröpts under de senaste 20 åren. I dag är det endast mellan en tredjedel eller en fjärdedel av dessa medel som kan rubriceras som stöd till forskning. Det är grundutbildningsuppdraget som successivt ätit sig in i vad regeringen i statistiken definierar som stöd till forskning.

Vetenskapsrådet har i samverkan med de medicinska fakulteterna gjort en noggrann studie av resursutvecklingen inom medicinsk fakultet under perioden 1993–2001. Rapporten *Svensk medicinsk forskning – finansiering och konkurrenskraft* (2003) förmedlar en bild av akut resursbrist på forskargruppernivå. Det rör sig om en dramatisk förändring under det senaste decenniet. Till reallt minskande statliga anslag

under perioden lägger rapporten kostnaderna för det kraftigt ökade antalet forskarstuderande, att den biomedicinska forskningen kräver allt dyrare utrustning samt att det funnits ett behov att bygga upp kompetens och infrastruktur inom nya fält, som funktionsgenomik, stamcellsforskning, bioinformatik, systembiologi, biobanker m.m. Hösten 2006 kommer Vetenskapsrådet med en ny uppföljning av situationen.

Sverige tappar försprånget

Vinnova konstaterar i sin rapport *Strategi för tillväxt – bioteknik* (Vinnova policy 2005:02) att »enskilda forsknings-satsningar som görs i Sverige är, med några få undantag, påfallande små i internationell jämförelse. Det gäller i hög grad finansieringen av enskilda FoU-projekt, men det gäller även de satsningar som för närvarande görs på starka forskningsmiljöer av flera forskningsfinansiärer i Sverige«.

Vinnova skriver också:

Konkurrensen har under senare år skärpts mycket påtagligt och i det svenska forskarsamhället uttrycks i dag en allmän oro över vad som upplevs som ökade svårigheter att hålla jämna steg med de främsta forskarna internationellt.

Vinnova redovisar resultatet av en granskning verket gjort tillsammans med Vetenskapsrådet rörande publicerade artiklar i biovetenskapliga topptidskrifter 1982–83 respektive 2000–03:

Med några viktiga undantag har de allra flesta länder avsevärt flyttat fram sina positioner jämfört med Sverige ... Schweiz, Israel, USA, Kanada och Island hävdar sig relativt sett bättre i jämförelse med Sverige i tidskrifter med hög Impact Factor än i tidskrifter med lägre Impact Factor. Detta kan tolkas som att artiklar från nämnda länder genomsnittligt håller en högre kvalitet än artiklar från Sverige.

Enligt flera undersökningar har den genomsnittliga citeringsfrekvensen för biovetenskapliga artiklar från Sverige minskat i förhållande till motsvarande tal för flera jämför-

bara andra länder. Detta kan tolkas som att Sverige tappat mark när det gäller den genomsnittliga kvaliteten på den forskning som bedrivs i landet.

Europeisk statistik visar att Sverige under 1990-talet hade en sämre utveckling av sina forskningsanslag än andra EU-länder. SNS har i studien *Dynamiska innovationssystem i Norden?* (Håkan Gergils 2005) gjort en jämförelse mellan de nordiska länderna. Den bild som framträder är den väntade: en stark relativ framryckning under de senaste två decennierna i Finland, Danmark och Island, jämfört med Sverige och Norge.

Det kan också vara värt att återge några bedömningar som näringsdepartementet skrivit under på i branschprogrammet »Läkemedel, bioteknik och medicinteknik«, december 2005:

Trots den hittills mycket positiva utvecklingen för industrin är det en öppen fråga hur väl Sverige kommer att kunna hävda sig i den framtida konkurrensen. I många länder har det biovetenskapliga områdets möjligheter att bidra till ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning samt till en förbättrad hälsa ... uppmärksammats. Det har lett till en kraftigt ökad internationell konkurrens som beror på att många länder gör omfattande satsningar på forskning, utveckling och kommersialisering inom läkemedel, bioteknik och medicinteknik.

... Sverige ligger idag mycket långt fram när det gäller ett flertal biovetenskapliga områden och det finns därför stor potential för framtida forskning, produktutveckling och produktion i landet. Samtidigt expanderar många länder sin biovetenskapliga forskning snabbt. Detta främjar den globala kunskapsutvecklingen men har även lett till att den internationella konkurrensen under senare år skärpts påtagligt, vilket kan noteras i statistiken över vetenskapliga publiceringar. I det svenska forskarsamhället uttrycks idag en oro över vad som upplevs som ökade svårigheter att hålla jämna steg med de främsta forskningsmiljöerna internationellt.

... Det finns tecken på att den kliniska forskningen under senare år inte fått samma utrymme i hälso- och sjukvården, samtidigt som omvärldens satsningar på klinisk forskning ökar.

Redovisningen ovan av några tungt vägande studier och bedömningar rör främst forskningen, och då särskilt den medicinska. Vid en totalbedömning måste självfallet även andra faktorer vägas in. En sådan är att Sverige under en 10–15-årsperiod har förlorat en stor del av huvudkontoren för globalt verksamma svenska företag, däribland de två stora svenska läkemedelsföretagen Astra och Pharmacia. Även om detta inte behöver innebära mindre av forskning och utveckling i Sverige från de nya koncernerna (medan gamla Pharmacia praktiskt taget försvunnit har Astras FoU ökat i Sverige), är det uppenbart att vår sårbarhet ökat för framtiden. Besluten om framtiden tas inte längre i Sverige.

Sjukvården svagare som motor

En anslutande iakttagelse är att den kliniska forskningen har försvagats i Sverige och att antalet kliniska prövningar minskat på senare år, enligt statistik från Läkemedelsverket. Kliniska prövningar bidrar till innovationsmiljöer i internationella nätverk, vilket gör en nedgång bekymmersam. Den uttrycker också försvagad attraktionskraft i Sverige för den kombination av faktorer i vård, kostnad och organisation som påverkar lokaliseringen av kliniska prövningar.

Ytterligare en allvarlig utveckling är att antalet läkare som disputerar sjunker snabbt i Sverige. Sambandet mellan klinisk verklighet, forskning och innovationer är särskilt nära inom medicinbranschen. Att så många läkare själva genomgått forskarutbildning har varit ett av de mest särpräglade och attraktiva dragen hos svensk sjukvård, sett från ett innovationsperspektiv. Det är nu på väg att upphävas, genom sämre individuella incitament och kanske även minskat intresse från vårdens huvudmän. Detta är en typ av långsiktigt verkande faktor som behöver vårdas medvetet.

Sjukvården som beställare och köpare av innovationer (läkemedel, medicinteknik, informationssystem) har också blivit ett växande problem. Enligt OECD:s stora studie

Health of Nations (2004) hör Sverige numera till den krets av länder som har sen introduktion av innovationer i sin sjukvård och därefter även långsam spridning av dem (diffusion). Om detta är korrekt, är det en stor förändring i negativ riktning jämfört med vad som historiskt har varit utmärkande för svensk sjukvård.

En rad plusfaktorer

En rättvisande beskrivning av vad som har hänt bör innefatta också några mer positiva inslag från senare år:

- Den nya statliga organisation för forskningsadministration som trädde i kraft den 1 januari 2001 ger av allt att döma en stabil institutionell bas för framtida satsningar. Sverige fick ett starkt, samlat, Vetenskapsråd för stöd till kvalificerad grundforskning liksom en mycket kompetent myndighet, Vinnova, för stöd till innovationer.
- Lissabonprocessen inom EU samt, som del av den, kraftfulla strategidokument för Europas medicinbransch från EU-kommissionen – följda av beslut i ministerrådet om uppföljning i medlemsstaterna – har bidragit till att sätta igång ett konkret arbete med branschprogram för läkemedel/biotech/medicinteknik.
- Riksdagen har genom sin anslutning till forskningspropositionen angett att 1 procent av BNP ska gå till statlig finansiering av FoU. Detta innebär att staten för första gången antagit ett tydligt mål för sin egen satsning och inte enbart tar ära av den FoU som bedrivs i Sverige av globala företag eller med stöd av stiftelser och fonder (se dock samtidigt Dan Brändströms erinran ovan, om att siffran kan rymma mycket som i verkligheten inte förtjänar beteckningen forskning). En fortsatt minskning av försvarsforskningen bör ge ökat utrymme för civil forskning, inom ramen för målet.
- Regeringen har i den senaste forskningspropositionen angett medicinområdet som ett av tre prioriterade områ-

den för ökade statliga anslag. Någon anslagsökning värd namnet för medicinsk forskning sker dock inte förrän 2008, då med 250 miljoner kronor.

- Branschsamtalet, inom ramen för »Innovativa Sverige«, innebär ett nytt fokus på betydelsen av goda villkor för läkemedel, bioteknik och medicinteknik för svensk framtida tillväxt. Även om programmet som sådant mest ger en ram för fortsatt arbete har det öppnat ett perspektiv samt skapat processer och arenor som kan leda till konkreta framsteg.
- Regeringen har i de senaste treårsförhandlingarna med landstingen om statsbidrag till läkemedelsköp fått in skrivningar om att sjukvårdshuvudmännen ska främja introduktion av innovativa läkemedel samt ta hänsyn till de bedömningar av det samhällsekonomiska värdet av nya läkemedel som görs av Läkemedelsförmånsnämnden.
- Några utredningar har tillsatts på viktiga områden, som arbetskraftsinvandring (ledd av Lena Hjelm-Wallén och klar hösten 2006), uppgiftsfördelningen stat–landsting–kommuner (Ansvarskommittén, ledd av Mats Svegfors), socialförsäkringarna för framtiden (ledd av Anna Hedborg), villkoren för den kliniska forskningen (aviserad) och en strategi för informationsteknologin inom vård och omsorg (en strategirapport avlämnad i mars 2006). Thomas Östros har som näringsminister gett näringsdepartementet ett påtagligt ökat intresse för innovationsfrågor i förhållande till tidigare, då kommunikationsfrågorna och regionalpolitiken tenderat att dominera inom detta superdepartement. Ett färskt exempel är uppdraget till Nutek och Vinnova i april 2006 att »utreda hur offentlig upphandling ska kunna bidra till ökad innovation och förnyelse« (ett uppdrag som ska redovisas den 1 oktober 2006).

I motsatt vågskål väger, utöver vad som tidigare relaterats om den medicinska forskningens problem, att regeringen tagit

flera tunga beslut på andra områden än den direkta näringspolitiken, utan att konsekvenserna för innovationsklimat och tillväxtmöjligheter inom bland annat medicinbranschen nämnvärt beaktats. Det gäller bland annat skattepolitiken, förbudet för landsting att överlämna driften av sjukhus till privata företag, förbudet mot blandfinansiering med försäkringspatienter i vården samt överenskommelser med miljöpartiet om reglerna för djurförsök som skulle allvarligt försvåra för svensk medicinsk forskning.

Inte toppfrågan

En försiktigt formulerad sammanfattande bedömning är att en del har deklarerats och en del har gjorts av regeringen på senare tid som främjar en stark medicinsektor i Sverige för framtiden – men att uppgiften inte har varit dominerande för regeringen som helhet, med statsministern i spetsen, under det senaste decenniet. En framtidspolitik för excellens och tillväxt på ett kunskapsområde som medicin har uppenbart inte uppfattats som regeringens främsta strävan, fylld med en ambition och energi som gjort den styrande för politiken över alla fält och nummer ett i budgetprioritering. Den svenska regeringen har i ett viktigt historiskt skede inte sett och gjort något extraordinärt för medicinsektorn. Tvärtom har många andra länder varit mer förutseende och aktiva med nationella strategier, som lyft biomedicinen högt ovanför rutinbesluten i reguljära budgetprocesser.

Denna sammanfattande bedömning har fått stöd i många underhandskontakter med myndigheter, forskarsamhälle och branschorganisationer. Uttryck som »det finns begränsat intresse hos regeringen«, »regeringen har ingen mottagarkapacitet för rapporter« och »Sverige har ingen nationell framtidspolitik« är legio. Intrycket att här finns ett problem, en brist på det aktiva framtidsintresse som vore motiverat hos landets politiska ledning, har bekräftats också under diskussioner i referensgruppen till detta SNS-projekt.

Utan att i övrigt föregripa den följande studien, kan jag redan här säga att uppfattningen att Sverige har en verklig och allvarlig brist på framtidsstrategi och framtidsfokus för utmaningarna från den nya globala ekonomin delas, ofta emfatiskt, av praktiskt taget alla utanför dagens regeringskansli som jag har särskilt intervjuat för den här studien (se lista i källförteckningen). Det gäller i hög grad även för den huvuddel av de intervjuade som har socialdemokratisk bakgrund.

3. Studien

Varför har det svenska svaret på den biomedicinska revolutionen varit så relativt svagt?

Det är den fråga som resten av studien avser att belysa. Potentialen för svensk biomedicinsk sektor i den nya globala ekonomin har länge varit väl känd. Andra länders extraordinära satsningar för att ta ledningen likaså. Rapport efter rapport har kommit, med beskrivningar av våra förutsättningar och vad som borde göras: IVA:s *Teknisk Framsyn*, Vinnovas *Strategi för tillväxt – bioteknik*, *Politik för tillväxt – internationella trender och den svenska utmaningen* från ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier, rapporten från SNS välfärdspolitiska råd 2004 om vården som tillväxtpotential, JKL:s »Vårdforum« (lett av förre statssekreteraren i socialdepartementet Anders Lönnberg) med liknande slutsatser, viktiga studier av svenska styrkeområden från Invest in Sweden Agency, kartläggningar och vädjanden från Högskoleförbundet och Vetenskapsrådet, studier och förslag från branschorgan, som Sweden Bio.

Svaret på frågan »varför« kan inte ligga i omedvetenhet eller brist på underlag. Det finns i stället att söka i handlingslogiken i landets politiska ledning.

I det följande ska jag undersöka tre grupper av förklaringar:

- a) **Institutionella.** De gäller sådant som regeringskansliets organisation och arbetssätt, budgetprocessen, nivåproblemet i den svenska staten (stat/landsting), riksdagens arbetssätt – alltså faktorer som har att göra med hur de centrala statsorganen har byggts upp och arbetar. Med

begreppet institutioner avser jag här både organisationen som sådan och dess handlingsnormer.

- b) **Paradigm.** Här handlar det om de grundperspektiv som styr tänkandet och handlandet. »Budgetbalans är vår stora uppgift.« »Industripolitik är fel.« »Dynamiska effekter finns inte.« »Efter år av besparingar är det nu fördelningspolitik som gäller.«
- c) **Politiska.** Faktorer här är sådant som politiska alliansförhållanden, politiska dilemman mellan kort och lång sikt, den politiska kostnaden kortsiktigt för omprövningar, det mediedrivna samhällets bidrag till avkortning av tidshorizonten och en nervösare politisk beslutsmiljö.

Som underlag har jag läst in en mångfald rapporter, organisationsutredningar o.dyl. rörande den centrala statsförvaltningen – där Uppsalastatsvetaren Thomas Perssons avhandling *Normer eller nytta? Om de politiska drivkrafterna bakom regeringskansliets departementsindelning* (2003) har varit till särskild nytta. Regeringskansliets interna telefonkatalog (2006) är, som alltid, ett överträffat redskap för kartläggning av kansliets verkliga struktur. Detta material har kompletterats med en del egna delstudier.

Som stöd för bedömningen har jag fört längre samtal med de 22 personer som återfinns i källförteckningen. Urvalet av personer att intervjua har främst styrts av att jag velat få del av erfarenheter och bedömningar från personer som förenar två egenskaper: a) att själva ha varit verksamma i ledande positioner i regeringskansliet, b) att därefter ha visat påtagligt intresse för forskning och framtidsfrågor. Exempel är Ingvar Carlsson (utbildningsminister, framtidsminister, statsminister – därefter ordförande i Strategiska forskningsstiftelsen), Kjell-Olof Feldt (finansminister – därefter ordförande i Hjärnfonden), Bengt Westerberg (statssekreterare i finansdepartementet, socialminister – därefter ordförande i Vetenskapsrådet), Anna Ekström (statssekreterare i näringsdepartementet – därefter ordförande i Saco).

De tre grundfrågor jag har ställt under dessa samtal har varit:

1. Vilken är Din uppfattning om hur framtidsstänkandet/strategier för Sveriges framtid på ett område som biomedicin hanterats i landets politiska ledning och regeringskansli?
2. Om det finns ett allvarligt problem med det strategiska framtidsarbetet, vad beror det på, enligt Din mening? Vilka faktorer är de viktigaste?
3. Vad går att göra för att förbättra förhållandet?

Givet den tunga samlade erfarenheten och omdömet i kretsen av intervjuade, har samtalen gett betydelsefull vägledning. De har varit viktiga också för att undvika förslag i denna rapport som kan se bra ut på papperet men som i realiteten är skenlösningar eller riskerar att skapa värre problem än de löser. I syfte att få uppriktigast möjliga bedömning under samtalen, har jag förklarat att jag inte kommer att direktcitera från dem i rapporten. Syftet med samtalen har varit att få hjälp att bättre förstå vilka de avgörande bristerna och faktorerna är för framtidsarbetet i landets ledning.

I de följande tre kapitlen går jag i tur och ordning igenom de tre förklaringsgrupperna: *institutionella faktorer*, *paradigm* och *politiska faktorer*.

4. Institutionella faktorer

Det svenska regeringskansliet utmärks av två särdrag, internationellt sett:

- Det ena är uppdelningen mellan departement och relativt *självständiga myndigheter*. Bara Finland har motsvarande tradition av ett litet regeringskansli av stabskaraktär och stora, fristående ämbetsverk.
- Det andra är graden av *kollektivt beslutsfattande*, som går tillbaka på regeringens gamla karaktär av kollegium under kungen. Ett statsråd kan inte ens avge ett frågesvar i riksdagen utan att det har gått på delning för godkännande till alla övriga departement.

Statsvetare är ganska samstämmiga i att dessa båda grunddrag inte bör överges för framtiden. De väcker snarast ökat internationellt intresse som regeringsmodell, liksom ett tredje speciellt drag, nämligen den svenska *offentlighetsprincipen*. I en rad länder, t ex Storbritannien, genomför man förvaltningsreformer som syftar till att frigöra ministrarna från detaljansvar för genomförande och förvaltning, via fristående myndigheter. En minister ska inte längre behöva vara direktansvarig för varenda postlåda i Skottland första dagen han tillträder (den brittiska tv-serien »Yes, Minister« ger en god beskrivning av detta system). Där det kollektiva beslutsfattandet är svagt uppstår regelmässigt inkonsistenser i politiken, stora spänningar mellan olika delar av regeringen samt extra starka tendenser till en sektorskonkurrens, som inbjuder till större lojalitet med sektorns lobbyister än med en samlad regeringspolitik (även här är Sir Humphrey i »Yes, Minister« ett gott sanningsvittne).

De båda särdragen ger en särskild svensk karaktär åt två problem som finns i varje lands ledning:

Det ena problemet kan kallas *det vertikala*. Hur överförs beslut och intentioner från regeringen nedåt till fristående myndigheter – och hur slussas man och tar emot information från myndigheter i regeringskansliet?

Det andra problemet är *det horisontella*. Hur åstadkommer man i praktiken den koordinering av politiken inom regeringen, en gemensam linje, som den kollektiva beslutsmodellen förutsätter?

Det frånvarande departementet

För att börja med *det vertikala problemet*: Vägen nerifrån och upp är numera mer problematisk än vägen uppifrån och ner. Vi har i Sverige starka myndigheter men svaga departement. I en situation med stora omvärldsförändringar blir det särskilt viktigt att kunna skaffa och hantera kunskap. Utredningskapaciteten och den gedigna kompetensen finns på myndigheterna, i liten grad på departementen. Ofta gör detta att arbetsfördelningen departement/myndighet fungerar omvänt mot teorin: myndigheter sysslar med stora frågor och med tänkande, regeringen med små frågor och med brandkärsutryckningar. Förhållandet skapar ett problem med regeringens *mottagningskapacitet*. Rapporter skrivs, analyser görs, utredningar och förslag levereras – men till vem? Ofta till en ung, relativt oerfaren departementssekreterare som regelmässigt finner det svårt att vinna intresse högre upp i hierarkin, även när vederbörande är skicklig och engagerad.

I en studie för SNS författningsprojekt, *Vem styr?*, analyserar tre ytterst kvalificerade författare (Per Molander, Jan-Eric Nilsson och Allen Schick) det här problemet. De myntar uttrycket *Det frånvarande departementet*. »Ansvaret för löpande myndighetskontakter är delegerat till yngre handläggare, som dessutom förväntas lösa många andra uppgifter.« »Myndigheten får ingen kvalificerad samtalspartner på regeringssidan.« »Nyanställd personal vid regeringskansliet,

ibland med erfarenheter från myndigheter men inte sällan med begränsad arbetslivserfarenhet, börjar som departementssekreterare. Ansvaret för att ha kontakter med en och ofta flera myndigheter är en av de första uppgifterna man tilldelas. För att undvika att handläggarna ›fångas‹ av sin myndighet är det vanligt att de roterar mellan olika sysslor. Nackdelen med ett sådant system är att personalen sällan hinner utveckla djupare kunskaper inom ett fackområde.«

Om man undantar stödfunktioner och UD:s utrikesförvaltning är omkring 2 200 personår tillgängliga inom regeringskansliet. Detta motsvarar ungefär 1 procent av den totala arbetsstyrkan inom den statliga sektorn. Enligt en studie av Forss (2000), *Vad kostar det att regera?*, Ds 2000:27, används ungefär 5 procent av regeringskansliets resurser åt myndighetsstyrning. Det motsvarar ca 100 personår. »Kan så få styra så många?« frågar SNS-studien. Man kan också vända på frågan: »Kan så få ta emot och meningsfullt behandla analyser och informationer från så många?«

Enligt departementens egen uppskattning används i snitt 40 procent av tjänstemännens tid numera till EU-relaterade frågor. Svar på frågor i riksdagen och brevsvår till allmänheten upptar också en stor del av tjänstemännens tid. Arbete med lagstiftningsfrågor samt budgetarbete är andra tunga uppgifter för regeringskansliet. Regeringen har vidare alltjämt egna förvaltningsbeslut, även om antalet har halverats på tio år genom delegering. En sentida utveckling är att regeringskansliet självt hanterar betydande anslag, 15–20 miljarder kronor enligt SNS-studien, för projekt av olika slag (regionala ändamål, jämställdhet etc.), i stor utsträckning tillkomna av politiska symbolskäl.

Allt det här gör att det a) är en liten andel av regeringskansliets arbete som ägnas relationen till myndigheter, b) regelmässigt är de minst kvalificerade som sätts på dialogen med myndigheter.

Den bild som ges av Molander m.fl. i *Vem styr?* bekräftas av de intryck jag fått under många samtal med personer på myndigheter och organisationer, liksom av kvalificerade

fristående sakkunniga med erfarenhet från regeringskansliet. Som en sådan formulerar det: »Mot en myndighet med 400 anställda ställs en 28-årig departementssekreterare. Kompetensen finns på myndighetssidan. Det är tomt på andra sidan bordet.«

Några sammanfattande citat från *Vem styr?*:

Man kan sammanfatta diskussionen på följande sätt: Det finns ingen uppenbar obalans mellan regeringskansli och myndigheter vad gäller löner eller utbildningsbakgrund; å andra sidan utgår ingen synlig lönepremie för uppdraget att arbeta i regeringskansliet. Regeringskansliet lider allvarlig brist på kapacitet för att formulera krav på och ta emot information från myndigheterna. De cirka 100 personår som för närvarande avdelas för ändamålet framstår som helt otillräckliga. Om man tänker sig att en medelstor myndighets verksamhetsområde kräver 3 till 4 personår – rimligt med tanke på uppgifternas omfattning och komplexitet – skulle de totalt cirka 300 myndigheterna kräva 1 000 snarare än 100 personår. Vidare råder det brist på personal med rätt utbildning. Detta utgör inte i sig en obalans mellan regeringskansli och myndigheter, utan är snarare en allmän brist på analytiskt tränade personer med kapacitet att angripa de komplicerade uppgifter som styrningen av den statliga sektorn ger upphov till.

... Regeringskansliet har idag inte den strategiska kapacitet som krävs för att styra ett växande antal allt mer komplexa verksamheter.

... Många myndigheter tar sin uppgift på allvar och producerar mängder av information om verksamheten. Men när så sker är regeringskansliet sällan förmöget att bearbeta informationen och anpassa den till beslutsfattarnas behov. Bristerna kommer till uttryck på olika sätt. Regeringskansliet har många arbetsuppgifter, och det är uppenbart att det stöd som med kort varsel påkallas av ministrar och statssekreterare ges den högsta prioriteten när knappa resurser skall fördelas. Myndighetsansvaret ges ofta till nyanställda medarbetare att sköta på deltid.

Problemet handlar inte bara om antal personer eller arbetstimmar. Att översätta politiska mål till strategier, att analysera scenarion med olika restriktioner och risker och andra

liknande uppgifter kräver erfarenhet och formell utbildning som för närvarande är ganska sällsynt i regeringskansliet. Få anställda har forskarutbildning. Erfarna medarbetare lämnar ofta regeringskansliet för en myndighet, medan en rörelse i motsatt riktning är mindre vanlig.

Om vi tar näringsdepartementet, så är det numera ett stort departement. Om vi bortser från regeringens förvaltningsavdelning (FA) – som handhar intern service – och utrikesdepartementet – som också är en myndighet med stor förvaltningsapparat runt om i världen – har departementen följande antal totalt anställda i februari 2006, i storleksordning (enligt uppgift till mig från förvaltningsavdelningen):

Finansdepartementet	452
Näringsdepartementet	432
Justitiedepartementet	340
Utbildning och kultur	304
Socialdepartementet	303
Miljö- och samhällsbyggnadsdep.	227
Försvarsdepartementet	156
Jordbruksdepartementet	155
Statsrådsberedningen	88

Näringsdepartementet är alltså näst störst och i nivå med finansdepartementet i storlek. Vad består det av?

Departementet har tre statsråd: för näringsliv, för infrastruktur och för arbetsliv. Utöver ett politiskt sekretariat, pressinformation, sekretariat för brevsvår och information samt sakkunniga för vänsterpartiet, består näringsdepartementet våren 2006 av ett stort antal enheter.

Sakenheterna, de som handlägger bestämda ämnesområden, är:

Enheter för infrastruktur	10 personer totalt
Regional utveckling och turism	34
Transportpolitik	24
IT, forskning och utveckling	33 (varav 22 för IT-politik och telekomfrågor)
Statligt ägande	24
Näringslivsenheten	35 (varav 11 konkurrens- och statsstödsfrågor)
Arbetsmarknad	24
Arbetsrätt och arbetsmiljö	20
Jämställdhet	27
Hållbar utveckling och basnäringar	14

Till detta kommer stödfunktioner som rättssekretariatet (35 personer), registraturet (4), projektsekretariatet (5), administrativa sekretariatet (23), budgetsekretariatet (7) och det tidigare nämnda sekretariatet för information (16).

Slutligen sekretariatet för EU och internationell samordning (16) samt analys- och utredningssekretariatet (14).

Av de 14 på analys- och utredningssekretariatet är chefs-tjänsten vakant, enligt den i mars 2006 utgivna Regeringskansliets telefonkatalog 2006, och fyra handläggare sysslar med arbetsmarknadsstatistik. Som handläggare för näringsliv och globalisering kvarstår sex departementssekreterare och två ämnesråd, varav departementssekreterarna delvis också har myndighetsansvar. Detta är analys- och utredningskapaciteten.

Bland sammanlagt 432 anställda på näringsdepartementet har jag i Regeringskansliets telefonkatalog för 2006, som noga anger varje handläggares uppgift, kunnat hitta en enda person med en uppgift som rör sektorn läkemedel/bioteknik/medicinteknik – en departementssekreterare på enheten för IT, forskning och utveckling med ansvar för »bioteknik, innovationsbron, teknikbrostiftelser«.

Föga förvånande ansåg sig näringsdepartement behöva låna in en kvalificerad handläggare från sin myndighet Vinnova för att i departementet kunna hantera Vinnovas förslag till »Strategi för tillväxt – bioteknik« samt branschsamtalet kring läkemedel, bioteknik och medicinteknik.

Ett grovt överslag över antal personer som arbetar med några olika branscher skulle kunna vara följande:

Jordbruk och fiske	ca 35 personer (= lantbruksenheten m.m. på jordbruksdep.)
Regioner och turism	34 (på näringsdepartementet)
IT/Telecom	24 (på näringsdepartementet)
Energi	24 (på miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)
Byggsektorn	18 (på miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)
Gruv, stål och skog	9 (på näringsdepartementet)
Tjänstesektorn	2 (på näringsdepartementet)
Biotech och medicin	1 (på näringsdepartementet)

37 personer på näringsdepartementet har vidare som huvudsaklig uppgift området vägar och järnvägar.

Är denna, ungefärliga, fördelning av personinsatser i regeringskansliet uttryck för den vikt man fäster vid olika näringar? Den omedelbara bild man får är att bemanningen mer speglar historiska regleringar, och EU, än framtidsbehov. Till någon del kan de också vara uttryck för särintressemakt, möjlighet att göra sig gällande politiskt, vid olika tidpunkter. På senare tid är det tydligt att »fordon« är ett område som via en kombination av effektiv lobbyverksamhet och reella hot om utflyttning lyckats tillskansa sig regeringens öron och ögon.

Två av Sveriges stora nettoexportörer – skogsindustrin och medicinbranschen – möter ett förbluffande lågt näringspolitiskt intresse (fyra av de nio tjänsterna för »gruv, stål, skog« ovan avser skog). Detsamma gäller tjänstesektorn – vård, utbildning m.m. – som näringar med exportmöjligheter. Jordbruk, energi och bygg ägnas stort intresse, vilket också har politiska orsaker. Intressant är att IT som framtidsbransch har fått en ganska stor plats i näringsdepartementet, med en särskild sakenhet benämnd »IT, forskning och utveckling« och inom den sakenheten bland annat en särskild delgrupp med nio personer för IT-politiska frågor plus en annan grupp på fem personer kallad IT-politiska strategigruppen. Skillnaden mot medicin och biotech är påtaglig.

Tilläggas bör att utbildningsdepartementet har några handläggare med inriktning på medicin, två på universitets- och högskoleenheten, en på den forskningspolitiska enheten samt en handläggare för Vetenskapsrådet och innovationsrelaterade frågor.

Tidsbristen och ett statsråds huvud

En särskild fråga är vad som händer på vägen från en enskild handläggare via departementsråd till departementets politiska ledning? Thomas Persson kallar i sin avhandling detta för »den lilla vertikala frågan«. Vi vet från tidigare forskning, i svensk miljö främst Torbjörn Larssons studie *Regeringen och dess*

kansli (1986), att enskilda medarbetares lojalitet, perspektiv och gemenskap främst är knutna till den egna arbetsenheten, som regel ledd av ett departementsråd. Någonstans därovanför finns det ett departement – och långt borta en regering. Hur får statsrådet del av ett material som har inkommit till en handläggare på hans/hennes departement – i en form som väcker intresse och som är hanterbar?

Detta är en svårare fråga än vad man kan tro. Om statsrådet inte tar några egna initiativ, kommer vederbörande ändå att vara fullt upptagen. Medier för kommentarer, riksdagsmän för frågesvar, tjänstemän för förvaltnings- och lagstiftningsärenden, sektorn för besök och tal, kommuner för uppvaktningar, generaldirektörer för kontakt och försäkran om sin ställning – trycket är enormt på ett statsråd. Arbetsituationen och tidskonkurrensen beskrivs i min avhandling *Rivstart?* (1987), s. 273ff. Det som *måste* göras tar över från det som *borde* göras. Det är mycket lätt hänt att djupa analyser och långsiktiga perspektiv, som inte är akut nödvändiga att hantera, skjuts åt sidan. Som en verklig nestor i regerande (s) formulerar det för denna rapport: »Det är troligt att många rapporter och forskningsdokument bara sätts in i pärmar som blir liggande i lådor, kanske inte ens lästa av någon. Det produceras mycket PM och rapporter. *Men det är en för lång hanteringssträcka fram till beslut.* Rapporterna når aldrig statsrådet. Kanske det gäller att »det kastas mycket pärlor åt svinen!«.

Samme nestor påpekar att några förhållanden har förvärrat problemet:

1. Familjesynen är annorlunda än förr, vilket har gett statsråd mindre tid under en vecka. Förr var det normalt att ett statsråd, liksom statssekreteraren, arbetade på departementet från tidig morgon till 10–12 på kvällen samt alltid på lördagar, ofta även söndagar. Detta är numera oacceptabelt för familjerelationer.
2. EU är en ny faktor, som tar enormt mycket tid, om än varierande mellan departementen. Det är dels fråga om tid för ärenden, dels för resor till ministermöten. Enligt

en rapport från Statskontoret, 2000:15, uppgav fem av tio departement på förfrågan att de ägnade mellan 40 och 90 procent av arbetstiden åt EU-frågor. Miljödepartementet och jordbruksdepartementet toppar listan.

3. Mobiltelefoner och andra moderna former för kommunikation, även datorn, har ökat antalet ingångar och bidragit till en hetsigare rytm. »Numera kan ett kommunalråd i Norrbotten ringa på mobilen 11 på förmiddagen och säga »jag skulle behöva ett besked före mötet med arbetarekommunen i kväll.« Förväntan om att besked ska komma fort, de nya snabba vägarna att nå fram samt den nya respektlösheten inför statsråd (min egen iakttagelse) har höjt tempot och antalet inkommande impulser.

Jag skulle vilja lägga till att medieutvecklingen också är en viktig ny faktor. Mängden tv-kanaler, specialtidningar och webbtidningar gör att betydligt fler redaktioner än förr ligger på för att få fram informationer, begära kommentarer samt – inte att förglömma – skapa kriser som kräver brandkårsutryckningar.

Hur får frågor om forskning och framtidsstrategier plats i ett statsråds huvud, i en sådan daglig arbetsmiljö?

Delvis handlar det om organisation. Statsrådet måste medvetet organisera sin tillvaro och sin stödorganisation så att framtidsimpulser som annars inte kommer fram verkligen når honom eller henne. Statsråd kan skapa särskilda råd med den här inriktningen på sitt ansvarsfält, bestående av ledande forskare och praktiker. Statsrådet kan lägga upp en plan för samtalskvällar. Statsrådet kan uppdra åt någon lämplig person på sin pressenhet att särskilt bevaka populärvetenskapliga tidskrifter och artiklar, att till exempel ta med på resor. Statsrådet kan, som Thage G. Peterson gjorde som näringsminister, helt vid sidan om departementet skaffa sig en krets av kunniga och pådrivande läsare, med uppgift att rapportera vad som pågår inom forskarvärlden, tipsa om artiklar om tekniska och vetenskapliga landvinningar m.m. Det är

mycket lätt att få andra, inklusive egna ambitiösa tjänstemän i departementet, att ställa upp på det här – *under förutsättning att de känner att de i statsrådet har en mycket intresserad och angelägen mottagare!*

Det går att organisera sin miljö som statsråd så att den understödjer medvetenhet om forskning och tänkande kring långsiktiga frågor. Detta sker inte med automatik. Moment 22 i sammanhanget är förstås att ett statsråd för att bygga sig denna sorts organisation redan måste vara medveten om behovet av den, dvs. ha ett genuint intresse för forskning och framtidsfrågor. Som en av de intervjuade formulerar det: En statsminister borde pröva personerna från den här aspekten vid val av statsråd. Vilket intresse har de för framtidsfrågor? Om de inte har intresse för att ta den tiden, blir det ett svart rum. »*Det krävs en omorganisation i statsrådets huvuden.*«

Om jag får väga en gissning, kan detta vara den viktigaste aspekten av de branschsamtal som fördes under hösten kring läkemedel, bioteknik och medicinteknik. De kan ha hjälpt departementsledningen att på ännu större allvar se potentialen på det här området, bli mer kunnig och verkligt intresserad. I vart fall har aktiviteten och initiativen på området ökat avsevärt halvåret efter att samtalen slutfördes.

Strävan efter *en* regering

Låt mig nu gå över till det andra huvudproblemet i ett regeringskansli, vad som kan kallas *det horisontella problemet*. Hur får man en samlad konsistens i regeringens politik, som uttryck för att det är *en* regering, trots att den arbetsmässigt är uppdelad på många olika sakområden? Detta är mycket viktigt för framtidsfrågorna, eftersom de sällan följer just de administrativa gränser som har satt *the organization of bias*. Skatter, sjukvård, forskning, djurskyddsregler och integritetsskydd är exempel på frågor – hanterade av fem olika departement – som inte ligger på näringsdepartementet, men som har utomordentlig betydelse för medicinsektorn. Generellt kan man säga att snäva sektorsgränser och perspektiv byggda

på gamla organisationsmönster är särskilt hämmande för innovationspolitik. Innovationer innebär till själva sin natur nya kombinationer av faktorer och egenskaper, över gamla definitioner och gränser.

Uppfattningen att det finns för mycket av revir- och sektorstänkande i regeringskansliet är utbredd bland politiska ledare med egen erfarenhet, likaså har den varit starkt präglade för senare års organisatoriska reformer. Ingvar Carlsson erfor som »framtidminister«, med placering i statsrådsberedningen, att departementen var mycket känsliga om någon annan tog upp frågor som låg på deras ansvarsområde. Intervjuad för Thomas Perssons avhandling *Normer eller nytta?* säger statsminister Göran Persson (s. 243):

Så länge det finns ett allmänt medvetande om att vissa frågor sorteras in under någon slags rubrik – transportpolitik, skolpolitik, socialpolitik – finns det också en administration och ett politiskt nätverk, en politisk struktur, som gör det där till sin sektor, oavsett vad man har valt för förvaltningsform.

Tsunamikommissionen pekade på »hämmande gränser mellan olika sektorer och det oklara gränssnittet mellan regeringskansliet och myndigheterna« som två besvärande förhållanden för snabb och effektiv krishantering. Den för det inre reformarbetet viktiga Landahlrapporten, *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder* (2003), med Jan Landahl som projektledare, beskriver som ett problem »stora kulturskillnader mellan departementen och mellan olika personalkategorier och en avsaknad av gemensamma värden, uppfattning om vem som är den yttersta uppdragsgivaren, den gemensamma uppgiften och rollerna i myndigheten.«

»Regeringen har betraktat den starka sektoriseringen som det främsta problemet med organisationen och därför ägnat betydande möda åt att svetsa samman regeringskansliet till en sammanhållen myndighet«, fastslår Thomas Persson i sin avhandling. »Kampen mot sektoriseringen har varit regeringens främsta förvaltningspolitiska uppgift inom den egna organisationen.« »Den väsentliga iakttagelsen från avhandlingens empiriska avsnitt är att arbetet med att bryta revir-

tänkandet har bedrivits med stor målmedvetenhet från regeringens sida.«

Reformarbete och reformförsök har pågått på två nivåer.

Den ena nivån är *den förvaltningspolitiska*. Sedan 1997 är Regeringskansliet en myndighet. Man har infört ett gemensamt internt datasystem, en gemensam logotyp för Regeringskansliet, en gemensam process för verksamhetsplanering, m.m. Landahlrapporten föreslog också olika personalpolitiska åtgärder, som kurser av olika slag för att bidra till »ett mer gemensamt klimat«. Den pekade vidare på behovet av en starkare statsrådsberedning: »Statsrådsberedningens strategiskt samordnande och beslutande roll om inriktningen av den politiska verksamheten och myndighetens långsiktiga inriktning och utveckling föreslås bli tydligare.« Gemensamma riktlinjer är ofta för otydliga för att bli verkligt styrande ute i organisationen, konstaterade rapporten.

»Regeringskansliet måste betraktas som en helhet med en gemensam uppgift, oavsett departementstillhörighet«, fastslog Landahlrapporten och kom med följande maning till organisationen:

En konsekvens av det kollektiva beslutsfattandet är att när regeringen beslutar om policy, handlingslinje eller riktlinjer för ett tvärgående ämnesområde som politiskt prioriterat eller som skall beaktas, måste det vara en självklar utgångspunkt att dessa beslut genomsyrar organisationen oavsett var det formella ansvaret för just denna policy eller handlingslinje ligger. Det är därvid viktigt att regeringen och den som äger och ansvarar för ämnesområdet i Regeringskansliet anger handlingslinjens vikt, de krav som ställs på åtgärder, medverkar till att nödvändig kompetens finns och följer upp resultatet.

Den andra nivån är *den politiska*, som kommit till uttryck i initiativ från statsministrarna. Göran Perssons beslut efter valet 1998 att inrätta ett »superdepartement« från 1 januari 1999, när nuvarande näringsdepartementet skapades, hade som ett av sina huvudsyften att bryta ner revir. Statsminis-

terns förtrogne och dåvarande statssekreterare Pär Nuder beskriver den delen av syftet så här för Thomas Perssons avhandling:

Det var ett väldigt viktigt steg för att bryta de traditionella gränserna mellan departementen. Varje departement, framför allt de äldre departementen, har utbildat en departementskultur. Departementen har skilt sig från varandra i arbets sätt, i arbetsformer och det här ville vi på något sätt försöka komma åt därför att det är *en* regering, det är *ett* regeringskansli, det är *en* myndighet. Och i den meningen fanns det ett egenvärde i att ruska om i strukturen. Men det fanns naturligtvis en mycket uttalad politisk ambition med det här, nämligen att politikområden som hörde nära samman skulle komma än närmare varandra. Det skulle inte finnas de här brandväggarna emellan.

Andra initiativ med samma syfte har varit Ingvar Carlssons försök med *statsrådsgrupper*, eller regeringskommittéer, efter valet 1988. En välfärdsgrupp bildades, med socialministern som ordförande, en utrikes- och säkerhetsgrupp, ledd av utrikesministern, och en tillväxtgrupp, ledd av dåvarande industriministern. Därtill fanns en ledningsgrupp bestående av statsministern, finansministern, justitieministern, miljöministern och ordförandena i de tre statsrådsgrupperna, sammanlagt sju statsråd.

Ingvar Carlsson införde vid sin återkomst som statsminister 1994 en annan innovation, nämligen *statsrådskontrakt*. Förebilden var Bill Clinton och inspiratören Allan Larsson. Statsministern nöjde sig inte med att utse sina statsråd, utan krävde därtill av var och en av dem att de skrev ett kontrakt med statsministern om vad de skulle utföra som statsråd. Kontrakten siktade framför allt till att säkra ett lojalt arbete med att sanera statsfinanserna.

Göran Persson har i stället då och då använt sig av *tillfälliga statsrådsgrupper*, i syfte att få statsråden att samprata sig och engagera sig för en frågeställning som gick utöver det egna departementets revir. Inga skrivna direktiv har getts till dessa grupper.

De återkommande initiativen belyser att det från statsministern funnits ett missnöje med revirtänkande och sektorisering inom regeringen. Det gäller även för en erfaren enpartiregering som den socialdemokratiska. En koalitionsregering kan, paradoxalt nog, bli mindre sektorsuppdelad genom att en annan stark dimension – partiskillnader – tvingar fram förhandlingar och samordning på central nivå, under ledning av statsministern, för att komma fram till en gemensam linje.

Men att försöken återkommer visar också att det inte finns någon enkel lösning på problemet. Det består nämligen av genuina dilemman, som sällan erkänns.

- Permanenta statsrådsgrupper, med en ledningsgrupp, kommer i praktiken i konflikt med den svenska kollegieprincipen genom att de skapar något av ett inre kabinett. Statsrådsökretsen kommer att uppdelas i ett inre och ett yttre skikt.
- Statsrådskontrakt är intressanta som metod för att ange ett uppdrag från statsministern, men grundkaraktären av kontrakt är motsatsen till daglig interaktion i kollegial diskussion och förhandling. Kontrakt är en form för stor autonomi, sedan kontraktet väl skrivits.
- »Ett regeringskansli med en kultur och en gemensam politik« låter bra, men står i konflikt med det samtidiga behovet av stor sakkunskap på den mångfald av områden som regeringen sysslar med. Enheten för brottsmålsärenden på justitiedepartementet, enheten för transportpolitik på näringsdepartementet, enheten för det militära försvaret på försvarsdepartementet och kulturenheten på utbildningsdepartementet kan inte ha samma kultur och utsikt – utan att det specialkunnande och den långsiktiga inlärning som krävs för varje uppgift eftersätts. Regeringen behöver också gedigen expertis, inte bara gemensam kultur.

Även om administrativa och politisk-organisatoriska reformförsök kan pigga upp, och ibland åstadkomma något, är det en illusion att tro att genuina dilemman går att upphäva.

Den sektoriella principen för uppdelning av ett regeringskansli, eller riksdagens utskottsorganisation för den delen, är inte den enda tänkbara. Ett sätt att ange tänkbara indelningsgrunder är det som förts fram av Olof Petersson och Donald Söderlind i *Förvaltningspolitik* (1992). Man kan följa:

- a) en *sektoriell princip* (t.ex. bostadsdepartementet, socialdepartementet),
- b) en *territoriell princip* (utrikesdepartementet, inrikesdepartementet, kommundepartementet),
- c) en *funktionell princip* (finansdepartementet, med pengar som grund, justitiedepartementet, med lagar som grund).

Varje indelningsprincip rymmer sina dilemman. Riksdagen gick med sin nya utskottsorganisation 1970 extremt långt i sektoriell riktning, efter att utskottsväsendet tidigare väsentligen hade funktionell grund (bevillningsutskott, statsutskott, lagutskott etc.). Detta skedde förstås under intryck av tidens reformsyn, med stora program som växte fram inom sektorer. För departementens del låg nog samma faktor i stor utsträckning bakom 1965 års departementsreform, med uppdelningen på olika ämnesområden till *sakenheter*, de som sedan dess är kärnan i regeringskansliets arbete.

Man kan diskutera denna sektoriella inriktning på sakenheter (och regeringsbildare borde ägna mer möda åt att avgöra vilka dessa grundenheter bör vara; de definierar arbetsperspektivet i högre grad än en ofta meningslös flytt av enheter mellan departement). Men sakenheterna är sedan 1965 ett faktum. Det finns ingen absolut sanning om bästa indelningsgrund av en komplex verklighet. Jag utgår härvidlag från att rådande system väsentligen består.

Byråkratins förhandlingskultur

De återkommande klagomålen på revir och sektorisering kan ha berättigande, men en byråkratis beteende är samtidigt rätt

lätt att genomskåda. Byråkrati förutsätter, per definition (och sedan Max Weber), *rutinisering*. Du följer vissa former och vissa handlingsnormer, dels för att ge stadga åt det dagliga arbetet, dels för att smälta in i miljön och dels för att spela den roll som du är satt i. Herbert Simon visade med sitt banbrytande arbete om begränsad rationalitet (*Administrative Behavior*, 1945) att ingen människa i en konkret berednings- och beslutssituation i en administration klarar att tillämpa fullständig rationalitet, med övervägande och gradering av alla handlingsalternativ. Man tvingas tillämpa tumregler och standardprocedurer. Man förhandlar på pragmatisk grund, där *where you stand depends on where you sit*. Man tenderar att ändra på marginalen, eftersom det är alltför mödosamt att riva upp ett redan rådande historiskt arv. Om ett departement får 2 procents anslagsökning i en budgetförhandling, ska det mycket till för att ett annat ska kunna få 3, för att inte tala om 10. Beslut går lättare att få igenom om man väljer förslag för vilka man själv har instrument, och inte alltför mycket behöver dra in andra delar av organisationen. Man värnar den egna delorganisationens handlingsutrymme genom att inte onödigtvis lägga sig i andras sfärer; denna reciprocitet främjas av vetenskapen att »man ses igen«. Det byråkratiska beteendet tenderar att vara måttfullt, fantasilöst, begränsat, kompromissinriktat inom den ram av aktörer och processer som definierar systemet. Det har ingen på förhand given ideologisk inriktning. Byråkrater kan tänkas vara vänster på grund av sin identifiering med den offentliga sektorn, konservativa på grund av elitställning och förvaltare av det existerande, center på grund av sin ständiga balansering.

Olika departement och sektorer tenderar vidare att argumentera inom ramen för olika tankemodeller, som har formats inom sektorn och dess vetenskapsområden, skilda *epistemic communities*. En intressant analys av detta fenomen finns i en rapport från det nordiska Centre for Innovation Research – *Good Practices in Nordic Innovation Policies* (2003) – kapitel 2, »Rationalities and innovation policy learning«. »För individen är det rationellt att ha en mental

kartbild bestående av begrepp och vissa fasta uppfattningar inom ett specifikt område», konstaterar rapporten. Den lägger ytterligare en väsentlig aspekt till analysen av vad som utmärker sektorisering.

Inom det svenska regeringskansliet utövas de byråkratiska dragen via en *förhandlingskultur*. Om man inte kan undvika kontakt med andra enheter eller departement tvingas man förhandla sidledes – departementssekreterare med departementssekreterare, sedan departementsråd med departementsråd, möjligen statssekreterare med statssekreterare, i rena undantagsfall statsråd med statsråd – och ytterst med statsministern i rollen som »avdömare«, om inte annat så via statsministerns stöd till sin finansminister, som stöder sin budgetchef, som stöder den enhetschef på vars enhet ett visst ämne ligger.

Denna process är mödosam. Den är ett faktum. Var och en som vill använda Regeringskansliet för bestämda syften måste se den.

Två medicinexempel

För att ta två exempel från läkemedelsområdet:

- a) *Läkemedelsförmånen*. Eftersom landstingen via sin skatterätt finansierar huvuddelen av sjukvården, blir läkemedelsförmånen – dvs. statens bidrag till landstingen för köp av läkemedel, som del av överenskommelsen för några år sedan om att överföra även kostnadsansvaret för läkemedel i sjukvården till landstingen – den särklassigt tyngsta anslagsposten för årlig förhandling mellan finansdepartementet och socialdepartementet. Av 25 miljarder kronor för vård på socialdepartementets budget för 2006, består 20,5 miljarder av läkemedelsförmånen och 3 av tandvård. Finansdepartementets budgetförhandlare tenderar att se läkemedelsförmånen enbart som en kostnadspost, »extremt« snävt som en person som varit med om dessa förhandlingar uttrycker det. De försöker pressa ner storleken på anslaget för läkemedel,

i förhandling med social. De bryr sig normalt inte om någonting annat i sjukvården, ej heller frågorna kring kostnadseffektiviteten i läkemedelsanvändningen i förhållande till andra insatskomponenter i vården.

Samtidigt har staten att föra en förhandling med landstingen, företrädna av kommun- och landstingsförbundet (Sveriges kommuner och landsting, SKL), om läkemedelsförmånens storlek. Man sluter treårsöverenskommelser, i praktiken mellan finansdepartementet och socialdepartementet samt Landstingsförbundet. Landstingen har starka vänner i riksdagen och bland allianspartierna. Landstingen och deras vänner försöker driva upp storleken på läkemedelsförmånen. När landstingen väl fått en överenskommelse, har de dock inget intresse av att använda utrymmet för att köpa läkemedel. Förmånen från staten ges som ett bidrag till landstingen. Om dessa lyckas hålla utläggerna för läkemedel lägre än vad de erhållit i kompensation från staten, så kan mellanskillnaden gå rakt in i kassan, för andra ändamål.

I denna grundlogik mellan tre aktörer uppstår anslagen för läkemedel. Ingenstans finns i denna logik kvalitetsgranskningar, en bedömning av värdet av olika insatsfaktorer i vården eller läkares professionella värdering.

Logiken bröts i någon mån i samband med den senaste treårsuppgörelsen, då ledande personer i finansdepartementet övertygades om att det var viktigt för den biomedicinska sektorns framtid i Sverige, liksom för patienterna, att landstingen manades främja användning av innovativa läkemedel. Till dessa skrivningar bidrog säkert också att det fanns ett intresse hos regeringen att hävda auktoriteten för dess egen myndighet – Läkemedelsförmånsnämnden – i förhållande till landstingens läkemedelskommittéer. Exemplet torde visa att den byråkratiska grundlogiken för de olika aktörerna delvis kan brytas, om det finns ledare (som i det här fallet en statssekreterare på finansdepartementet och en ordförande i landstingsförbundet) med egen insikt och vilja.

- b) *Branschsamtalen.* Dessa fördes mellan branschen läkemedel, bioteknik, medicinteknik och företrädare för näringsdepartementet. Branschen begärde att också frågor rörande sjukvården som köpare och beställare skulle komma in i samtalen, däribland frågan om kvalitetsmodeller för läkemedelsanvändning. Därmed drogs socialdepartementet in. Tjänstemän därifrån har den naturliga grundattityden att näringsdepartementet inte ska lägga sig i hälso- och sjukvårdsfrågor. Man bevakar att inget sker som inkräktar på socialdepartementets sjukvårdsroll. Näringsdepartementets tjänstemän söker helst välja handlingsinstrument som inte kräver att andra fackdepartement behöver dras in. Först med branschsamtalen som centralt regeringsinitiativ och bredare arena blev det möjligt att verkligen samla alla berörda aktörer, däribland socialdepartementet samt kommun- och landstingsförbundet, för att på allvar göra något tillsammans för att upprätta effektiva system för läkemedelsregister och kvalitetsbedömning, ett viktigt krav från läkemedelsindustrin. Finansdepartementet kom inte in i samtalen förrän alldeles på slutet, och då enbart för att bevaka att de inte hade några budgetimplikationer, utöver de 33 miljoner kronor per år och bransch som avsatts för de sex branschsamtalen (sammanlagt en miljard). Detta framgår av slutrapporten samt av det faktum att det var budgetavdelningen och inte den ekonomiska avdelningen som deltog.

En viktig aspekt i båda dessa exempel är att när en utomstående kraft kommer in som direkt aktör, så ändras förutsättningarna för det interna spelet i regeringskansliet. Kravet på förhandling med kommun- och landstingsförbundet ger en annan spelsituation än om finans- och socialdepartementen skulle göra upp om läkemedelsförmånen på egen hand. Läkemedelsindustriföreningens närvaro i branschsamtalen – och det latent hotet att industrin skulle skapa allmänpolitiska svårigheter för regeringen genom att lämna samtalen – ska-

pade arenor, beslutspunkter och ett tidstryck som resulterade i överenskommelser mellan närings- och socialdepartementen + kommun- och landstingsförbundet som knappast hade kunnat komma till stånd med gängse logik.

Men kan man göra något för att Regeringskansliet i sig självt övervinner en skadlig typ av revirbevakning och förhandlingskultur?

De två institutioner som analysen då måste fokuseras på är finansdepartementet och statsrådsberedningen. Dessa två har full legitim kraft att verka samordnande, den ena främst via sin kontroll över budgetarbetet, den andra på grund av att alla ministrar är utsedda av statsministern och verkar på hans mandat. Den föregående analysen av styrkan i byråkratiskt beteende och regeringskansliets förhandlingskultur – kombinerad med den samtidiga insikten att det av kunskapskäl inte går att vara utan en specialiserad ämnesorganisation – visar att stora krav ställs på finansdepartementet och statsrådsberedningen, om de ska kunna i praktiken hävda något perspektiv som annars inte ligger naturligt till för organisationens inre logik.

Budgetreformens egenheter

När det gäller *finansdepartementet* ska jag här fokusera på dels budgetmodellen, dels dess organisering av perspektiv.

Budgetmodellen bygger sedan budgetreformen i slutet på 1990-talet på att man först sätter ett utgiftstak för vart och ett av 27 utgiftsområden, rullande för tre år framåt. Taken föreslås av regeringen i vårbudgeten i april och beslutas preliminärt av riksdagen i juni. Senast den 20 september lämnar sedan regeringen sin budgetproposition, med förslag till fördelning på de sammanlagt mer än 500 anslagen inom de 27 utgiftsområdena. Riksdagen beslutar slutligt om ramar och anslag under november och december. Budgeten träder sedan i kraft per 1 januari, med regleringsbrev utfärdade i december.

Budgetreformen kom till efter många år av problem med budgetunderskott. Dess verkliga huvudsyfte torde ha varit att skärpa disciplinen när det gäller utgifterna, med ett flerårs-perspektiv. Det rör sig om en självbindning, i vetskap om att regering och riksdag annars kan riskera att släppa taget om utgifterna. Ett argument för den var också att bedömningen av 27 utgiftsområden för tre år framåt ger en god överblick över prioriteringar från regering och riksdag. Vi ser här något av programbudgeteringens återkomst från 1960-talet.

Från tillväxtpunkt finns det två stora problem med modellen.

Det ena problemet är att den *inte skiljer mellan utgifter som staten kontrollerar och sådana som den inte kontrollerar*. Läkemedelsförmånen och finansieringen av forskning – för att ta två anslag – har fasta tak. De blir vad riksdagen har bestämt att de ska bli. Om det uppstår konsekvenser, blir det i verksamheten. Andra utgifter, däremot, styrs av individuella rättigheter. Sjukersättningen, till exempel, påverkas av a) ersättningsnivån i procent, b) reglerna för skadereglering (kraven på läkarintyg, graden av inspektion etc.). Vad detta summerar till i samlad sjukfrånvaro och sjukförsäkringskostnader under loppet av året kan ingen säga på förhand. Taket är öppet. Men när utgifterna för rättighetsstyrda program går genom taket, tvingas regeringen i gengäld sänka taket och hårt hålla igen på de utgifter som man har kontroll över, allt i syfte att inte spränga det totala utgiftstaket för hela budgeten. Forskning är ett av dessa kontrollerbara anslag.

Det andra problemet är att modellen *inte skiljer mellan konsumtion och investeringar*. En krona är en krona – oavsett om den går till viktig forskning som stärker tillväxten för framtiden, till bidrag som sänker arbetsutbudet eller till konsumtion av tjänster.

Dessa båda egenskaper hos systemet tenderar att tillsammans slå extra hårt mot forskning och liknande framtidsinriktade anslag. De hålls tillbaka vid överexpansion av bidrag. De värderas inte till sin verkliga betydelse för framtiden.

De senaste åren är illustrativa härvidlag. När regeringen

under andra halvan av 90-talet var upptagen av budgetsäkring föll även forskningsanslagen, i vart fall Realt. De bedömdes bara som en post bland andra. När budgeten de senaste åren visat överskott, har dessa överskott till stor del skapats via betydande ökning av statens skatteinkomster, i spåren av stark ekonomisk tillväxt. Men på utgiftssidan har regeringen hela tiden tvingats kämpa för att hålla de angivna utgiftstaken, i vart fall totalt. Detta har skett i ett läge då sjukförsäkringsutgifterna – för sjukersättning och förtidspension m.m. – exploderat. Som följd av denna verklighet, inom rådande budgetmodell, har regeringen valt att förskjuta satsningar på forskning, så att de ska belasta utgiftsramarna så sent som möjligt under en planperiod.

Av detta enda skäl fick förstärkningen för medicinsk forskning på sammanlagt 380 miljoner kronor i forskningspropositionen för åren 2005–2008 följande tidsprofil:

2005	+ 10 miljoner kronor
2006	+ 60
2007	+ 60
2008	+ 250

Om regeringen har kommit fram till uppfattningen att Sverige riskerar att tappa sin ledande position inom medicinsk forskning och att det därför är angeläget att antligen höja de anslag för medicinska forskningsprojekt som går via Vetenskapsrådet, är det självfallet helt orationellt att vänta i tre år med den förstärkningen – av det enda skälet att en nödvändig framtidsinvestering inte stämmer med rådande budgetmodell!

Med det svenska budgettänkandet skulle det vara omöjligt att göra vad Finland gjorde i början på 1990-talet, efter att huvuddelen av Sovjethandeln bortfallit med den store grannens kollaps. I ett läge av växande budgetunderskott ökade Finland, med Esko Aaho som statsminister, anslagen till forskning och utveckling – med motiveringen att man nu måste göra en extra ansträngning för att så snabbt som möjligt ställa om sin ekonomi från enkel export (textil m.m.) till Sovjetunionen, till högteknologisk export i den nya världsekonomin.

Finansdepartementets organisation

Organiseringen av perspektiv i finansdepartementet går delvis att studera via dess inre struktur. Om vi bortser från den vanliga uppsättningen av personal för information och press (15 anställda), politiskt sakkunniga och stabsstöd för statsråden, rättssekretariat, registratörskontor och avdelningen för samordning och stöd (främst personalfrågor och IT-stöd) består finansdepartementet av följande huvudavdelningar (jag följer här Regeringskansliets telefonkatalog 2006):

Budgetavdelningen	85 anställda
Ekonomiska avdelningen	49
Finansmarknadsavdelningen	47
Internationella avdelningen	31
Skatte- och tullavdelningen	82
Avd. för offentlig förvaltning	49

Vidare har vänsterpartiet och miljöpartiet de gröna samarbetskanslier inom finansdepartementet, med sammanlagt åtta anställda, ledda av varsin planeringschef.

De fyra sist nämnda avdelningarna fyller funktioner som i vilket departement som helst. Man kan redan vid en snabb blick, men ännu tydligare vid en detaljerad genomgång, se att det internationella arbetet är omfattande och att finansmarknaden – med banklagstiftning, försäkringsfrågor, värdepappersfrågor m.m. – är ett stort område för politisk reglering.

Det intressanta från samordningssynpunkt för hela regeringen är dock de båda första avdelningarna, *budgetavdelningen* och *ekonomiska avdelningen*. Vad består de av och vilket uppgiftsperspektiv har de?

Budgetavdelningen har tre enheter med departementssekreterare som bevakar olika departement och anslagsområden. Detta är den klassiska uppgiften. Till dessa finns en stab samt »totaleriet« som det kallas på fackspråk, alltså tjänstemän som arbetar med totalsammanställningar för budgeten. En enhet bestående av 14 personer sysslar med budgetutveckling och styrning, såsom revision, IT-system och myndigheters

interna kontroll. Vidare finns numera en särskild enhet med 11 personer för EU:s budget.

Återstår strukturenheten. Denna enhet var på Kjell-Olof Feldts tid som finansminister – och med drivande krafter som Lars Heikensten och Gunnar Wetterberg – mycket viktig för att ta fram idéer till strukturreformer även på områden som handlades av andra departement. Kjell-Olof Feldts uppfattning var (se min avhandling *Rivstart?*) att den så viktiga »makten över nejjet« hade förflyttats från ca 1980. Under rekordåren ifråga om offentlig expansion (»de stora programmens tid«) växte utgiftskrävande reformförslag fram via starka myndigheter och stora parlamentariska kommittéer. De kanalisades sedan från sektorn via sektorsdepartement till finansministern, som kunde göra tummen upp eller ner. Han (tänk Gunnar Sträng) hade makten över nejjet. Statsministern stod av princip nästan alltid bakom sin finansminister.

Så kom oljekriser och en ny ekonomisk situation, som i mycket reverserade processen. Nu handlade det inte primärt om att bygga ut med 5–6 procent per år, utan om att ompröva. För att kunna ompröva strukturer på ett rationellt sätt kunde man inte förlita sig på förslag från sektorn själv. Ett fackdepartement med stark förankring i sin sektor tenderar att vara obenäget att rubba grundläggande principer och strukturer inom sitt eget område. Av dessa skäl behövde finansdepartementet förskjuta sitt intresse från marginell granskning av anslag till *strukturereformer*. Finansdepartementet blev nu den stora reformgeneratoren (bostadspolitik, jordbrukspolitik, socialförsäkringar), med förslag till strukturreformer som fackdepartementen kunde motsätta sig eller acceptera. Reformdrivkraften hade förflyttats från fackdepartementen till finansdepartementet, »makten över nejjet« i omvänd riktning.

I Kjell-Olof Feldt fann intellektuellt nyfikna och uppfinningsrika medarbetare en intresserad lyssnare för tankar om strukturreformer. Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO) bidrog med fristående analyser. Sedan dess har

ett mer kameralt budgettänkande åter dominerat. En del av denna förändring är att strukturenheten, på nu elva personer, har flyttats från den ekonomiska avdelningen till budgetavdelningen och inte alls har samma strategiska roll som tidigare (bedömningen bygger på intervjuer med personer som kan utvecklingen inom finansdepartementet; en reservation som bör göras är att Pär Nuder tycks mer intresserad än sin föregångare av ett klimat av intellektuell öppenhet och nyfikenhet inom finansdepartementet).

Hur är det då med den *ekonomiska avdelningen*? Utöver stab består den av en prognosavdelning på 16 personer och en enhet för offentliga finanser (skatteintäkter, kommunernas finanser o.dyl.) på 13 personer. Vidare finns en fördelningsanalysenhet på 11 personer. Chef för ekonomiska avdelningen är numera den respekterade forskaren Susanne Ackum, som planerar för att tillföra avdelningen en enhet också för arbetsmarknadsfrågor.

Notervärt är

- a) att det inte finns en enda enhet på finansdepartementet som har till uppgift att arbeta med tillväxtfrågor,
- b) att strukturenhetens bemanning och roll har degraderats,
- c) att den så drivande och produktiva Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO) har lagts ner och ersatts av något som kallas Expertgruppen för studier i samhällsekonomi, bestående inom finansdepartementet av två personer, med förre kulturredaktören på tidningen Arbetet, Levi Svenningsson, som kanslichef,
- d) att det inte heller finns någon enhet på finansdepartementet som arbetar, från ett samhällsekonomiskt perspektiv, med de så viktiga frågorna kring socialförsäkringar och transfereringssystem.

Den inre institutionella strukturen på finansdepartementet styrker bilden av ett departement som i sin samordningsroll inom regeringen helt domineras av ett kameralt budgetperspektiv, under budgettaken, i förening med ett fördelnings-

perspektiv. Organisationen är numera byggd för att *inte* verka drivande för a) strukturreformer, b) tillväxtperspektiv, c) ett samhällsekonomiskt synsätt rörande de stora transfereringssystemen och deras inverkan på arbetsmarknad, skattebas samt budgetutrymmet för forskningsanslag och andra framtidssatsningar.

Givet detta förhållande blir det högst begripligt varför finansdepartementet, enligt deltagarnas vittnesmål, kom in på ett mycket sent stadium i branschsamtalet kring läkemedel, bioteknik och medicinteknik och då inte för att tillföra några tillväxtpunkter utan för att bevaka att näringsdepartementet inte var på väg att skriva under något som kunde komma att påverka statsbudgeten.

En avdömande roll

Statsrådsberedningen är tänkt och uppfattas säkert av de flesta som regeringens ledningskansli. I viss mån fungerar det så – statsministern leder regeringens möten, en statssekreterare i statsrådsberedningen leder veckomöten med statssekreterarna, presschefen med informationssekreterarna. I realiteten är dock logiken i det svenska regeringsarbetet oftast en annan – och statsrådsberedningen rymmer många fler uppgifter än att aktivt styra departementen.

Till logiken hör att finansdepartementet leder och samordnar budgetarbetet, och måste få göra så. Det går inte att ha dubbelkommando i ett budgetarbete.

Till logiken hör vidare förhandlingskulturen, som gör att frågor oftast emanerar nerifrån och upp i regeringskansliet, sällan kommer som direktiv uppifrån och ner.

Statsrådsberedningen är i praktiken mindre av en styrande organisation än en *avdömande*, och då i rena undantagsfall. När frågor och konflikter inte har kunnat lösas direkt mellan departementen, inom ramen för kravet på gemensam beredning, kan statsrådsberedningen komma att inkallas för att organisera möten för att nå avslut.

Till de andra uppgifterna för statsrådsberedningen hör att rymma rättsavdelningen, en opolitisk avdelning för bland annat konstitutionell kontroll, regeringens EU-kansli samt olika stödfunktioner för statsministern i hans utåtriktade roller (talskrivare, brevsvare, utländska besök, mediekontakter o.dyl.).

Om vi räknar bort rättsavdelningen, EU-kansliet, utrikes- och EU-enheten, internrevision, registratorskontor o.dyl. – vilket stabsstöd har statsministern och vilka krafter för politisk styrning av regeringen?

Statsministern har nödvändig assistans för att hantera *utifrån kommande krav*: en grupp på åtta personer för att ta hand om brev, en pressgrupp på sju personer, tre talskrivare i SB Stab (som består av totalt sex personer), en personlig assistent.

För den politiska bevakningen och samordningen i regeringen finns det politiska sekretariatet, SB Pol sekr, med tio personer – en planeringschef, en assistent samt åtta kontaktpersoner med ansvar för olika departement. Denna del har varit ungefär oförändrad genom många år. Kontaktpersonernas primära uppgift är att ta del av delningar från departementen (även utkast till frågesvar för riksdagen) och reagera på om det är något som strider mot regeringens samlade politiska hållning. De har en ringa, om ens någon, roll som initiativtagare.

Det finns också en liten grupp benämnd »stöd för den politiska ledningen, SB Stöd«. Den består, enligt 2006 års interna telefonkatalog, av en särskild utredare (förra statssekreteraren Ulf Larsson), en sakkunnig för vice statsministern, en tjänstledig samt en planeringschef. SB Stöd är knappast uttryck för någon aktiv tanke, annat än att ge en organisatorisk beteckning åt några personer som finns där.

Bilden är rätt klar, bekräftad också av intervjuer: Statsrådsberedningen rymmer ingen organisation för strategisk politisk ledning, framtidstänkande, vetenskapsbevakning. Organisationen runt statsministern är i allt väsentligt uppbyggd för att hantera krav från andra: antingen *utifrån* (brev,

journalister, besök, tal, det egna partiet, riksdagsgruppen) eller *underifrån* (konfliktärenden som har hunnit vandra genom hela förhandlingshierarkin).

Är detta lämpligt eller en svår brist?

Svaret kan tyckas självklart – en svår brist – men är det inte för dem med erfarenhet av arbete i statsrådsberedningen. De har en del försvar för rådande förhållande och ser problem med en förändring.

En mycket mer aktivt initiativtagande och samordnande roll för statsrådsberedningen kommer lätt i konflikt med finansdepartementets starka ställning i budgetarbetet, liksom med departementens sakpolitiska utvecklingsansvar på sina områden och förhandlingssystemet i förhållande till andra berörda departement. Det riskerar också att överlasta statsministern med ärenden. Grupper av typ framtidsenhet i statsrådsberedningen riskerar antingen att hamna helt vid sidan om den politiska processen, i ett eget lufttomt rum, eller att möta betydande misstro och motstånd från departement som uppfattar sig ha ärendansvaret för frågor som en framtidsenhet tar upp. Ingvar Carlsson har mycket starka erfarenheter av detta från sin tid som framtidsminister.

Obunden tid för statsministern

En huvudsynpunkt är vidare att statsrådsberedningen måste hållas flexibel, rörlig. En fundamental uppgift för statsministern är att vara beredd för varjehanda kriser och brandkårsutryckningar. Vad de kommer att bestå av vet ingen, bara att de kommer. Statsministern är landets yttersta ledningsankare i kris. Han bör inte vara nergrävd i ärenden. En kompletterande anledning till samma slutsats är att strategiskt tänkande och ärendehantering kan vara konkurrenter om statsministerns tid. Som bidrag till sitt strategiska tänkande kan statsministern vilja/behöva ta kontakter utom regeringskansliet likaväl som inom, utanför gängse sektorsgränser och inte bara innanför dem.

»Statsministern ska ha så mycket obunden tid som möjligt«, svarar Carl Bildt på min fråga om statsrådsberedningens organisation – och har med säkerhet stöd av alla övriga statsministrar.

Detta är också ett skäl till att statsministrar, och statsministerns stabschefer, försöker hålla borta trycket att flytta departementsansvar till statsrådsberedningen. Många och starka krafter ser det som uttryck för att en fråga ges extra stor politisk tyngd om den hanteras i statsrådsberedningen. Det kan gälla jämställdhet, integration, energi eller forskning. Statsministrar vet att om de släpper in en fråga, stärks trycket från en rad andra frågekomplex. De söker av dessa skäl hålla statsrådsberedningen så fri som möjligt från ett ärendansvar av departementskaraktär.

Jag har velat redovisa de här skälen relativt utförligt, eftersom de styr tänkandet hos regeringsledningarna och inte saknar erfarenhetsgrundad logik. Mot dem står det uppenbara behovet, i den nya världsekonomin, av bättre omvärldsanalys och ett mer långsiktigt, strategiskt tänkande i landets politiska ledningscentrum.

Hur ska dessa, delvis motsatta, önskemål balanseras?

Kontroll eller drivande kraft?

Med all respekt för behovet av flexibilitet i en liten organisation, tycks det mig uppenbart att statsministern skulle behöva en analysenhet på ett tiotal högt kvalificerade personer till sitt förfogande. Denna krets skulle bland annat syssla med omvärldsbevakning för statsministerns räkning, till exempel vara noggranna läsare av rapporterna från våra vetenskapsattachéer, följa vad länder som Kanada, Irland och Sydkorea gör i form av strategiska initiativ på ett område som medicin, hålla statsministern uppdaterad i frågor som sällan kommer upp i rutinhanteringen i departement, kunna ta emot små utredningsuppdrag från statsministern, ge input till teman för tal etc. Detta skulle införa ett moment av stöd för *proaktivt*,

strategiskt agerande, inte bara hjälp för att hantera akuta frågor underifrån och utifrån. »Det är svårt att i dag se statsrådsberedningen som drivande«, säger en socialdemokratisk nestor i regerande. »Det är mer ett kontrollkansli, medan det borde vara en gerillagrupp för nya områden.«

En förutsättning för att något sådant ska fungera är dock att statsministern verkligen är en intresserad beställare och mottagare av denna typ av omvärldsrapportering och framtidsinriktad analys.

Även om statsministern kan ta hjälp även av utomstående, har daglig närvaro stor betydelse. Det bör finnas en analysenhet närvarande i statsministerns kansli.

En specialfråga gäller ledningen av *forskningsberedningen*. Detta råd, med status från Tage Erlanders år som statsminister, leds nu av utbildningsministern. Det är ett ganska litet, rådgivande organ till regeringen i forskningsfrågor, med ett antal professorer från olika delar av den svenska universitetsvärlden som ledamöter. Önskemålet från vetenskapssamhället är att statsministern ska vara ordförande i forskningsberedningen. Skälet är att forskning rör hela samhället och har en övergripande betydelse för Sveriges framtid.

Statsrådsberedningen värjer sig, som nämnts, mot att ta hand om nämnder, ärenden och råd. En statsminister har också många olika sätt att hålla kontakt med och bli inspirerad av forskarsamhället. På initiativ av regeringens vetenskapsrådgivare, professor Hans Wigzell, har statsministern besökt olika forskningsmiljöer. Han har haft möten på Harpsund med kretsar av forskare. Han kan självfallet också ha helt informell kontakt med enskilda forskare på områden som intresserar honom, som nu oljeberoendet.

Ändå: om det nu, delvis mot den historiska bakgrunden från Tage Erlander, i forskarsamhället uppfattas som viktigt att statsministern visar det extra intresset att vilja vara en aktiv ordförande i forskningsberedningen, så borde det vara en liten uppoffring att ordna det så. Återigen: det förutsätter att statsministern har ett genuint intresse för svensk forskning och är beredd att övertygat försvara varför forskningsfram-

tiden har en specifik vikt som motiverar ett alldeles särskilt intresse från statsministern. Efter ett antal år av ganska modfällt klimat behöver svensk forskning signaler om ett nytt, starkt intresse från den politiska ledningen. Statsministern som ordförande i forskningsberedningen skulle vara en sådan signal. Förslagsvis skulle rådet samtidigt döpas om till *forsknings- och innovationsberedningen*, och tillföras kompetens även från innovationssidan.

Vetenskapsminister på deltid

Den faktiska betydelsen av vem som leder den här beredningen tenderar dock att överdrivas i diskussionen inom vetenskaps-samhället. En annan och viktigare fråga gäller om inte regeringen, oavsett vilken efter 2006 års val, behöver ett drivande statsråd för högre utbildning och forskning, kanske rentav en vetenskapsminister.

När detta skrivs i maj/juni 2006 ligger frågorna om högre utbildning och forskning under Leif Pagrotsky som statsråd. Pagrotsky är dock endast deltidsminister på området. Han är också kulturminister samt medieminister. Jag hade velat göra en tidsstudie, för att se hur arbetet ungefär fördelar sig mellan de olika ministerrollerna. Regeringskansliet släpper tyvärr inte dagskalendrarna. Jag har därför i stället tittat på Leif Pagrotsky's yttre framträdanden, som de kommer till uttryck i rapporteringen i Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet samt etermediernas dominerande nyhetssändningar under första kvartalet 2006. Hur fördelar sig framträdandena mellan fyra ministerroller hos Leif Pagrotsky: kultur, mediepolitik, högre utbildning och vetenskap.

För tidningarna ser det ut så här, i antal artiklar där Leif Pagrotsky förekommer:

	Kultur	Mediepolitik	Utbildning	Vetenskap	Övrigt	Totalt
DN	18	15	5	2	9	49
SvD	27	7	2	2	4	42

När Leif Pagrotsky framträder/omnämns i de stora tidningarna är det till helt dominerande del i rollerna som kultur- och medieminister. Mångkulturåret inleds, Malmöoperan invigs, Designmuseum dras igång, en totempåle ska återföras till indianer i Kanada, en proposition läggs om public service-tv, tv-sponsring diskuteras, digital-tv-kanaler fördelas, presstödskommittén kommer med sitt betänkande etc. Framträdanden/omnämningen i rollen som vetenskapsminister är ytterst sällsynta, 4–5 procent av artiklarna. Dessa få artiklar handlar om att andra kritiserar låga forskningsanslag, att Pagrotsky uteblev från utdelningen av ett viktigt vetenskapligt pris samt en ministerkommentar om forskningsfusk.

För framträdanden i etermediernas nyhetssändningar (Rapport, Aktuellt, TV4 Nyheterna samt Ekots stora nyhetssändningar) ser fördelningen ut så här (basmaterialen här framtaget av Observer):

Kultur	Mediepolitik	Utbildning	Vetenskap	Övrigt	Totalt
5	7	4	0	0	16

Det går givetvis inte att säga att det här speglar hur Leif Pagrotsky använder sin tid som statsråd. Inom departementet arbetar han säkert mer med forskningsfrågor än 4–5 procent av sin tid. Fördelningen återspeglar också vad som uppfattas som intressant i medierna. Likväl kommer man inte ifrån att det behövs även en offentlig plädering för betydelsen av forskning för Sveriges framtid, och av entusiasm över forskningens genombrott, förmedlad av det statsråd som ansvarar för forskningsfrågorna. Vidare blir det mycket tydligt vid en konkret genomgång av vad som rör sig på ministerns olika ansvarsområden att kultur- och mediefrågorna rymmer ett myller av ärenden, problem, dispyter, debattämnen och institutioner som kräver ständig uppmärksamhet. De tar utan tvekan åtskillig tid och energi. Den tiden och den energin dras från forskningen.

Bakom idén om att ha ett statsråd för forskning och högre utbildning på högst halvtid ligger förmodligen utvecklingen mot större departement och ansvarsområden. Med brett och

stort ansvar får en departementschef, som Leif Pagrotsky, större tyngd i förhållande till andra stora departement, vilket kompenserar för den mindre tid han kan ägna varje enskilt delområde. Så skulle nog argumentet lyda. Men, som vi konstaterade om statsministern, ju mer tid som går åt för ärenden och brandkårsutryckningar, desto mindre kraft blir det över för fritt och långsiktigt tänkande samt värdefulla kontakter som inte styrs av det akuta. Sverige behöver en tung forskningsminister på heltid framöver.

Landsting vs regering

Innan jag avslutar analysen i den del som rör institutionella faktorer, några ord också om två institutioner som inte ingår i den nationella exekutiven: landstingen och riksdagen.

Landstingen har förstås särskilt intresse här, eftersom de har huvudmannaskap för den svenska sjukvården, håller i det mesta av läkemedelsinköpen, är huvudbeställare av ny medicinsk teknik, organiserar förutsättningarna för klinisk forskning (med stöd av statliga s.k. Alf-medel), numera är huvudmän även för universitetssjukhusen samt via sitt centrala samarbete i kommun- och landstingsförbundet även är en tung nationell aktör. Vi kommer i andra delar av SNS-projektet kring medicinbranschen in på olika delfrågor, såsom den kliniska forskningen, beställarrollen och universitetssjukhusen. Jag vill här bara notera att Sverige, liksom andra länder och regioner, även har ett institutionellt nivåproblem och att detta problem har särskilt stor betydelse på medicinområdet.

På läkemedelsområdet har problemet t.ex. tagit sig uttryck i att landstingens läkemedelskommittéer samlats och tagit nationella beslut om att inte använda vissa läkemedel (Crestor är det exempel som närmast kommer i tankarna) i svensk sjukvård, trots att det finns en utomordentligt kompetent statlig organisation för säkerhetsprovning, Läkemedelsverket, respektive cost/benefit-provning, Läkemedelsför-

månsnämnden, som rekommenderat användning av samma läkemedel.

Genom att inte följa de nationella myndigheternas rekommendationer, har landstingen ställt frågan om legitimitet på sin spets. Vem styr ytterst svensk sjukvård? Staten har försökt komma runt problemet genom att i efterföljande avtal med Landstingsförbundet skriva in gemensamma direktiv om att landstingen bör ta hänsyn till de nationella prövningsorganens bedömningar samt behovet av användning av innovationer.

Men vilken legal normgrund har kommun- och landstingsförbundet för att genomdriva en sådan skrivning i förhållande till enskilda landsting? Och hur precis kan den göras, utan att staten övertar huvudmannskapet för sjukvården? Kan vi ha två parallella nationella organ för normgivning på sjukvårdsområdet, vart och ett med separat lika legitim styrningskedja:

- a) Socialstyrelsen – en myndighet under regeringen, förankrad i riksdagen, vald av folket;
- b) Kommun- och landstingsförbundet, med styrelse utsedd på kongress av företrädare för Sveriges kommuner och landsting, valda av folket?

Sverige är i grunden en enhetsstat, innebärande att makten – makten över maktfördelningen – ligger hos riksdag och regering. De kan ge, och återta, makt från andra nivåer, medan dessa andra nivåer inte kan ta sig makt som de förvägras av den nationella nivån. Men den praktiska och legala innebörden av detta är föga lagfäst. Problemet har komplicerats genom EU-medlemskapet, tendenserna till större regional självständighet samt målstyrningen, som ersatt tydliga direktiv med vaga ramlagar. Ansvarskommittén, ledd av landshövding Mats Svegfors, har en viktig uppgift i att åtminstone klarlägga förhållandena och sprängpunkterna.

Jag vill här bara lägga till att graden av nivåproblem när det gäller sjukvården också hänger samman med vilken roll som ges landstingen. Om de är huvudmän för svensk sjuk-

vård, med egen beskattningsrätt, med integration av alla funktioner (arbetsgivare, producent, beställare, finansiär, forskningsarrangör, ja kanske rentav kontrollant och utvärderare), då blir nivåproblemet utomordentligt stort. Då har vi en monopolköpare, som samtidigt har svårt att åta sig de vidare samhällroller för nationella strategier och nationell forskning som behöver säkras, eftersom landstingen svårfrånkomligen är upptagna av vården som sådan, i ganska kort tidsperspektiv.

Om systemet däremot bryts upp och rearrangeras, så att sjukvården finansieras via en nationell sjukvårdsförsäkring, med starka nationella myndigheter för licensiering, inspektion, läkemedelsprövning och rådgivning/övervakning, med statliga universitetssjukhus och med fritt patientval av vårdorganisation (enligt mönster från skolpengen) – då blir det mindre betydelsefullt vad landstingen gör inom ramen för sitt kvarstående producentansvar. Poängen här, av betydelse för kommande analyser i delämnena som den kliniska forskningen och läkemedelsförnyelsen, är att nivåkonflikter alltid utspelas inom en institutionell ram som kan rearrangeras.

Samtidigt bör också konstateras att det inte är lätt, i något land, att ändra grundläggande ansvarsfördelningar med lång historisk bakgrund. Ett innovationsfrämjande klimat måste stimuleras även inom ramen för den konstitutionella ordning och historiska struktur vi har. Om den institutionella ordningen reser extra hinder, blir det särskilt viktigt att politiska och administrativa ledare på de olika nivåerna är drivande för ett synsätt som främjar ett gott innovations- och attraktionsklimat i Sverige. En del hinder kan övervinnas på det sättet, i ett land där de kommunikativa avstånden är små. Iakttagelsen understryker än en gång betydelsen av en nationell strategi och djupt präglade insikter om realiteterna i den nya globala ekonomin, som en väg att bryta varjehanda hinder för framsynt anpassning.

Riksdagen och framtidsfrågorna

På *riksdagen* ska jag här lägga två aspekter.

Den ena gäller hur riksdagens arbetssätt inverkar på regeringens arbetssituation. Detta kan synas som ett mycket begränsat perspektiv, men för ämnet för föreliggande analys – regeringens förmåga till strategisk framtidsinriktning – är det inte oväsentligt. Riksdagen har en beslutsfunktion och en kontrollfunktion. Kontrollfunktionen utövar riksdagsmännen i hög grad genom att ställa frågor till statsråden. Syftet i realiteten är inte så mycket att få svar som att få något skrivet i tidningen hemmavid, plus att utåt visa synlig aktivitet. Med ökat inslag av personval blir det senare allt viktigare. På grund av den kollektiva ansvarigheten i den svenska regeringen leder varje fråga inte bara till arbete från tjänstemän, utan till delning till alla departement, insamling av svaren och bearbetning. En inte ringa del av regeringskansliets tid går åt till att skriva, läsa, reagera på och bearbeta svar på frågor från riksdagsmän i ofta små ämnen.

Antalet interpellationer och skriftliga frågor har ökat dramatiskt under senare år:

Riksmöte	Interpellationer	Skriftliga frågor
1960	190	83
1970	195	373
1980/81	138	443
1990/91	206	691
1995/96	261	718
1996/97	372	839
1997/98	313	1 103
1998/99	370	911
1999/2000	415	1 413
2000/01	457	1 698
2001/02	497	1 643
2002/03	417	1 375
2003/04	551	1 616
2004/05	688	2 197

(Eftersom skriftliga frågor kan lämnas in även sommartid, föreligger ännu inte statistiken för 2005/2006 i skrivande stund, juni 2006.)

Det rör sig om en tredubbling av antalet skriftliga frågor under de senaste tio åren.

Att blockera regeringskansliets och statsrådets arbete med frågor kan knappast vara den mest konstruktiva och framtidsinriktade roll riksdagen kan fylla för Sverige. Det är svårt att se hur inflationen i frågor med sikte på lokaltidningen ska kunna reduceras, annat än via en minskning av antalet ledamöter, förslagsvis från 349 till 299. Möjligen kunde det ha någon inverkan också om partierna, och riksdagen som institution, auktoritativt bestämde sig för att förskjuta sitt arbete mer mot a) systematisk granskning av offentliga sfärer och hur beslut fungerar i praktiken, där man tar in myndighetspersoner, forskare och berörda, inte bara folk från regeringskansliet, b) hearings och andra former av initiativ i framtidsfrågor.

Detta för in på den andra aspekten: riksdagens arbetsätt i förhållande till de viktiga framtidsfrågorna. Riksdagskommittén, ledd av talman Björn von Sydow, kom i slutet av 2005 med sitt slutbetänkande (2005/06:RS3). Ett särskilt avsnitt ägnas åt riksdagens arbete med forsknings- och framtidsfrågor. Jag citerar ur sammanfattningen:

Riksdagens arbete och beslut måste kunna grundas på bästa möjliga kunskapsunderlag. I detta ligger bl.a. att såväl olika riksdagsorgan som de enskilda ledamöterna behöver få tillgång till kunskap om relevanta forskningsresultat och kvalificerade analyser av samhällsutvecklingen inom olika områden.

Den studie över riksdagsledamöternas arbetssituation som kommittén presenterade i början av 2005 visar också att ett av de främsta önskemålen från riksdagsledamöternas sida är att få ägna sig mer åt långsiktigt arbete, fördjupning och reflexion. Samtidigt visar andra undersökningar att såväl medborgarna som riksdagsledamöterna själva anser att det som riksdagen är relativt dålig på är att förutse framtida problem innan de uppstår.

Kommittén menar att »riksdagen bör kunna ställa krav på regeringen att i viktigare propositioner redovisa kunskaps-

läget enligt forskning, teknikvärdering och framtidsstudier m.m. inom de områden som behandlas«. För riksdagens egen del har dock inte kommittén mycket att komma med, annat än att uppmana den reguljära organisationen till fördjupat arbete med forsknings- och framtidsfrågor samt förstärka riksdagens utredningstjänst. Dock föreslår kommittén ytterligare överväganden i ämnet:

Den närmare utformningen av hur arbetet i riksdagen med forsknings- och framtidsfrågor kan utvecklas bör formuleras i en »strategi för arbetet med forsknings- och framtidsfrågor« som kan utmynna i ett handlingsprogram som föreläggs och diskuteras i ordförandekonferensen. I strategin bör ingå bl.a. åtgärder för att synliggöra och skapa intresse för forsknings- och framtidsfrågorna.

I vart fall har därmed frågan åter anhängiggjorts. Talmannen – docenten och förre forskningsministern Björn von Sydow – har ett eget drivande intresse för en förändring. Behovet har dock nämnts flera gånger tidigare, utan att mycket har skett. Intresset för arrangemang i föreningen Riksdagsmän och Forskare (RIFO) är enligt ordföranden betydligt lägre än motsvarande intresse i den finländska riksdagen. Vad detta beror på är värt en djup fundering. Något speglar det en skillnad i folkstämning, nationell erfarenhet och/eller rekrytering av riksdagsmän.

En radikal institutionell förändring vore att sänka antalet riksdagsledamöter valda som i dag samt kombinera det med införandet av en svensk senat, vald med nationella listor för längre tidsperiod (sex år) och med huvuduppgift att bevaka långsiktiga frågor och perspektiv. Den territoriella principen för att välja riksdagsmän, att de alla ska företräda olika provinser, är inte självklart den enda legitima och rimliga i ett läge då hela Sverige håller på att bli som en kommun i världen. Riksdagen skulle behöva ett rejält tillskott av välutbildade, professionella, reflekterande och livserfarna personer – däribland naturvetare – som inte har tid, lust och möjlighet att gå den vanliga lokala partivägen. Olof Petersson och hans

medarbetare i SNS författningsprojekt har skisserat en sådan reform, med en svensk senat.

Reformera regeringskansliet

Några summerande förslag rörande institutionella förhållanden:

- Den fria analyskapaciteten måste förstärkas i departementen. Det måste finnas en mer kvalificerad organisation för att ta emot och bearbeta den kunskap som kommer från myndigheter och organisationer. Departement måste rymma strategiskt tänkande och initiativtagande, på kvalificerad kunskapsgrund, inte bara hantera ärenden och förhandlingar. Sammantaget innebär det här också en rekommendation om ett större regeringskansli än dagens.
- Rekryteringen till departementen behöver ses över, liksom ärendefördelningen. I stället för att arbete i regeringskansliet ses som en tidig karriärväg över till myndigheter, borde det fungera tvärtom, att krafter som meriterat sig väl på myndigheter rekryteras till regeringskansliet. Samspelet mellan regeringen och dess myndigheter är vidare för viktigt för att man regelmässigt ska sätta de mest nyanställda och oerfarna på det. Myndigheter med gedigen sakkunskap och utredningsorganisation måste kunna finna en mottagande part på samma nivå i det departement de ligger under.
- Näringsdepartementet behöver få en handläggarkapacitet för medicinbranschen, i vid mening, av samma storleksordning som för IT. Framtidsbetydelsen måste få påverka organisationen, inte bara historiska tillfälligheter och gamla regleringstraditioner. Även om man kan vara skeptisk till statens möjligheter att peka ut vinnare i form av enskilda företag och produkter, hamnar näringsdepartementet för långt från verkligheten om det saknar egen branschkompetens. En sådan kompetensuppbygg-

nad säkrar också att viktiga tillväxtaspekter inte glöms bort, som lätt sker när branschens ärenden enbart hantearas av departement med helt andra perspektiv.

- Finansdepartementet måste få en särskild enhet för tillväxtfrågor, av minst samma storlek som dagens enhet för fördelningsanalys. Det interna klimatet i finansdepartementet behöver intellektualiseras, jämfört med hur det har varit under åren av budgetsanering. Det kamerala perspektivet kan inte vara det enda som företräds av finansdepartementet, vid sidan om fördelningsperspektivet.
- Det nya budgetsystemet, med fasta utgiftstak, måste nyanseras för att inte bli till framtidens fiende. Man kan inte fortsätta med att betrakta en krona som lika med varje annan krona, utan att ta hänsyn till om det rör sig om konsumtion, bidrag eller framtidsinvesteringar. Man kan inte ha tak som gäller bara för förhandsstyrda utgifter, som forskning, och inte för rättighetsstyrda utgifter, som sjukpenning. Ett lämpligt sätt att lösa detta är att skapa självständiga socialförsäkringar, som har krav på sig att gå ihop med egna avgifter. Den pågående socialförsäkringsutredningen, med Anna Hedborg, vägleds av denna tanke.
- Statsministern bör få en mycket kvalificerad egen analysenhet till sitt förfogande, för omvärldsbevakning och strategisk framtidsanalys.
- Statsministern bör vara ordförande i forskningsberedningen, under förutsättning att han har ett aktivt personligt intresse för forskning. Beredningen bör ombildas till en *forsknings- och innovationsberedning* (om förkortningen därtill blir Finn, leder det tankarna i rätt riktning vad gäller god förebild).
- Sverige behöver en minister på heltid för forskning och högre utbildning.
- Arbetsfördelningen mellan staten och landstingen bör reorganiseras för frågor där det krävs ett nationellt, strategiskt ansvar – som universitetssjukhusen och den kliniska forskningen.

- Riksdagen bör omorganiseras för att arbeta mer med strategiska framtidsfrågor, och hjälpa till att fästa nationens uppmärksamhet på dem, mindre med att komma in i lokaltidningen via ett övermått av småfrågor till upptagna statsråd.

5. Paradigm

Med »paradigm« menas ungefär den *tankeram*, eller det *fönster*, genom vilket verkligheten tolkas.

»Verkligheten«, vet vi numera, rymmer ett oändligt myller av aktörer, handlingar, samband, orsaker och effekter och inte minst slump. Människan strävar hela tiden efter att skapa ordning från kaos. Vetenskapliga teorier, politiska ideologier, vardagliga föreställningar, organisatoriska uppbyggnader – alla utgör de försök att forma sorteringsmekanismer. Detta är nödvändigt, ty utan dem skulle vi inte kunna tala om verkligheten. Men valet av kriterier och sätt att se, valet av utsiktsfönster om vi så vill, har utomordentligt stark inverkan på vår analys och våra handlingar. När vi väl har antagit ett visst perspektiv, tenderar vi som människor att ta det för givet, som det naturliga sättet att betrakta tillvaron.

Vetenskapshistorikern Thomas Kuhn är den som mer än någon annan fäst uppmärksamhet på det här inom vetenskapen. Med sin bok *The Structure of Scientific Revolutions*, 1962, bröt han mot den etablerade uppfattningen att vetenskap enbart är en successiv, kumulativ process – där varje år ny kunskap adderas till den föregående, i en oändlig kedja. Vetenskapliga framsteg sker inte i ett jämnt flöde utan via en blandning av långa tider av »normalvetenskap« och moment av »vetenskapliga revolutioner« i form av »paradigmskiften«. Dessa tenderar inträda när en friktion blivit tydlig mellan rådande verklighet och teorin om den. Allt fler tecken kommer på att den etablerade teorin, det invända synsättet, inte täcker verkligheten väl, att allt fler fenomen faller utanför och inte låter sig förklaras med hjälp av rådande tankeram. De som skolats inom ramen för en viss teoribildning tenderar ändå att hålla fast vid det gamla synsättet. Men så

kommer någon banbrytare – ytterst en Newton, en Einstein, en Wittgenstein – och lanserar ett helt nytt paradigm, som förklarar fenomen som den gamla teorin inte kunde fånga. Nydanarna möts regelmässigt av motstånd från den gamla vetenskapen, tills de själva möjligen bildar ramen för en ny period av normalvetenskap.

Genom att relativisera vetenskapsmännens objektivitet, och göra dem till människor som också kunde tänkas ha vanliga mänskliga svagheter som att värna revir och älsklingssidéer, utmanade Kuhn framför allt naturvetarna (han var själv doktor i fysik). Han mötte större förståelse bland samhällsvetare, där objektivitetsproblemet är mer uppenbart.

Makten över tanken

En anknytande analys gjordes av den brittiske sociologen Steven Lukes i uppsatsen *Power, A Radical View*, 1974. Lukes delade upp makten, närmast politiskt, i tre dimensioner:

1. *Makten i beslutsfrågorna*, alltså de frågor som befinner sig i beslutsprocessen och är föremål för uppmärksamhet.
2. *Makten över icke-frågorna*, det vill säga över urvalet av de frågor som blir föremål för politiska överväganden och beslut. Detta kan också kallas makten över dagordningen.
3. *Makten över tanken*. Med vilka perspektiv betraktas frågorna och verkligheten?

Varje nivå har stigande vikt. Att gå in i en pågående diskussion om ett ärende som finns på bordet, placerat där av andra, har viss vikt. Att kunna påverka *vilka* ärenden som lyfts upp från glömska till uppmärksamhet och handling har större vikt. Att bidra till att vrida perspektiv – tankeriktning – har allra störst långsiktig inverkan på ett samhälle.

De som befinner sig i beslutsposition, som politiker eller byråkrater, ställer sig förbluffande ofta aldrig frågan varför

de i just detta ögonblick sysslar med en viss fråga – i stället för någon av de tusentals andra frågor de kunde ha ägnat sig åt – eller varför de betraktar en fråga från ett visst perspektiv och inte ett annat. Detta är den samhälleliga motsvarigheten till Kuhns beskrivning av skeden av normalvetenskap. Ändå har paradigmet ofta helt avgörande betydelse för typen av handlingsalternativ som övervägs. Ser man skolan med samma ögon som Rousseau – i en föreställning om det goda barnet, den ädle vilden – eller ser man skolan som en viktig institution för medveten civilisationsöverföring mellan generationerna? Är man i den ekonomiska politiken präglad av Keynes teorier om konjunkturutmattning – eller av ny normteori som hävdar att staten ska stå för tydliga normer, som budgetbalans, oavsett konjunktur – eller möjligen av en betoning på utvecklingskraft, entreprenörskap och innovationsklimat? Fokuserar man på arbetslöshet eller på sysselsättningsgrad? Vilken grundföreställning har man om människan när man konstruerar självrisker och skadereglering inom socialförsäkringen? Hur definierar man »vi« – är vi enbart de som bor i Sverige eller möjligen medborgarna i Europeiska unionen, och om det första gäller, vilken föreställning har man om den möjliga avgränsningen och kontrollen av det territorium politiken omfattar?

Betydelsen av sådana grundläggande föreställningar framträder tydligast när man går tillbaka till en tidigare fas och granskar hur debatten då fördes, under en annan dominerande tankeregim. Detta är ytterst illustrativt. Se till exempel diskussionen om finanspolitiken i mitten av 70-talet i Sverige, då Keynes dominerade, och jämför med diskussionen på 1990-talet och nu, då normpolitik har bildat det dominerande paradigmet. Det är som att röra sig i två komplett olika världar. I normpolitikens värld, på 1990-talet och nu, har regeringar stramat åt i lågkonjunktur och expanderat i högkonjunktur. Aktörerna själva ser sällan hur beroende de är av ett visst paradigm, när de är mitt uppe i diskussion och debatt.

Eftersläpande självförståelse

Mot denna bakgrund om de styrande paradigmens betydelse: vad styr, eller blockerar, tänkandet i dag? Frågan är inte lätt att besvara i en närvarande tidssituation. Den låter sig lättare besvaras i historiskt ljus och med längre tidsperspektiv. Ett delfenomen som dock hjälper oss att besvara den kan kallas »eftersläpande självförståelse«. Den rör vid *politiska läroprocesser* (för en genomgång av dessa, se t.ex. Lars Jonungs studie *Med backspeglens kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess*, ESO, Ds 1999:9). Ur upplevda problembilder i vissa skeden, som regel kriser, uppstår djupt präglade erfarenheter av vad som fungerar och vad som inte fungerar. Beslutsfattare lär sig. De försöker undvika att upprepa sina senaste upplevda misstag (och begår därvid ofta det förrföra misstaget). Därur, samt från en nationalekonomisk diskurs som också är mer tidspräglad än vad forskarna vill medge, uppstår fasta föreställningar om vad som är bra och vad som är dåligt, vad som är giltigt och vad som är tabu. Eftersom framtiden inte finns, och inte kan studeras, tenderar även framtidspolitik att grundas på erfarenheter ur det förflutna. Man tillämnar en lärdom som erövrades, ofta den hårda vägen, för 10–20 år sedan när man formar verklighetsbilder och handlingsrepertoarer nu, avsedda att påverka verkligheten om ytterligare 10–20 år.

Några av dessa föreställningar i svensk politisk miljö är följande (listningen av dem grundas på min egen bedömning, men jag har stämt av deras giltighet med de erfarna beslutsfattare jag intervjuat för denna studie):

»**Budgetbalans är vår stora uppgift.**« Regeringar i Sverige pressades alltsedan mitten av 1970-talet, under ett kvarts sekel, ständigt av kamp mot inflation och budgetunderskott. Erfarenheten har satt sig djupt. Den ledde fram till institutionella reformer för normpolitik, inspirerade också av SNS-ekonomerna under ledning av Hans Tson Söderström. Helt självständig riksbank och budgetreformen, med utgiftstak, var två viktiga utslag av erfarenheten. Hos den nuvarande

statsministern, som tillträdde som finansminister 1994, är svårigheten i kampen mot budgetunderskott – och beroendet av utomstående krafter om man misslyckas – en djupt präglade erfarenhet. *Den som är satt i skuld är inte fri* var den talande titeln på Göran Perssons bok (1997). Hans tolkning har blivit att återställandet av balans i statsbudgeten gjorde det möjligt att sänka räntorna, vilket i sin tur förbilligade investeringarna och drog igång tillväxten. Under åren med fast valutakurs, fram till hösten 1992, samt när det gällde att vinna allmänt förtroende för bestående låg inflation efter många år av hög inflation hade också budgetunderskott en extra kostnad i form av skadligt hög realränta. Alltså: det främsta en regering kan göra för ekonomisk tillväxt är att hålla balans i statsbudgeten. Denna uppfattning om sekvensen från budgetsanering till tillväxt (som det i sak finns åtskilligt att säga om) har ständigt återkommit i statsministerns tal, och även i regeringens offentliga dokument kring den ekonomiska politiken.

Andra kan beskriva tänkandet som uttryck för »kamrerspolitik«. Budgetbalans är nästan allt i den ekonomiska politiken. En krona är en krona i budgetprövning, kvittar lika om det rör sig om konsumtion eller investering. Skattesänkningar, oavsett deras effekter på incitament, är minus i statskassan. Statskassan som sådan står i centrum, inte samhällsekonomin. Men i paradigmets logik är detta därför att jämvikt mellan utgifter och inkomster i statskassan – och gärna plus på ett par procent av BNP – är regeringens främsta bidrag även till landets ekonomi.

Hos socialdemokratin har denna starka betoning på kamrersuppgiften förankringar bakåt i tiden, till Gunnar Sträng som rikshushållare och till det starka kommunalrådet (som Göran Persson mycket riktigt också varit). Denna konnotation till starka män och starkt ansvar för nationens finanser (där statens kassa sätts lika med nationens) har större symboladdning inom svensk socialdemokrati än den lite akademiska keynesianismen.

För de borgerliga är det ett svårt syndrom att förknip-

pas med regeringsperioder då budgetunderskottet blivit extra stort. Detta är ett hinder för de borgerliga partiernas försök att erövra något av jämbördighet med socialdemokratin ifråga om medborgarnas uppfattning om vilka som är kompetenta nog att sköta landet. Av det här skälet känner sig även de borgerliga nu starkt förpliktade att visa en ansvarig budgetpolitik, varvid menas att inte låta budgetunderskott uppstå.

Med detta paradigm tenderar frågan om budgetunderskott att ockupera politiken, på bekostnad av strukturreformer och framtidsinvesteringar. I regerandet gäller att man, som en brittisk forskare formulerat det, »måste göra vad man måste innan man kan göra vad man vill«. »Måste« är inte strategiska insatser som man hoppas ska ha goda tillväxteffekter om 10–15 år. »Måste« är däremot att inte visa underskott i budgeten nästa år.

Minnet av varvsstöd

»Industripolitik är fel.« Även här har vi att göra med djupgående lärprocesser, som lett till eftersläpande självförståelse. För socialdemokratiens del gjordes en stark, för att inte säga bombastisk, satsning på »den nya näringspolitiken« kring 1970, med Krister Wickman som lanserare och under starkt intryck av radikaliseringsvågen 1968. En arbetsgrupp inom partiet, ledd av riksdagsmannen Ingvar Svanberg, kom 1975 med förslag till ett radikalt näringspolitiskt program, med förslag till socialisering och långtgående samhällskontroll av flera branscher, däribland läkemedelsindustrin. I samma våg kom inom LO förslaget till löntagarfonder. »Tredje steget« i rörelsens mytologi – den ekonomiska demokratin efter den politiska och den sociala – tycktes nära. Men denna ideologiska period bröts häftigt med valförlusterna 1976 och 1979 samt med den nya problembild som skapades av de två oljekriserna 1975 och 1979–80. En industripolitik inriktad på stora statliga industriprojekt, som Stålverk 80, kom att djupt

diskrediteras. Tron att en industriminister hade förmåga att se in i framtiden, vad gäller enskilda branscher och projekt, skakades även internt inom socialdemokratin.

För de borgerliga, som självfallet var motståndare till den socialistiska vågen inom socialdemokratin, tillkom 1976–77 det besvärande faktum att de ansåg sig tvingade att pumpa in miljarder i varvsstöd etc., för att inte kunna anklagas för att stå passiva inför stora industrinedläggningar och svår arbetslöshet när de borgerliga nu regerade för första gången sedan 1932, med den tidens massarbetslöshet. Åslings akutklinik fick i borgerlig mytologi lika dålig efterklang som någonsin Wickmans nya näringspolitik inom socialdemokratin.

Under budgetsaneringens år tillkom att regeringar var rädda för att öppna alltför många arenor för aktörer som bedömdes vara ute efter subventioner av snävt egenintresse (rent seeking). Ingvar Carlsson accepterade som statsminister 1994 den borgerliga nedläggningen av bostadsdepartementet, av just detta skäl, trots att partiet hade gått till hårt angrepp mot nedläggningen när den skedde och hade starka inre intressebaser som krävde ett återupprättande av bostadsdepartementet och en social bostadspolitik.

Till de inhemska erfarenheterna lades också studier av OECD, som tycktes visa att regeringar och statliga organ saknar förmåga att blicka in i framtiden och *pick the winners* via selektiv näringspolitik.

Mot bakgrund av de föreställningar som skapades av de här lärprocesserna, har det tagit lång tid att börja se att det kan finnas en god, marknadskonform, näringspolitik för en ny typ av världsekonomi. I en tid med mycket snabbare förskjutningar mellan branscher, baserade på teknologiska genombrott, finns nu växande belägg för att regeringar faktiskt kan göra betydande skillnad för ett lands tillväxt, via teknikupphandling och andra åtgärder som medvetet bidrar till en kickstart på snabbväxande områden med höga förädlingsvärden, som telekom och biotech (USA, Irland, Sydkorea, Kanada är några exempel; Sverige vad gäller mobilsystem och bred datoranvändning i befolkningen). Först nu börjar närings-

departementet återupprätta den närmare branschkunskap som krävs för att kunna hantera uppgiften på ett klokt sätt. Vandrigen är lång från den historiska erfarenheten, via ett långsamt paradigmskifte till nya institutionella anordningar och en ny tids möjliga näringspolitik, inriktad på att främja *utvecklingskraft*.

Tron på nationsgränsen

»Svenskar är i Sverige.« Detta är alltjämt en starkt styrande föreställning hos beslutsfattare. Den blir allt mindre sann. Hela 26 procent av vad docent Thomas Fürth har betecknat som rekordgenerationen, svenskar födda mellan 1945 och 1954, uppger att de kommer att flytta till ett varmare land eller till ett land där pensionen räcker längre. Detta är 300 000 svenskar, enbart i den angivna tioårsgruppen. Redan i dag äger 5 procent av rekordgenerationen, 60 000 individer, fastigheter utomlands. Tre fjärdedelar av rekordgenerationen uppger att de har god hälsa. Deras tidshorisont för ett aktivt liv har kraftigt förlängts, via fenomenet »framtidens skugga«. De tror att de kan förbli aktiva och friska fram till åtminstone 85, vilket gör att de vid 55–60 kan lägga upp framtidsplaner grundade på det antagandet. Mycket talar för att vi kommer att få se en *Sun Belt*-effekt bland svenskar, liksom i USA. Massor av svenskar som befinner sig i *en andra frihetstid* (efter den i universitetsåren) kommer att skaffa sig hus eller lägenheter i ett varmare klimat, åtminstone för delar av året. Utvecklingen underlättas av tillhörigheten till Europeiska unionen, som gör att det blir små problem med att bo i Medelhavsländerna och att ta med sig försäkringsrätter (för en utförligare beskrivning av fenomenet, se min studie *Rekordgenerationens frihetstid*, Försäkringskassan 2006, samt rapporten *Rekordgenerationen*, Kairos Future, 2005).

Svenskar befinner sig inte nödvändigtvis i Sverige och är i allt mindre grad begränsade till svenska handlingsalternativ. Om det blir ransonering i den svenska sjukvården, kan

många skaffa sig sjukvård på annat håll. Om svenska försäkringsrätter inte kan köpa vård i Sverige, på grund av otillräckligt utbud eller sena investeringar i ny teknik, kommer försäkringarna att gå att använda utomlands. Om en viss dyr men effektiv cancermedicin förvägras av den svenska vården, kommer de vars liv står på spel ofta att se till att de får den utomlands (vilket upphäver hela möjligheten till försvarbar ransonering i den svenska vården). Omvänt kan medborgare i andra europeiska länder söka sig till Sverige, om vi till exempel lyckas bygga upp excellenta centra för avancerad vård, rentav i namn av »Nobel Clinics«.

De här iakttagelserna kan tyckas självklara, vid funderingar om framtiden som sträcker sig åtminstone 10–15 år framåt. Men de är inte alls givna i de styrande tankeramarna för beslutsfattare i svensk sjukvård. Tvärtom domineras deras paradigm alltså helt av uppfattningen att man via politiska beslut i Sverige förfogar över handlingarna för svenska medborgare och att Sverige, inte Europa, är den arena på vilken vi formar våra vårdmiljöer.

Förbud mot dynamiska effekter

»Dynamiska effekter finns inte.« Begreppet dynamiska effekter fick både sitt genombrott och sin sorti med århundradets skattereform 1989. Reformen kunde bara förstås med hjälp av dynamiska effekter. Varför skulle en fördelningsinriktad socialdemokrati gå i spetsen för sänkt marginalskatt för högre inkomsttagare, låg kapitalskattesats och sänkt bolagskatt – om det inte var för att man därmed trodde sig uppnå dynamiska effekter på lång sikt för svensk ekonomi? Med dynamiska effekter menar jag här ändrat beteende hos företag och individer med de nya skattereglerna, jämfört med beteendet under de gamla reglerna. Skattereformen avsågs stimulera arbete och sparande, göra hushållen räntekänsligare, främja investeringar i näringslivet, göra svart ekonomi vit samt vrida olika aktörers energi från att söka skattearbete till att arbeta och investera produktivt.

Några år senare, och i dagens finansdepartement och regering, är begreppet dynamiska effekter bokstavligen bannlyst. Det får inte tänkas, än mindre användas. Skälet för denna omvändning är främst att allianspartierna bakom skatteomläggningen, primärt socialdemokraterna och folkpartiet, till en del använde dynamiska effekter för att finansiera reformen. De antog att skattereformen skulle ge beteendeförändringar – bland annat mer arbete och mindre lån och ränteavdrag – som antogs resultera även i högre automatiska skatteinkomster för staten.

Dynamiska effekter uppkom sannerligen som följd av den stora skattereformen. Men kortsiktigt fick de motsatt inverkan på statsinkomsterna. Skattereformen och sänkt inflation gjorde att den svenska realräntan, efter skatt, i ett slag övergick från att vara ca minus 6 till att bli plus 8. Denna dramatiska realräntechock bromsade konsumtionen, med lägre momsintäkter för staten, sänkte bostadsbyggandet, med högre arbetslöshetsersättning för staten, samt bidrog till att utlösa bankkrisen när säkerheter inte längre täckte lån på en marknad med fallande bostadspriser. Allt detta medförde på kort sikt *lägre* skatteinkomster än beräknat för staten, inte högre. Budgetunderskottet växte, mer än vad skattereformen kostade på papperet. Att effekterna inträdde samtidigt som Europa 1992 genomgick en svår valutakris och Sverige i det längsta band sig vid fast valuta, trots urgröpt konkurrenskraft via en följd av år med stigande Unit Labor Cost (ULC), gjorde inte det hela lättare.

Med ett längre tidsperspektiv är det i dag tydligt att realräntechocken var ett nästintill oundvikligt pris för att gå från ett höginflationssamhälle till ett låginflationssamhälle. Det tar ju nämligen tid för inflationsförväntningarna att anpassa sig till en faktisk lägre inflationsnivå, och under den tiden hålls obligationsräntorna högre än vad som svarar mot den nya inflationsnivån. Skattereformen var också till för att åstadkomma grundläggande beteendeförändringar, inte minst i folks lånemönster. Detta kunde inte undgå att påverka banker som blåst på med utlåning i tron att hög inflation skulle

fortsätta för alltid. Högre realräntor efter skatt och avdrag måste också under en tid sänka huspriser. Och en rask övergång från minusräntor till plusräntor, reall, minskar oundvikligen hushållens benägenhet att köpa bilar och hushållskapitalvaror.

Så de dynamiska effekterna, i meningen att aktörer ändrade sitt beteende med nya skatteregler, uppkom i hög grad. Efter några år av anpassning hade skattereformen säkerligen också de tänkta långsiktigt positiva effekterna, till exempel i form av en sundare bostadsmarknad och en solidare finanssektor.

Men att effekten kortsiktigt på samhällsekonomin blev högre arbetslöshet och för statskassan större underskott var en djupt präglade erfarenhet för de politiska aktörerna. Den sådde bestående mistro, särskilt inom socialdemokratien, mot allt tal om incitament och dynamiska effekter. Sådana begrepp har ansetts illusoriska, ingenting man alls kan ta hänsyn till i en realistisk regerings kalkyler.

Men om man är djupt övertygad om, i sitt paradigm, att det inte finns dynamiska effekter, då kvarstår endast resonemanget att en krona är en krona på budgetens utgiftssida och att ingen skatteförändring påverkar samhällsekonomin, annat än via dess krona-för-krona-effekt på budgetunderskottet. Med ett sådant paradigm kommer fördelning att bli den enda giltiga styråran, utöver budgetbalans. Ty, återigen, om det inte finns dynamiska effekter som är gynnsamma för alla – varför då fundera över andra åtgärder än de som stämmer bäst med ens ideologiska föresats: att omfördela från rika till fattiga, från höginkomsttagare till låginkomsttagare, från arbetande till bidragsbehövande?

Den djupt inpräglade uppfattningen att dynamiska effekter inte finns, och i vart fall inte får tas in i beslutskalkylen, har stora effekter på hur frågor definieras. Låt mig ta några exempel på frågor av stor relevans för medicinbranschen:

	Med statistiskt synsätt	Med dynamiskt synsätt
Förmögenhetsskatten bort	Gynnar de rika	Mer privat såddkapital
»Värns-katten« bort	Orättvis fördelning	Stimulerar utbildning Attraherar talanger
Arbetskraftsinvandring	Tar jobb från svenskar	Tillför talanger till svensk näringsliv och forskning
Kraftigt ökade anslag till forskning	Försämrar statsbudgeten och konkurrerar med andra utgifter	Stärker Sverige för framtiden
Tillåt försäkringspantier	Orättvis fördelning; man ska inte kunna betala sig till en operation	Tillför nya resurser till vården samt möjliggör europeiska excellenta vårdcentra med höga förädlingsvärden i Sverige
Låt privata ägare ta över sjukhus	Offentlig produktion för offentlig konsumtion. Man ska inte kunna göra vinst på de sjuka.	Sverige skulle kunna få fram ledande tjänsteföretag inom vård och utbildning, med internationella möjligheter.
Öka klinisk forskning	Tar läkarkraft från de sjuka	Höjer Sveriges internationella attraktionskraft, bl. a. för läkemedelsindustrin.
Mer pengar till vården med hjälp av nya betalformer	Skatt är enda rättvisa sättet för finansiering. Vårdutgifterna måste också hållas nere, inom offentliga budgetkrav.	En dynamisk vårdsektor är en tillgång för Sverige, även ekonomiskt. Mer kompetens och öppenhet för innovationer ger bättre vård samt nya företag.

Listningen syftar till att belysa kraften hos ett paradigm. Den som tittar ut genom ett fönster tenderar att se andra saker än den som tittar ut genom ett helt annat fönster. Med skilda paradigm blir en diskussion som går direkt på enskilda sakfrågor sällan fruktbar. Man skulle först behöva pröva vilket fönster man ska betrakta verkligheten genom, eller i vart fall bli så pass medveten om att det finns olika fönster att man som beslutsfattare väljer att titta genom båda, för att få en mer allsidig bild.

Det finns självfallet fler starka paradigm, som föreställningen att offentlig teknikupphandling – historiskt en viktig faktor bakom svensk industriutveckling – inte längre är möjlig med EU:s upphandlingsregler. Det sagda torde dock vara tillräckligt för att visa att man inte kan gå förbi de styrande

paradigmen i en analys av beslutsfattandet i landets politiska ledning. De lever sitt eget mycket kraftfulla liv, ibland i symbios med departementens sektorstänkande, ibland övergripande allt. Att beslutsfattarna själva ofta är omedvetna om dem är bara ett uttryck för att de tas för givna. Kuhns normalvetenskap har inom politiken en motsvarighet i »normalpolitik«.

6. Politiska faktorer

Partiledningar styrs på den politiska marknaden av dels *värde målet* att kunna förverkliga partiets program, dels de *strategiska* målen att 1) hålla partiet samlat och slagkraftigt, 2) vinna val, 3) nå bästa möjliga inflytandeposition genom allianser med andra (se Gunnar Sjöblom, *Party Strategies in a Multiparty System*, 1968).

	Strategiska mål			Värdemål
Mål	Hålla ihop partiet	Röstmaximering	Maximal inflytandeposition	Förverkliga programmet
Arena	Partiinternt	Val	Parlament	Regeringen
Objekt	Partiaktivister	Väljare	Andra partier	Byråkratin

Det första målet, att hålla ihop partiet, är allra viktigast för en partiledning. Ett parti som bryter ihop internt tappar styrka utåt och riskerar hela sin framtid (se vad som hände Ny demokrati 1994). Därefter i betydelse kommer målet att göra goda valresultat, givet de partiaktivas förväntningar. *If winning isn't everything, losing is not anything*, som en statsvetare noterat. En partiledning som inte lyckas hålla partiet samlat och göra hyggliga valresultat blir avsatt. Att dessa strategiska mål kommer främst, kan också motiveras med att utan dem får partiet svårt att bli framgångsrikt också som förhandlingspart och i uppgiften att förverkliga sitt program. De olika målen förverkligas till stor del på olika arenor och med olika påverkansobjekt, se tabellen. Partienighetens stora arena är partikongressen, röstmaximeringens arena är de allmänna valen, inflytandemålets primära arena är parlamentet och dess där företrädde partier, värdemålets viktigaste arena regeringskansliet och den offentliga byråkratin.

Det är viktigt att konstatera att inga av målen, ej heller de

strategiska, i sig är suspekta. De är ofrånkomliga för att partier ska kunna fylla sin roll i en parlamentarisk demokrati. Partier måste ha inre sammanhållning för att dels underlätta medborgarnas valhandling genom att tillhandahålla programpaket, dels kunna ingå kontrakt med andra partier i ett lands konsensusbyggande och dels ha tillräcklig permanens för att kunna ta hand om uppdrag från väljarna och finnas kvar fyra år senare och stå till svars för hur uppdraget hantearats (*responsiveness* respektive *accountability*, på engelska). Strävan att vinna val är förutsättningen för aktiva och mobiliserande valkampanjer, men även en nödvändig förutsättning för lyhördhet för medborgarna; om partierna saknade incitament att vinna val, behövde de inte lyssna på människor. Förhandlingar och alliansbyggen är också nödvändiga element i en demokrati; kompromisskultur bidrar till respekt för andra och villighet att godta legitimiteten i beslut även när de för tillfället går en emot.

Mellan de olika målen uppkommer *målkonflikter*, som det är partiledningarnas svåra uppgift att hantera. De är av tre slag: a) mellan olika värdemål (t.ex. strävan efter budgetbalans kontra strävan efter högre förmånsnivåer), b) mellan strategiska mål och värdemål (t.ex. reformlöften för att vinna val kontra ansvar för ekonomin), c) mellan olika strategiska mål (t.ex. entusiasmen hos partiaktivister på kongress kontra åsikterna hos en bredare väljarkår). Olika mål väger olika tungt under olika tidsfaser. Målkonflikterna i den politiska marknadsmekanismen blir på det sättet även tidskonflikter (se min avhandling *Rivstart?*, 1987). En periods maximeringsprinciper står ofta i motsättning till en annan tids krav. Man kan vinna val men förlora verkligheten, förlora val på en framsynt politik, vinna val men på bekostnad av relationerna till potentiella allianspartier efter valet, klara en partikongress men till priset av minskat väljarstöd längre fram etc. Exempel på sådana målkonflikter är legio i det praktiska politiska livet.

Förhandlingar med v och mp

Vad har det här med ansvaret för framtidsfrågorna att göra? Mycket! Jag ska här beröra två centrala aspekter rörande den socialdemokratiska regeringen under perioden 2002–2006: alliansförhållandet och uppbrottets politiska kostnader.

a) *Alliansförhållandet*. Socialdemokraterna som parti slöt den 4 oktober 2002, omedelbart efter 2002 års val, en överenskommelse med vänsterpartiet och miljöpartiet om ett program i 121 punkter för den kommande mandatperioden, 2002–2006. Med detta program som grund har de tre partierna ingått en allians som ligger så nära en regeringskoalition man kan komma.

I dokumentet med överenskommelsen fastslås:

Samarbetet mellan den socialdemokratiska regeringen, vänsterpartiet och miljöpartiet de gröna skall omfatta budgeten och den ekonomiska politiken samt överenskommelser i enskilda frågor. Dessutom omfattar samarbetet givetvis uppföljningen av tidigare överenskommelser. Utgångspunkten för samarbetet är ovanstående principiella politiska överenskommelser som omfattar hela mandatperioden.

Utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken samt EU-politiken undantogs från samarbetet »i den mån de inte rör budgetrelaterade frågor eller i övrigt innefattas av det sakpolitiska samarbetet«. I praktiken har även stora delar av försvarspolitiken kommit att ingå i samarbetet.

Rörande samarbetsformerna angav överenskommelsen bland annat följande:

För att säkerställa inflytande och insyn för de partier som inte ingår i regeringen bör samarbetet fördjupas och utvecklas i förhållande till de gångna fyra åren. Det gäller:

- Månadsvisa överläggningar mellan partiledarna/språkrörerna.
- Respektive parti ges varsitt samordningskansli, med placering i finansdepartementet. Kansliet leds av en planeringschef som har två medarbetare och finansieras genom

regeringskansliets budget. Utredningsresurser görs tillgängliga för kansliet.

- Miljöpartiet de gröna kommer därutöver att ha två politiskt sakkunniga på miljödepartementet, två på näringsdepartementet och en på jordbruksdepartementet.
- Vänsterpartiet ges resurser motsvarande totalt åtta tjänster. Tjänsterna placeras i finansdepartementet (max tre enligt ovan) och i övriga departement som samarbetet omfattar, enligt särskild överenskommelse.
- Samråd sker om utredningsdirektiv och tillsättande av utredningsordförande.
- Gemensamma presskonferenser hålls.
- Frågan om tilldelning av utskottsplatser och presidieplatser diskuteras utifrån en generös grundhållning.
- Samarbetspartierna ges kontinuerlig information av utrikesministern i utrikespolitiska frågor.
- Tre arbetsgrupper tillsätts, om strategiska frågor om förvaltning och ägande av de statliga företagen, om integration och om ohälsa. Arbetsgrupperna om integration och ohälsa har bl.a. till uppgift att medverka i förberedelserna av de regeringssymposier som kommer att anordnas.

Till en början kom samarbetspartierna in på ett relativt sent stadium i budgetarbetet. När de upptäckte att detta begränsade deras möjligheter att påverka strukturen av budgeten, har deras medverkan i processen tidigarelags.

Den faktiska innebörden är att inga regeringsförslag läggs till riksdagen och inga utredningsdirektiv utfärdas, utan att det föreligger enighet mellan den socialdemokratiska regeringen, vänsterpartiet och miljöpartiet.

Alliansförhållanden skapar mycket av politikens kraftfält. De styr vad som blir prioriterat och vad som är tabu. Frågor som är prioriterade hos vart och ett av de tre partierna blir föremål för politiska överläggningar och politisk energi. Det tabubelagda läggs åt sidan, ofta redan via anteciperingsmekanismer.

Prioriterat hos vänsterpartiet är främst utbyggd offentlig sektor, bl.a. via statsbidrag till kommunal verksamhet. Tabu

är sådant som avskaffad förmögenhetsskatt, sänkt marginalskatt och privat verksamhet inom vård.

Prioriterat hos miljöpartiet de gröna är högre skatt på energi (»grön skatteväxling«), djurskydd, miljöpolitik, investeringar i järnvägar, regionalpolitik, ledighetsreformer och internationellt bistånd. Tabu är sådant som skattesänkning för högutbildade, djurförsök inom forskningen och bevarade försvarsanslag.

Prioriterat hos socialdemokraterna 2002–2006 torde ha varit högre förmånsnivåer i bidrags- och försäkringssystemen, skärpt fördelningspolitik, utbyggd offentlig sektor och högre krav på arbetsgivare när det gäller sjukfrånvaro. Tabu är sådant som privata företag inom offentligfinansierad vård, mindre progressiv skatteskala, högre självrisk i sjukförsäkringen, större egenfinansiering av arbetslöshetsförsäkringen samt förändringar i lagen om anställningsskydd som går emot LO.

I detta kraftfält mellan *prioriteringar* och *tabun* formas de politiska förhandlingarna och överenskommelserna.

- Tabun kommer inte upp (såvida de inte kräver lagstiftning för att befästas).
- Frågor som inte är prioriterade hos något av partierna ägnas inte mycket energi. Däremot påverkas de, som en sidoeffekt, av kostnaderna för utgifter som är prioriterade, eftersom dessa ska pressas in under ett samlat budgettak. I överenskommelsen s-v-mp hösten 2002 ingick att de offentliga finanserna ska visa ett överskott på 2 procent av BNP över en konjunkturcykel. Reformagen- dan för enbart åren 2003–2004, enligt bilagor till överenskommelsen den 4 oktober 2002, kostade 31 miljarder kronor. Kombinationen av höjt överskottsmål och höjda utgiftsambitioner leder logiskt till nedskärningskrav på utgifter som inte är prioriterade.

Av de 121 sakpolitiska punkterna i överenskommelsen avsåg 15 jämställdhet kvinnor/män, 24 åtgärder »för ett grönare Sverige« (däribland detaljerade skrivningar om djurskydd

och djurförsök inom forskningen och att ESO omvandlas till en organisation som sysslar med miljöstudier), 9 »barnen – vår framtid«, 10 »trygghet och internationell solidaritet«, 9 »bättre vård« (däribland två punkter om förbud mot privata vinstintressen i vården och mot försäkringspatienter), 11 ohälsan i arbetslivet, 11 arbetslivet i övrigt (däribland högre lön för kommunalt anställda), 6 bostadspolitik, 4 »de äldre« (däribland högre pensioner) och 7 regionalpolitik. Till detta kom 15 inledande punkter om främst finanspolitiken men även EMU-frågans hantering.

Det är uppenbart att programmet inte bärs av frågan hur Sverige ska öka sin attraktionskraft i den nya typen av global ekonomi och kunna skapa ökad dynamik och tillväxt i en öppen ekonomi (även om ökade anslag till forskning nämns). Inledningen till programmet ger en god bild av det grundläggande tänkandet:

Vår gemensamma politik för Sverige bygger på övertygelsen att den ekologiska, sociala och ekonomiska dimensionen måste vävas samman för att skapa en uthållig utveckling som är bra för Sverige. Tillsammans vill vi arbeta med en tydlig politik för ett grönt, jämställt folkhem där hållbar tillväxt, full sysselsättning och trygg välfärd drivs framåt av teknisk utveckling, modern omställning, omfattande delaktighet och minskade klyftor.

»Tillväxtfientliga partier«

Bland många socialdemokrater med erfarenhet av regeringsarbete är kritiken stark mot den här alliansen. »Vi samarbetar med två tillväxtfientliga partier«, säger en tung före detta minister i mina intervjuer. »Alliansen med mp och v har varit förödande; den stimulerar bådas sämsta sidor«, säger en annan socialdemokrat. »Helt aparta frågor tar tid och engagemang«, menar en tredje. Man kan objektivt sett också konstatera att ett av allianspartierna, vänsterpartiet, eftersträvar ett annat ekonomiskt system än dagens globala

marknadsekonomi och att det andra allianspartiet, miljöpartiet, är starkt civilisationskritiskt.

Jag ska här, utan ytterligare värdering, bara framhålla att val av fasta alliansförhållanden har långtgående effekter på politikens riktning. De påverkar inte bara de konkreta beslut som är uppe för överläggning. De styr också med vilken tanke-riktning politiken bedrivs, vilka typer av verkligheter som en alltid begränsad politisk energi sätts in på, vilka tabun som ställs upp samt vilka politiska handlingsalternativ och möjlighetsramar som etableras. De påverkar i högsta grad det som Steven Lukes, se tidigare avsnitt, benämner makten över dagordningen och makten över tanken.

Med valet av vänsterpartiet och miljöpartiet som koalitionsliknande allianspartner för i första hand en fyraårsperiod upprättade statsministern 2002 det kraftfält inom vilket regeringspolitiken skulle komma att bedrivas.

Förändringen har ett pris

b) Uppbrottets politiska kostnader. Att skifta politik, t.ex. av hänsyn till en ny bedömning av framtidens verklighetskrav, kan rymma betydande politiska kostnader, kortsiktigt. Det egna partiet och dess väljare har genom åren vant sig vid att partiledningen beskriver verkligheten och politikens prioriterade uppgifter på ett visst sätt. Att då anamma något helt nytt tenderar att skapa ett mått av identitetslöshet. Det är därför partiledningar, om de omprövar, söker klä det nya i en språkdräkt som kan kännas igen från det egna förflutna.

Förhållandet mellan verklighetsuppfattning, åsikter och handlingar är dock mer komplext än så. I en normativ rationell modell borde *verklighetsbeskrivningen* (den kognitiva komponenten) komma först, därefter *åsikterna* (den evaluativa komponenten) och sist *handlingarna* (handlingskomponenten). Statsvetaren Mikael Gilljam använder dessa komponenter i sin avhandling om löntagarfondsfrågan, 1988, liksom kollegan Kent Asp i avhandlingen *Mäktiga massme-*

dier, 1986. De båda anknöt därvidlag till professor Karl-Erik Wärneryds bok *Konsumtionens ekonomiska psykologi*, 1979. Wärneryd urskiljer tre vägar för konsumentbeslut:

- *den rationella vägen*, med kognitionerna först,
- *den affektiva vägen*, där affektionen kommer först,
- *den oengagerade vägen*, som startar med handling/köp.

Det är vanligt i konsumentbeslut att individen har en känsla som hon rationaliserar i efterhand. Faktiskt är det även vanligt att man råkar köpa något, som man sedan förser med känslor (i någon riktning) och argument.

En motsvarighet i politiken är att aktörer på grund av tillfälligheter i situationen (se *garbage can-teorin* för offentligt beslutsfattande, med Johan P. Olsen och James G. March som ledande författare) antar en viss handlingslinje, som man sedan bygger institutioner, utsikter och övertygelser omkring. Det är ännu vanligare att man låter intagna handlingslinjer och affektioner styra sin verklighetsbeskrivning. Om en politiker tror på marknadslösningar tolkar han verkligheten så att iakttagna brister blir en följd av alltför lite marknadstänkande – med risk att han länge förnekar imperfektioner i marknadsmekanismen (betalning för DRG-poäng inom sjukvården i den tidigare Stockholmsmodellen kan vara ett exempel). En politiker som är starkt inriktad på fördelning, höga kapitalskatter och en betydande maktställning för de fackliga organisationerna tenderar att vilja se verkligheten så att en god framtid i själva verket främjas, även ekonomiskt, av just sådana inslag i politiken. I båda fallen skapar ideologin sin egen verklighetstolkning.

I den mån det finns ett genuint behov av uppbrott, hämmas detta i så fall inte av att partiledningar struntar i verkligheten eller bluffar allmänheten. De ägnar sig i stället åt *självbedrägeri via selektiv perception*. Till denna mekanism bidrar också *tystnadsspiraler*. Även när nya verklighetsbilder tränger fram, t.ex. om behovet av öppnare kontraktsförhållanden på arbetsmarknaden eller att ge utrymme för privata tjänsteföretag, har det ett högt inre pris inom ett parti att

vara den förste som säger det. Den som bryter mot ortodoxin bidrar till osäkerhet där ett parti behöver övertygelse, främjar splittring där kommande kamper kräver samling.

Konkret för dagens socialdemokrati vid makten finns det flera element i en attraktionspolitik för t.ex. medicinområdet som *inte* borde vara besvärande i förhållande till den egna långa historien. Stark tro på modernitet och dynamik, storsatsning på naturvetenskaplig forskning och högre utbildning, aktiv branschpolitik för fler jobb och högre förädlingsvärden – för en sådan framtidsinriktning finns starka förbindelser och känslöförknippningar bakåt, kanske framför allt till Tage Erlander. Det är också riktlinjer som ger en betydande fortsatt roll för staten och politiken, om än nu mera i termer av attraktionspolitik än statlig styrning.

Sedan finns det andra inslag som är mer besvärande, i förhållande till de mål som en partiledning måste ta hänsyn till på den politiska marknaden. Några exempel:

	Partiet internt	Val	Allianspartner	Ideologin
Förmögenhetsskatten bort	-	-	-	-
Värns-katten bort	-	-	-	-
Arbetskraftsinvandring	-	0	0	0
Låt privata ägare driva sjukhus	-	+	-	-
Tillåt försäkringspatienter	-	-	-	-
Djurförsök inom forskning	-	-	-	+

Bedömningen är min egen. Med minustecken avser jag att förslaget är ett minus i förhållande till partiets uppfattade mål på i vart fall kortare sikt, strategiskt/politiskt eller ideologiskt/värdemässigt. Med 0 avser jag att det saknar tydlig effekt i någon riktning i förhållande till målet (arbetskraftsinvandring av specialister har varit ett problem i förhållande till LO, men knappast gentemot några andra). Med plus-tecken avser jag att förslaget vore positivt i förhållande till målet. Att låta privata företag driva sjukhus vore förmodligen i huvudsak ett plus för socialdemokratin i val i den vik-

tiga Stockholmsregionen, där erfarenheten från S:t Görans sjukhus är positiv; i alla andra avseenden är det ett minus. Tillåtande, om än etiska, riktlinjer för djurförsök inom den medicinska forskningen är en omöjlighet i förhållande till miljöpartiet, svårt även i förhållande till starka aktivister på en socialdemokratisk partikongress och impopulärt bland en väljarmajoritet. Däremot skulle det stämma väl med en lång socialdemokratisk idétradition av utvecklingsoptimism och positiv hållning till medicinsk forskning.

När det gäller drastiskt höjda anslag till forskning är problemet inte förslaget som sådant, utan att det inkräktar på utrymmet för kostnadskrävande reformer som är mer gillade internt, har större kortsiktig slagkraft i väljarkåren, ger starkare anslutning från allianspartierna och ännu tydligare ideologisk signal (som en dryg miljard till utbyggd tandvårdsförsäkring och ett tiotal miljarder för att snabbt få ner den synliga arbetslösheten). Satsning på elit – på de mest begåvade och på några få excellenta kluster geografiskt – ligger dock inte särskilt väl till ideologiskt för senare års socialdemokrati, efter 1968 mer inriktad på jämlikhet i resultat än jämlikhet i förutsättningar (se Karin Hadenius intressanta avhandling om detta skifte). Den geografiska spridningen av universitet och högskolor har emellertid, som Thomas Östros iakttagit, haft det goda med sig att betydligt fler riksdagsmän och partiverksamma nu ser värdet av ökade anslag till högre utbildning och forskning. Det är ungefär som med regementena – även de som var tveksamma till försvaret, ville gärna att det egna bygderegementet skulle frodas.

Genomgången belyser att *uppbrott inte sker gratis politiskt*. De kan rymma potential för framtiden. Men på kortare sikt – i en konkret allianssituation för att behålla makten och förmågan att regera, inför en partikongress, inför ett val – kan de vara plågsamma politiskt. Varför då göra dem om allt ser ut att gå bra ändå? *Detta är en kärnpunkt*. Kriser kan göra det tydligt för alla, eller i vart fall många, att en ny kurs behöver stakas ut. Att ta initiativ i kris, även modiga sådana,

kan ge en vidare bild av handlingsförmåga som överskuggar missnöjet med enskilda förslag.

Men att vidta svåra omprövningar därför att Sverige nog därmed står starkare om 10–15 år, utan att de framstår som akuta i dag, det är svårare. Läget 2006 är att svensk ekonomi tycks vara stark. Tillväxten är god sedan flera år, prognoserna hoppfulla, inflationen låg, de offentliga finanserna i jämvikt, bytesbalansen extremt stark. Enda synliga problemet är en kvarstående hög arbetslöshet, även bland högutbildade ungdomar.

Det krävs kris för att ompröva

Om det är korrekt att stora strukturella reformer får sin fulla genomslagskraft med 5–15 års fördröjning, befinner sig Sverige just nu i en perfekt skördetid.

Dels har reformperioden 1989–92, från regeringarna Carlsson och Bildt, hunnit verka ut. Jag tänker på reformer med enorm positiv långsiktig inverkan på statsbudgeten, som avskaffandet av bostadssubventionerna, den nya strikta arbetsskadeförsäkringen, de sänkta ränteavdragen via lägre och enhetlig kapitalskatt samt övergången från höginflationstill låginflationssamhälle. Jag tänker vidare på strukturreformer som öppnade ekonomin, såsom teleavregleringen, elavregleringen, friskolereformen och EU-medlemskapet – plus framsynta satsningar på IT i en kultur som är mottaglig för ny teknik. Jag tänker på pensionsreformen och skattereformen, som ändrade incitamenten för arbete. Vidare har tillkommit en naturlig ekonomisk cykel av uppgång i köp av hushållskapitalvaror när väl hushållen sanerat sina balansräkningar samt i byggandet, efter den extrema nedpressningen som följd av realräntechocken.

Dels har detta kommit att sammanfalla med en period av stark tillväxt från en av Kina och USA ledd ökning av världsefterfrågan, av en karaktär som stämmer precis med svensk industristruktur: lastbilar och stål, kraftutrustning och skogsvaror, borrar och annan infrastruktur i spåren av

råvaruboom, samtidigt toppåren i försäljning för svenska läkemedel med Losec/Nexium i särklass.

Den politiska tolkningen borde givetvis vara: se så framgångsrikt det kan vara att våga satsa på strukturreformer.

Den politiska tolkningen blir i stället: se så bra det går med »den svenska modellen«; vi behöver inga strukturreformer. I tal av finansminister Pär Nuder och statsminister Göran Persson är temat gång på gång att tillväxten är en följd av stark inriktning på fördelningspolitik, kameral budgetpolitik, lagen om anställningsskydd och hög skattenivå, dvs. av rådande regeringspolitik. Man erkänner inte att det finns en *time lag* i politik (utöver budgetsaneringens), att dagens *verklighet* delvis har möjliggjorts av en tidigare epoks strukturreformer och svåra omprövningar samt att dagens *beslut* har sin fulla verkan först om 10–15 år. Man väljer att beskriva verklighetens utmaningar så att de stämmer precis med den politik utan omprövning som man faktiskt för.

Detta är framgångens politiska dilemma. Det krävs kris för att ompröva, när omprövningarna rymmer en politisk kostnad på kort sikt. Utan kris får vi lätt kris längre fram, när uteblivna reformer möter en ny verklighet. Det går bra för Sverige – alltså kommer det inte att gå bra för Sverige.

Vad vi ser i denna politiska logik är också en *avkortning av tidshorisonten*. Till den bidrar den nya, nervösa mediemiljön – inriktad på affärer och kortsiktiga dramen, vinnare och förlorare – samt den ökade rörligheten i politiken.

Vad detta säger oss är samtidigt att det finns en typ av analyser, folkupplysning och beslut som en politisk ledning för landet måste ta på sitt ansvar oavsett den kortsiktiga politiska kalkylen, helt enkelt utifrån *statsmannaskap*. Avskaffad förmögenhetsskatt eller drastiskt höjda anslag till forskning kommer aldrig att vara förslag som möter bred folklig entusiasm. Men det ligger i den djupare innebörden av att leda landet att en statsminister och en politisk ledning också ska hålla sig väl orienterade om vad en god framtid kräver av politiska anpassningar i Sverige. Om den politiska ledningen ser att vi

riskerar att tappa ledande forskare, att beslutscentrum för tidigare svenska företag har förflyttats utomlands på ett sätt som gör Sverige betydligt mer sårbart i den rörliga globala ekonomin, att det skulle betyda mycket för såddkapital om framgångsrika entreprenörer som Ingvar Kamprad och Hans Rausing kunde ta sina förmögenheter hem till Sverige utan allvarliga skattekonsekvenser etc. – då ligger det i ledningsansvaret att handla, och förklara varför, helt enkelt därför att det är ansvarsfullt.

Detta för över till slutkapitlet, där en viktig fråga gäller »Berättelsen om Sverige« från våra politiska ledare.

7. Berättelsen om Sverige

De tre föregående kapitlen har analyserat tre grupper av förklaringar till att det har varit trögt att få fram ett samlat nationellt fokus på frågan om Sveriges attraktionskraft på 10–15 års sikt i den nya globala ekonomin, med medicin som ett viktigt delområde:

- a) Det finns *institutionella problem*, som svag mottagningskapacitet för analys i regeringskansliet, sektorsavgränsning i departement och avsaknad av ett organiserat tillväxtperspektiv i finansdepartementet.
- b) Rådande *paradigm* blir till hinder, däribland föreställningen om Sverige som sin egen arena och uppfattningen att dynamiska effekter inte existerar. Dessa paradigm har i stor utsträckning sin grund i lärprocesser, av tolkningen hos ledare inom politik och byråkrati av erfarenheter som Sverige har gått igenom under det senaste kvartsseklet – däribland en svår budgetsanering, skattereform och en ibland misslyckad industripolitik. Det rör sig om ett vanligt fenomen: eftersläpande självförståelse.
- c) Den *politiska marknadens logik* inbjuder inte till omprövningar som rymmer politiska kostnader, i ett läge då ekonomin tycks gå bra ändå. Politiska alliansförhållanden rymmer tabun samt sätter andra frågor i centrum. Den nervösa mediemiljö i vilken politiskt handlande i dag bedrivs bidrar också till en tidsavkortning, där handlingar i dag som får sin fulla belöning först om 10–15 år hamnar långt ner på dagordningen. När kriser inte tvingar fram omprövning, uppstår inte en tillräcklig press – *a sense of urgency* – för att utforma en kraftfull ny nationell strategi. En god ekonomi i dag tenderar att

tolkas som att dagens politik är god, med bortseende från att dagens politik påverkar morgondagens verklighet. När det inte finns något (t.ex. fast valuta) som sätter en bestämd beslutspunkt, finns det en stark tendens i den politiska processen att vilja tolka verkligheten så att den stämmer med redan intagna positioner, i stället för att forma nya strategier utifrån en allsidig analys av verkligheten. Det återstår att se om riksbankens inflationsnorm kan fylla denna funktion av att pressa fram en beslutspunkt. Varken fast valuta eller låg inflation är indikatorer med tydlig koppling till landets utvecklingskraft.

Vi ser här en anseelig mängd av tröghetskrafter och skevhetsfaktorer, som gör att *helheten*, Sveriges framtida styrka i en världsekonomi med allt starkare konkurrens om excellens i näringslivs- och kunskapsmiljöer, aldrig riktigt ställs i centrum för politiska överväganden. Successiv relativ förlust av talang och styrka i kunskapskluster har heller inte samma pedagogiska tydlighet som hot om nedläggning av en bilfabrik i Trollhättan.

Spränga existerande ramar

Men om vi stannade vid det här konstaterandet skulle vi landa i en mycket statisk syn på politiken. Inte mycket är möjligt, utöver anpassning till rutiner och tröghetskrafter i den byråkratiska och politiska processen. Detta är bevisligen inte sant. Andra länders regeringar och regeringschefer har tagit initiativ som gått långt utöver rutin: Finland, med dess stora satsning på forskning och utveckling mitt under landets värsta ekonomiska kris och med stora budgetunderskott, Irland, Kanada, Danmark – för att nämna några (se den genomgång som Håkan Gergils gjort av våra nordiska grannländer, redovisad i appendix). I vårt eget lands historia har idéstarka politiker visat att det går. Det främsta exemplet är finansminister Johan Gripenstedt och de liberala institutioner – aktiebolag, modernt kreditväsen, konkurrenslagstiftning, statistisk cen-

tralbyrå, utrotad statlig korruption, järnvägsbyggande, etc. – han drev igenom i mitten på 1800-talet och som sedan lade grunden till det svenska industriella undret.

Politiken skiljer sig från förvaltningen bland annat därigenom att den är tänkt att kunna spränga existerande ramar, tillföra ett extra mått av energi utifrån, välta institutioner som inte fyller sitt ändamål. Byråkrater har att anpassa sig till rådande ramar, politiker kan förflytta dem.

Vad den föregående analysen säger är därför bara att det krävs stor politisk styrka för att etablera ett nytt fokus och forma en ny framtidsstrategi för Sverige. *Uppgiften kan knappast utföras utan att statsministern själv tar ledningen med en berättelse om Sverige som skapar en ny tankeram för allt handlande.*

Vilken denna berättelse skulle kunna vara är lätt att se:

Det är berättelsen om innovationslandet, »Land of Innovation«, ett Sverige som alltid gått i spetsen för modernitet och vetenskap, som erövrat framtiden i stället för att vänta på den, som via stark tro på vetenskap och teknik – i förening med arbetsamhet och entreprenörskap – byggt välstånd och ett av jordens drägligaste samhällen. Moderna och välskötta samhälleliga institutioner för socialförsäkringar, vård, skola, kommunikationer och vuxenutbildning har genom åren understött tillväxten och bidragit till att alla fått möjlighet att ta del av den. Den nya globala ekonomin reser nu nya utmaningar. De kan bli till hot, om vi inte återigen skärper oss. De ger enorma nya möjligheter, om vi ser till att Sverige ligger i täten i världen när det gäller vetenskap, utbildning, entreprenörskap, innovationer samt en ytterst attraktiv miljö för talanger att komma till och företaget att verka i. Ett Sverige som medvetet driver den politiken blir dynamiskt, roligt och hoppfullt att bo i. Ett Sverige som missar den möjligheten, däremot, blir lätt trist och fyllt av konflikter. Vi kan hålla täten och lusten, genom att satsa på att vara bland världens absolut främsta och öppna nationer för kunskap, innovationer och entreprenörskap.

En sådan berättelse, systematiskt framförd som det ständiga och viktigaste budskapet från landets statsminister och åtföljd av **ett nationellt strategiskt program**, är tillräckligt stark för att ändra hur varje fråga hanteras.

- *Djurförsök*: Inför regler som nästan stoppar den medicinska forskningen i Sverige, säger måhända jordbruksdepartementet utifrån sitt avgränsade djurskyddsperspektiv samt miljöpartiets inverkan.

- Bästa möjliga villkor för forskningen, säger *den nationella strategin*.

- *Blodbanker*: Integritetsskyddet främst, med godkännande av alla som lämnade blodprov på 1950-talet, säger kanske justitiedepartementet.

- Utnyttja blodbankerna som en av Sveriges stora attraktionsfaktorer internationellt, säger *den nationella strategin*.

- *Thoraxkliniken på Karolinska Sjukhuset*: Förbjud försäkringspatienter, därför att det blir orättvist annars, säger socialdepartementet.

- Gör Thorax till en världsledande hjärtklinik för försäkringspatienter från hela Europa, säger *den nationella strategin*.

- *Kinesiska, indiska och ungerska forskare*: Ingen arbetskraftsinvandring så länge det finns arbetslösa i Sverige, säger de ansvariga för invandringspolitiken.

- Locka begåvningar att komma till Sverige, säger *den nationella strategin*.

- *Forskningsanslag*: Vi har inte råd med mer, i förhållande till andra utgiftskrav, säger finansdepartementet.

- Framtidsinvesteringar i kunskapsnationen måste gå före allt annat, säger *den nationella strategin*.

- *Privatägda sjukhus*: Inget vinstintresse i vården, hävdar socialdepartementet.

- Sverige bör välkomna och främja nya tjänsteföretag för vård, skola och omsorg, företag som sedan kan gå ut i Europa och världen, säger *den nationella strategin*.

Vad säger statsministern?

Finns det några tecken på en sådan fokuserande och styrande berättelse om Sverige? Trots allt borde den inte vara helt utan lockelse för politiska ledare som kan vilja framstå som varande i förbund med framtiden.

För att undersöka detta har jag systematiskt gått igenom ett antal typer av dokument, där berättelsen borde återfinnas om den existerar:

- *Statsministerns regeringsförklaringar* åren 2000–2005 (sex stycken).
- *Presentationen av regeringens prioriterade huvudlinjer* i vårbudgetarnas finansplaner den gångna mandatperioden, alltså 2003, 2004, 2005 och 2006.
- *Statsministerns inledande anförande* i riksdagens stora partiledardebatter under riksmötena 2004/05 och 2005/06 (sex debatter, i oktober, januari och juni varje riksmöte).
- *Oppositionsledarens inledande anförande* i samma debatter.

De huvudlinjer som presenteras i vårbudgetarna är de som, enligt regeringen, har varit vägledande för budgetarbetet.

Regeringsförklaringarna och de nämnda talen har alla programkaraktär.

Jag börjar genomgången med *regeringsförklaringarna*. De innehåller närmast obligatoriska avsnitt där de olika departementen har fått bidra med sin agenda för det kommande riksmötet. Men de rymmer också starka programförklaringar och deklARATIONER om politiskt fokus. Dessa kärnformuleringar är oftast lätta att finna.

2000 års regeringsförklaring, avgiven av Göran Persson inför riksdagen den 19 september 2000, anger redan tidigt vad som är regeringens grundberättelse:

Massarbetslösheten är bruten. Tillväxten är hög. Sverige in-
tar en tätposition i den nya ekonomin. Vi är väl förberedda
för framtiden.

Förutsättningarna för att bedriva en aktiv ekonomisk politik är bättre än på länge. För första gången på närmare ett decennium dikteras inte längre de folkvaldas beslut av underskottens tvingande politik. I dag kan vi välja.

Politiken skall inriktas på att överbrygga de klyftor som ännu skiljer människor åt i vårt land. Kraften skall inriktas på att öka tryggheten för alla och därmed människors frihet. Barnen skall sättas i centrum för politiken.

Det är tid för reformer.

Alltså: tack vare vår budgetsanering står svensk ekonomi stark. Regeringen fokuserar nu på sociala reformer. Utöver ett avsnitt om EU domineras sedan regeringsförklaringen helt av sociala reformområden. Dock finns också ett rätt ambitiöst avsnitt inlagt om att regeringen ska satsa på forskning. »Målet är att avsevärt öka antalet forskarexaminerade under kommande tioårsperiod.« Biotekniken nämns särskilt, dels som viktigt forskningsområde, dels för att den »väcker etiska frågor«.

2001 års regeringsförklaring, avgiven av statsministern den 18 september 2001, domineras naturligt nog av terrordådet i New York den 11 september. Statsministern talar om demokratiernas solidaritet. Effekterna på världsekonomin diskuteras också. Den prioritering som anges är följande:

För varje socialdemokratisk regering är kampen mot arbetslöshet den allt annat överskuggande uppgiften. Målen för minskad arbetslöshet och ökad sysselsättning kommer att följas noga.

I samma stycke som talar om Sverige som välfärdsnation och att Sverige ska gå i spetsen för »en ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling« sägs också att »vi ska befästa Sveriges position som ledande kunskaps- och forskningsnation«. Regeringsförklaringen upptas annars av kulturfrågor, arbetslivets reformering, FN, miljö och sociala reformer. I ett litet stycke om näringspolitik sägs: »Exportfrämjandet förstärks på strategiska marknader och särskilda satsningar görs

inom framtidsbranscher som bioteknik samt informations- och kommunikationsteknik.«

2002 års regeringsförklaring, avgiven av statsministern den 1 oktober 2002, ett par veckor efter riksdagsvalet, inleds med en omedelbar tolkning av valutgångens uppdrag:

Ärade ledamöter av Sveriges riksdag!

De svenska väljarnas uppdrag åt oss folkvalda var entydigt: Sverige ska fortsätta att utvecklas som välfärdsnation. Därför måste barnens villkor, sjukvården och de äldres omsorg gå före stora skattesänkningar. Därför ska varje reform vara finansierad och politiken präglas av ordning och ansvar. Därför ska politiken formas i samarbete och samverkan såväl i som utanför riksdagen. Det är bara så målet kan nås: Sverige ska vara de många möjligheternas land, inte de stora motståndningarnas samhälle.

Inom den ekonomiska politiken anges »två stora arbetsuppgifter – båda helt avgörande för vårt lands framtid: För det första, vi måste göra arbetslivet mänskligare och minska sjukskrivningarna ... Den andra stora uppgiften är att öka de invandrade svenskarnas tillträde till arbetsmarknaden.«

Dessa två samhällsproblem, de höga sjuktalen och de många invandrarnas utanförskap, är denna mandatperiods allt annat överskuggande arbetsuppgifter.

Inom avsnittet om näringspolitik sägs bl.a. att »en ny innovationsstrategi utarbetas«. Betoningen i detta avsnitt har annars, i linje med överenskommelsen med vänsterpartiet och miljöpartiet, nu skiftat till att mer än tidigare handla om miljöteknik, basindustri och areella näringar samt stora järnvägsinvesteringar. I avsnittet om forskning sägs bland annat: »Satsningarna på biovetenskap och bioteknik fortsätter.«

2003 års regeringsförklaring, avgiven av statsministern den 16 september 2003, framfördes två dagar efter folkomröstningen om euron. Den präglades av oro över konsekvenserna av det kraftfulla nej:

De konsekvenser som Sveriges nej till euron får ska mötas med en offensiv politik både här hemma och internationellt. Risker för framtida oro på ränte- och valutamarknaden, och för en svagare utveckling i Sverige, ska mötas med kraftfulla åtgärder som stärker de svenska företagen, handeln och tillväxten.

Tillväxt kommer inte av sig självt. Grunden är sunda offentliga finanser och en välutbildad befolkning. Tillväxten påverkas av skatter, villkor och regler. Den påverkas av hur öppet samhället är mot omvärlden. Men ytterst skapas tillväxten i människors framtidstro, hos innovativa entreprenörer, i social sammanhållning och mångas arbetslust och vilja att utvecklas och spränga nya gränser.

Valutasamarbetet skulle ha främjat handel och företagande. Det hade givit oss bättre förutsättningar för både tillväxt och välfärd. Nu måste en stark utveckling åstadkommas med andra medel. Ett program för ett konkurrenskraftigt, attraktivt och framtidsinriktat Sverige i god sammanhållning behöver förverkligas. De politiska partierna, arbetsmarknadens parter och andra centrala organisationer delar ansvaret för att så kan ske. Regeringen bjuder därför härmed in till bred samverkan för att utveckla Sverige.

Statsministern angav sedan ett program i tio punkter. Punkt 1 var »Svensk konkurrenskraft hävdas«. Där förklarades bland annat att »viktiga skatter, som kapitalbeskattning och bolags-skatte, ses över. Om de väsentligt avviker från euroländer i vår närhet kan de bli ett hot mot svensk tillväxt och välfärd.« Punkt 6 löd: »Sverige ska vara en ledande forskningsnation.« I den korta punkten sägs bl. a. att »steget mellan forskningsframgångar och kommersiellt gångbara produkter måste förkortas«. Punkt 7 anger: »Villkoren för entreprenörskap förbättras«. Här aviserades de kommande lättnaderna i 3:12-reglerna samt, indirekt, avskaffandet av arvs- och gåvoskatten för att underlätta generationsskiften i småföretag. Övriga punkter handlade om miljöteknik, Östersjöregionen, regionalpolitik, mänskligare arbetsliv samt ungdomars och invandrares sysselsättning.

2004 års regeringsförklaring, avgiven den 14 september 2004, deklarerade:

Regeringen kraftsamlar nu kring tre områden.

För det första: vård, skola och omsorg – välfärdens kärna.

För det andra: barnen, barnfamiljerna och de unga – vår framtid.

... För det tredje: kampen mot arbetslösheten.

Ska arbetslösheten pressas tillbaka krävs stabila statsfinanser, låg inflation och ett starkt företagsklimat.

Som ett resultat av tillväxtsamtalen (aviserade i 2003 års regeringsförklaring) presenterar statsministern reformeringen av 3:12-reglerna samt avskaffandet av skatten på arv och gåva. Avsnittet om forskning och utveckling har samma innehåll som i tidigare regeringsförklaringar, med ett tillägg:

Några av Sveriges största företag verkar i branscher där investeringar i forskning och utveckling är helt avgörande för internationell framgång. Regeringen avser att bjuda in näringsliv och fackliga organisationer för att genomlysas förutsättningarna för IT/telekom- och bioteknik/läkemedelsbranscherna.

Detta blev starten för branschsamtal. De hade samband med att statsministern i samma regeringsförklaring redovisade särskilda insatser för svensk basindustri, däribland för fordonsindustrin i särskilt Trollhättan, mot bakgrund av de akuta hoten mot Saab. En krisutryckning för en bransch behövde förenas med en bild av mer proaktivt agerande ifråga om andra branscher. En viktig politisk del av bakgrunden var säkerligen också att Svenskt Näringsliv hade lämnat vårens tillväxtsamtal under buller och bång, i besvikelse över att prioriterade frågor som avskaffande av dubbelbeskattningen och förmögenhetsskatten lämnats obeaktade. Genom att nu i stället föra samtal med olika branscher, kunde regeringen hävda att den hade kvar goda samarbetskontakter med det verkliga näringslivet, även om topparna i överorganisationen Svenskt Näringsliv inte var nöjda.

I avslutningen av 2004 års regeringsförklaring återkom statsministern till regeringens verkligt prioriterade uppgift:

Det är dags att ta nya steg för att öka rättvisan och tryggheten, för att göra Sverige till ett bättre land att leva i.

Så länge tryggheten inte är för alla, så länge minsta orättvisa råder, så länge har en socialdemokratisk regering en självklar uppgift.

2005 års regeringsförklaring, avgiven den 13 september 2005 och den sista för mandatperioden, domineras av starka proklamationer om sociala reformer och jämlikhet som huvuduppgiften för en socialdemokratisk regering:

Under nästa mandatperiod kommer en socialdemokratisk regering att kraftigt förbättra arbetslöshetsförsäkringen ...

De gemensamma resurserna växer. Den styrkepositionen ska användas. Den ska användas för att bryta arbetslöshet och utanförskap – inte till stora skattesänkningar. Den ska användas för att öka tryggheten – inte för att minska den ...

Ingen offentligt finansierad sjukvård ska ge förtur åt privata försäkringspatienter eller drivas med privat vinstintresse

...

Den svenska välfärdsmodellen är framgångsrik, men långt ifrån färdigbyggd. För nio månader sedan beslutades en satsning på 6 000 fler anställda i förskolan. För åtta månader sedan förbättrades bostadstillägget för pensionärer. För två månader sedan höjdes stödet för anställning av arbetshandikappade och anställda i skyddat arbete. Om en månad höjs barnbidraget respektive flerbarnstillägget med 100 kronor, och flerbarnstillägg införs redan från det andra barnet. Om fyra månader höjs underhållsstödet, bostadsbidraget förstärks för barnfamiljer och ett barntillägg införs för studerande. Om tio månader får 1,4 miljoner arbetstagare en bättre sjukförsäkring och närmare 300 000 föräldrar en högre ersättning från föräldraförsäkringen ...

Ett ständigt pågående reformarbete krävs för att upprätthålla välfärden i en föränderlig värld. En progressiv politik krävs för att brygga över från gammalt till nytt. Reform för reform, steg för steg, kan välfärden byggas starkare och bättre i en ny tid ...

... Det är regeringens övertygelse att en ny tids utmaningar möts bäst i trygghet, jämlikhet och sammanhållning.

Den retoriska avslutningen markerade starkt för jämlikhet och sociala reformer och för att behålla de rådande svenska systemen:

När kunskapskraven ökar trycket på alla att hänga med, då höjer regeringen ambitionerna för skolan och sätter upp nya mål för högskola och forskning – vi tror inte att elitism gör att kunskapen växer och sprids till fler ...

När globaliseringen griper in i människors vardag, då stärker regeringen den svenska välfärdsmodellen – vi byter inte ut den ...

När Sverige möter framtiden – då ska alla vara med, inte bara några ...

Så kan ett bra land bli ännu bättre, värt att vara stolt över.

Inte den globala ekonomin

När man läser sex års regeringsförklaringar samlat blir det mycket tydligt vad som är statsministerns huvudberättelse: Jag/vi har återskapat balans i statsbudgeten. Svensk ekonomi är därför i gott skick. Nu är vår huvuduppgift att bygga ut de sociala reformerna. Vi ska i växande grad göra det med hjälp av grön tillväxt, satsningar på miljön som också ger tillväxtmöjligheter för svensk industri.

Det är inte främst en berättelse om den nya globala ekonomin. Sådana inslag, liksom tillväxtavsnitt vissa år, kan komma in när det finns akuta hot, såsom efter folkomröstningen om euron 2003. När de akuta hoten tonar bort återgår den kraftfullt deklarerade huvuduppgiften till att vara sociala reformer samt utbyggd arbetsmarknadspolitik inom en geografisk och mental handlingsram som är det svenska folkhemmet. Fördelningsperspektivet är det helt dominerande. Statsministern är inte emot ekonomisk tillväxt, men han beskriver (med visst undantag i 2003 års regeringsförklaring) den uppgiften som i stort sett löst – och för övrigt främjas den av utbyggd välfärd

och ökad jämlikhet. Forskning är bra och ska byggas ut, som ett bland många utgiftsområden. Huvudinnebörden bakom de återkommande formuleringarna »Sverige ska vara en ledande forskningsnation« och »Sverige ska vara en ledande kunskapsnation« är *kvantitativ*: att hälften av en årskurs ska gå på universitet, att examinationen i forskarutbildningen fördubblas och att regionala högskolor och universitet byggs ut. Uttrycket »svensk globaliseringsstrategi« används (2001 års regeringsförklaring), men avser då arbete inom FN och EU för att skapa »demokratiska motvikter till marknaden«.

Bidrag och jobb

Jag övergår härmed till *statsministerns och oppositionsledarens förberedda tal i riksdagens partiledardebatter* under de två senaste riksmötena. Debatterna hålls i oktober, januari och juni varje år. Jag behandlar statsministern och oppositionsledaren i samma avsnitt, eftersom talen relaterar starkt till varandra.

Riksdagens partiledardebatter rymmer många olika krav och villkor, utöver att säga något om Sveriges framtidsstrategier. Inläggen, även huvudanförandena, har som en eftergift till det moderna mediasamhället (samt på grund av det växande antalet partier) halverats i längd mot förr – något som begränsar utrymmet för stora ansatser och verklighetsanalyser. De är del i en debatt, vilket självfallet gör att de tenderar att uppsöka politiska brytpunkter, snarare än fritt analysera kommande verkligheter. De hålls också med aktualitetskrav; när tsunamin slog till och när stormen skövlade skog i Syd-sverige blev regeringens hantering av kriser dominerande inslag i partiledardebatterna. Vidare har de som ett inslag de rent politiska maktförhållandena: samarbetet inom den borgerliga alliansen respektive inom trepartialliansen bakom sittande regering.

Likväl kommer man inte ifrån att de stora partiledardebatterna ger partiledarna en chans att inför politiska jour-

nalister och en stor tv-publik, i direktsändning, framföra det centrala i deras budskap och program. Under två år inför ett val kommer detta successivt också att säga alltmer om budskapet till de svenska medborgarna i val.

Genomgången av de här talen visar på något ganska ovanligt i den politiska debatten. Statsministern och oppositionsledaren är i stort sett överens om den sfär inom vilken huvuddebatten ska föras. Detta är ovanligt, eftersom det i politik brukar föras en kamp rörande vems dagordning som ska stå i centrum (dimension två i Steven Lukes uppdelning). Här har man ungefär samma frågekomplex man vill diskutera, men kämpar om hur det ska tolkas (dimension tre, makten över tanken, hos Lukes). Frågekomplexet är *bidrag/jobb*. Statsministern gör det till en huvudpunkt att försvara bidragsnivåer och angripa oppositionen för att vilja försämra för dem som har det svårast. Han driver då också tesen att höga bidragsnivåer som ger trygghet för den enskilde är bra även för den ekonomiska utvecklingen i Sverige, eftersom trygga människor lättare accepterar omställningar. Oppositionsledaren har som sin huvudpunkt att det måste bli mer lönande att arbeta, genom att skillnaden mellan ersättning för arbete och icke-arbete ökar. Därmed kommer fler i arbete, människor vinner större självkänsla och frihet än via bidrag.

Några kärncitat av statsministern:

För min del är det viktigt att visa att vi står för en politik som rymmer både trygghet och utveckling. Det är ingen motsättning däremellan. Tvärtom är det nog så att tryggheten är en förutsättning för utveckling i dagens hårda värld, och utvecklingen blir i sin tur en förutsättning för tryggheten. De driver varandra. Och gör man som de borgerliga gör, attackerar trygghetssystemen, och gör man som moderaterna har föreslagit, riktar udden mot de sjuka, de arbetslösa, förtids-pensionärerna, skapar man en osäkerhet, och man skapar spänningar i samhället. Därmed växer också de ekonomiska problemen. Utan trygghet, ingen utveckling. Utan utveckling, ingen trygghet.

Göran Persson i riksdagen 20 juni 2005

Sverige är ett modernt samhälle, modernare än kanske något annat just därför att vi aldrig har varit rädda för förändringen. Vi har sett möjligheterna i förändringen. Människor har vetat: Om jag drabbas av denna förändring står jag inte ensam. Jag lämnas inte i sticket.

Den politik som den borgerliga högeralliansen har redovisat med hårda attacker på de arbetslösa, de sjuka och för-tidspensionärerna kommer inte att vara en politik som gör att Sverige kan möta framtidens utmaningar präglad av öppenhet, och därmed blir Sverige mindre modernt.

Göran Persson i riksdagen 18 januari 2006

Vi har en exportindustri i Sverige som noterar enorma framgångar. Vi har nu överskott i den svenska exporten som är av samma slag som Norge når i sin oljeexport. Vi drar ihop överskottet i bilindustrin, i pappers- och massaindustrin, i telekomindustrin, i läkemedelsindustrin. I en lång rad andra, inte minst verkstadsföretag, drar vi ihop dessa överskott på en världsmarknad som ständigt förändras, som ständigt utmärks av nya förutsättningar, som ständigt är av sådant slag att de jobb som finns i dag kanske inte finns i morgon. Trots detta tryck har vi ett läge i vårt land, vårt fina land, som är av det slaget att vi tycks klara den konkurrensen bättre än några andra.

Varför är det på det viset? Det är väl en bra fråga att ställa sig. Varför har Sverige högre ekonomisk tillväxt än andra länder i Europa? Varför har den svenska exportindustrin gigantiska produktivitetsförbättringar när andra står och stampar eller går bakåt? Varför ligger vi längst framme i forskning och utveckling när andra har problem?

Kan det vara så, och jag tror att det är förklaringen, att den trygghet som finns i vårt samhälle är till för alla? ... Trots att arbetsplatser försvinner, finns i det svenska samhället inte bara en känsla utan också en upplevd verklighet av att om jag kommer illa ut så står jag inte ensam. Kalla det för bidragsberoende om ni vill. Det är ett von oben-perspektiv som den har som aldrig har växt upp i en familj som har drabbats av arbetslöshet.

... De kommande tio åren kommer att bjuda på ännu mer av förändring, konkurrens och utsatthet. Är det en svensk modell att möta de kommande tio åren med att skapa en un-

derklass, en permanent underklass, som lever på en nivå som inte någon av oss i denna kammare kan tänka oss att själva existera på? Är det det som är budskapet? Är det det som är den moderna politiska ansatsen? Naturligtvis inte. Men det är det som föreslås i det alternativ som är huvudalternativet till den budget som regeringen lagt fram.

Göran Persson i riksdagen den 13 oktober 2004

Det vi har framför oss kommer att vara en politisk diskussion, kanske rentav en strid mellan två synsätt: mellan det som vi står för, det vill säga att den enskilda ska ha sin säkerhet vid omställningar i samhället, och det som nu växer fram som huvudalternativet på den borgerliga kanten, det vill säga att man ska pressa tillbaka dessa ersättningar därför att de föraktfullt benämns bidragsberoende. Så ser skiljelinjen ut, fru talman, och om detta kan vi gott ha inte bara en debatt utan också en stor politisk strid. Det är det värt, och vi socialdemokrater tänker ta den.

Göran Persson i riksdagen den 13 oktober 2004

Hur tror Fredrik Reinfeldt att lägre ersättning till arbetslösa skapar fler jobb, hur lägre ersättning till dem som är sjuka gör människor friskare, hur lägre ersättning till sjukpensionärer gör dem friare.

Göran Persson i riksdagen den 15 juni 2005

Moderaterna, och därmed den borgerliga högeralliansen, har inte en politik mot arbetslösheten. Ni har en politik mot de arbetslösa. Det är så det är upplagt.

Göran Persson i riksdagen den 18 januari 2006

Det ligger sociala reformer framför oss. Vi sätter sociala reformer före skattesänkningar. Det är tre saker som står på regeringens dagordning under den närmaste tiden. Först är det de äldres situation ... Finansministern kommer att leda en statsrådsgrupp som har till huvudsakligt syfte att uppmärksamma situationen för ungdomar mellan 15 och 25 år ... Det tredje området där vi kommer att redovisa reformer kommer att röra tandvården ... De äldre, ungdomarna, tandvården – där ligger den sociala reformagendan under de närmaste åren.

Göran Persson i riksdagen den 18 januari 2006

Det finns de här i kammaren som har kommit till den slutsatsen att Sveriges framtid ligger i att ge sig på de sociala trygghetssystemen. Jag undrar vem de möter egentligen och vem de lyssnar på ... Nej, nu ska vi använda våra gemensamma resurser till att utveckla vårt välfärdssamhälle. Vi ska göra det bättre. Vi ska inte riva ned det. Jag vill förbättra för förtidspensionärerna, inte försämlra. Och förresten, vilken förtidspensionär tror ni har sagt till mig: Försämlra min pension så att du får råd att sänka förmögenhetsskatten!

... Nej, vad människor oroas för är sådana saker som klimatförändringarna. Hur ska det bli för mina barn och mina barnbarn? Vad kommer att hända när klimatet förändras? Hur ska vi göra oss av med detta ensidiga beroende av olja, kol och gas? ... Miljöpolitiken och klimatfrågan har den djupa moraliska dimensionen att den bär framåt mot kommande generationer ...

Här har ni dagordningen: Vi ska fortsätta att förbättra välfärdssamhället. Vi ska fortsätta en ansvarsfull ekonomisk politik som skapar fler jobb. Vi ska se Sveriges roll som ett land som kan gå före inte bara vad gäller social välfärd, barnomsorg och som ett land att vara bra att åldras i, utan vi ska se Sverige som ett land som kan gå före och bygga någonting som är bättre för våra barn och barnbarn vad gäller klimat- och miljöfrågor. Där ligger uppgiften för den kommande mandatperioden.

Göran Persson i riksdagen den 15 juni 2006

Från oppositionsledaren Fredrik Reinfeldt i samma debatter:

I valet 2006 kommer moderaterna att söka mandat hos väljarna som Sveriges nya arbetarparti. Vi kommer inte att ställa någonting i vägen för att det ska bli mer lönsamt att arbeta i Sverige. Det är ett besked till alla, men det är framför allt ett besked till dem som tjänar allra minst. Det är de som i dag vet och känner av att skillnaden blir för liten mellan att arbeta och att inte arbeta ... Arbete ska löna sig. Det ska finnas lön för mödan när man anstränger sig i Sverige.

Fredrik Reinfeldt i riksdagen den 20 januari 2005

Det här kommer naturligtvis också att vara den svenska inhemskas diskussionen med 15 månader kvar till valet och med en regering som låter försörjning utan arbete ersätta idén om att fler ska jobba och att det ska löna sig att arbeta.

Fredrik Reinfeldt i riksdagen den 15 juni 2005

Vi utmanar en regering som säger att det räcker att vara bidragsförsörjd för att vara trygg i Sverige. Det är inte vår uppfattning. Vi tänker aldrig sluta anstränga oss för att se till att fler får jobb och kan komma bort från bidragsförsörjning till arbete. Vi utmanar en regering som döljer arbetslösheten snarare än att göra någonting åt den.

Fredrik Reinfeldt i riksdagen den 12 oktober 2005

En skillnad är hur man ser på framtidsutmaningarna. I våra nordiska grannländer pratas det mycket om globaliseringens effekter och hur vi nu ska möta dem med jobbskapande politik. I vårt land är inriktningen mer på hur vi ska dölja arbetslösheten med stora bidragssystem.

Fredrik Reinfeldt i riksdagen den 18 januari 2006

Skolan är för oss också ett vägval i hur man ska använda offentliga resurser. När vi i de förslag som vi lägger fram i riksdagen säger att skolan till och med måste få mer, är det ett sätt att säga att verksamheten är viktigare än bidrag. Verksamheten måste fungera. Det går inte att reparera – eller det är i alla fall väldigt svårt – en förlorad skolgång. Det är däremot lättare att under en tid anpassa sig till att man inte får lika mycket ersättning.

... Det har inte varit tillskott till offentliga verksamheter som har präglat denna vänstermajoritet, långt ifrån. Det är den utökade bidragsförsörjningen som väldigt mycket har präglat det som görs, ibland därför att människor gått från arbete till arbetslöshet, många gånger därför att människor är beroende av olika ersättningsystem, men väl så ofta därför att man har ägnat sig åt att i val ställa ut löften om utökade bidrag till människor som är friska och har arbete och kan stå på egna ben. Det har gått före uppdraget att se till att skola, rättsväsende, sjukvård – viktiga välfärdsverksamheter – fungerar.

Fredrik Reinfeldt i riksdagen den 13 oktober 2004

Min kritik mot socialdemokraterna är att de inte har skött sitt eget arv, att Göran Persson inte förvaltar det som byggde Sverige ... Jag tycker att ni har avvikit från kursen. Jag tycker att ni har givit upp arbetslinjen och tappat bort idén om att trygghet är något annat än att vara bidragsförsörd ... Till detta, har jag sagt, har de nya moderaterna utvecklats för att träda in i en tid när det gamla socialdemokratiska partiet har blivit ett bidragsparti. En ny tids arbetarparti, en ny tids moderaterna, ringar in de verkliga samhällsproblemen och försöker ge svar. Vi nöjer oss inte med att med åtgärder försöka dölja utanförskap. Vi har en politik för jobb.

Fredrik Reinfeldt i riksdagen den 15 juni 2006

Eftersom även »de nya moderaterna« har anammat en strikt budgetsyn, utan hänsynstagande i kalkylerna till dynamiska effekter, kommer diskussionen mellan de två huvudalternativen att röra sig om den statsfinansiella fördelningen bidragsnivåer/skattesänkningar för främst lägre inkomster, inom ramen för de två typer av argumentation som återges ovan. Inom denna diskussionsram blir frågor om högutbildades incitament, om forskning, om strategiska åtgärder i ljuset av den nya globala ekonomin, om attraktiva lokaliseringsmiljöer i Sverige, och dylikt, inte de mest centrala. Socialdemokratins inriktning inför valet är dels höjda och försvarade bidragsnivåer, dels omfattande arbetsmarknadspolitik – var-till kommer tankar om lägre energiförbrukning. Moderaternas huvudfråga är ökad skillnad mellan ersättningen för arbete och icke-arbete, dels genom något sänkta ersättningsnivåer, dels genom förvärvsavdrag i beskattningen. Kring dessa alternativ står diskussionen, med olika verklighetsbeskrivningar och ideologiska överbyggnader.

Inget av de båda uppläggen fokuserar på berättelsen om Sveriges framtid i den nya globala ekonomin. I det ena är trygghet och sociala bidrag, tillsammans med balans i statsbudgeten, det främsta sättet att säkra fortsatt tillväxt. I det andra är starkare incitament för individen att gå från bidrag till arbete det främsta sättet att öka sysselsättningen och människors frihetsgrad.

Hur Sverige säkrar ett lyft i förädlingsgrad via högteknologi och att bygga en av världens bästa miljöer för begåvningar och entreprenörer, inom ramen för den nya globala ekonomin, är inte centralt i någon av berättelserna. Däremot finns dessa senare frågor i högre grad i talen från folkpartiets, centerns och kristdemokraternas partiledare.

Vad har prioriterats?

Sist i denna del av analysen ska jag gå igenom vad regeringen i sina fyra senaste *finansplaner* anger som sina mest prioriterade uppgifter, de som har varit styrande för budgetarbetet.

Varje regering har behov av att ge pedagogik och struktur åt sina ledande förslag till riksdagen. Budgetreformen inbjuder också till detta. Uppdelningen på utgiftsområden, liksom på huvudlinjer i vårpropositionen följda av mer precisa budgetförslag på hösten, ger naturlig anledning för regeringen att inför och i vårpropositionen tydligt ange sin dominerande tankemått och sina prioriteringar. Det är inte alltid lätt att veta vad i skrivningar som mera är en politisk paketering i efterhand än en styrande inriktning för budgetarbetet på förhand. Det har ändå sitt intresse att se hur regeringen själv vill beskriva sin dominerande arbetsinriktning.

Våren 2003 inleds finansplanen med avsnittet »Ansvar för Sverige i en orolig tid«. Beskrivningen präglas av det nys inledda Irakkriget. Överskotten i statsbudgeten beskrivs som en viktig faktor för att Sverige nu har säkerhetsmarginaler under lågkonjunktur. Det konstateras att vårpropositionen bygger på en överenskommelse med vänsterpartiet och miljöpartiet. Den har inte *en* tydlig profil, utan redovisar förslag på ett stort antal områden: arbetsmarknadspolitik, åtgärder mot ohälsa i arbetslivet för att minska sjukskrivningarna, utbyggd föräldraförsäkring, grön skatteväxling, med mera. Överskottsmålet för de offentliga finanserna betonas.

Våren 2004 inleds finansplanen med större tillförsikt om ekonomin: »De senaste årens internationella ekonomiska nedgång är bruten. En återhämtning har inletts.« Som prioriterat anges åtgärder för att få ner arbetslösheten i den uppåtgående ekonomin. En mängd arbetsmarknadspolitiska åtgärder redovisas. De tio punkter för tillväxt som statsministern redovisade i regeringsförklaringen hösten 2003 återkommer. Framför allt redovisar regeringen nu resultaten av vinterns s.k. tillväxtsamtal med Svenskt Näringsliv, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO och Saco. De har omfattat fyra områden: a) skatter, b) integration av invandrare, c) etik i näringslivet, d) ohälsa, med förslag till utsträckt medfinansiering från arbetsgivare av sjukfrånvaro (15 procent efter två veckor). Förslag om 3:12-reglerna för småföretagares beskattning aviseras.

Våren 2005 är finansplanen – överenskommen med vänsterpartiet och miljöpartiet – mer programmatiskt tydlig och framtidsinriktad. Regeringen anger som sitt mål att pressa tillbaka den öppna arbetslösheten till 4 procent och att »höja den reguljära sysselsättningen till 80 procent av befolkningen i åldern 20 till 64 år«. Arbetsmarknadspolitiken byggs ut. Mer pengar aviseras till kommunerna. »Tack vare god ekonomisk utveckling och sunda offentliga finanser har det funnits utrymme att genomföra ett antal stora reformer för att öka rättvisan och tryggheten under mandatperioden. Det handlar om förbättringar i skolan, sjukvården och omsorgen, för barnfamiljernas och de äldres ekonomi och satsningar på kultur.«

Fem framtidsstrategier anges:

Framtidsstrategi 1: Fler i arbete

Framtidsstrategi 2: Stärk svensk konkurrenskraft

Framtidsstrategi 3: Gör Sverige och världen mer rättvis

Framtidsstrategi 4: Investera i kommande generationers miljö

Framtidsstrategi 5: Mer välfärd för varje skattekrona

Den första punkten, fler i arbete, inriktar sig på arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar och invandrare samt minskad ohälsa i arbetslivet.

Den andra punkten, stärk svensk konkurrenskraft, börjar med att beskriva globaliseringens nya möjligheter och problem. Slutsatsen blir: »Sverige ska möta den ökade globala konkurrensen med tre grundläggande perspektiv: full sysselsättning, social sammanhållning och ekologisk omställning.« Lissabonprocessen inom EU tas som utgångspunkt för den fortsatta beskrivningen av vad som behöver göras. »Konkurrera med kunskap, kompetens och kreativitet« lyder ett delavsnitt, som beskriver utbyggnaden av antalet barnskötare och förskollärare i förskolan, den kraftiga ökningen av antalet högskoleplatser, forskningspropositionens resursökning med 2,3 miljarder kronor fram till 2008, konsumentpolitik m.m. Vidare redovisas ändringen av 3:12-reglerna, den avskaffade arvs- och gåvoskatten (finansierad via skatt på den fiktiva räntan på periodiseringsfonder i företagen), branschsamtalet för bl.a. bioteknik och läkemedel, aktiv offentlig upphandling m.m.

Våren 2006 har vårbudgeten en bred politisk ansats, som täcker många områden (även nu överenskommen med vänsterpartiet och miljöpartiet). Den har dock två dominerande fokus: dels ytterligare arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att pressa tillbaka den öppna arbetslösheten (särskilt för ungdomar och invandrare), dels »miljardsatsning på bättre vård och omsorg om de svårast sjuka äldre« och höjt bostadstillägg för pensionärer. En tandvårdsreform till en kostnad av 1,7 miljarder kronor 2008 aviseras också.

En kärnformulering i finansplanens inledning lyder:

Det goda ekonomiska läget ska användas till att rusta Sverige inför framtiden. I denna proposition föreslås nya satsningar på äldre, ungdomar, integration, tandvård, bostäder, miljö och företagande. Välfärden ska byggas ut så att klyftorna kan minska. Arbetet för att skapa ett långsiktigt hållbart samhälle ska intensifieras. Alla ska få vara med och bygga

framtidens Sverige. Den svenska modellen ska utvecklas – inte avvecklas.

Att det rör sig om en valårsbudget gör inte skrivningarna mindre intressanta. Sysselsättningsåtgärder samt sociala reformer är vad man vill stärka inför valet.

Vad finns att säga om de fyra vårbudgetarna? Kanske framför allt att de uttrycker en traditionell socialdemokratisk politik, förstärkt med teman från framför allt miljöpartiet. Huvudtankelinjen är ungefär den här: Genom att vi upphävt statens budgetunderskott har en stabilitet skapats som möjliggjort lägre räntor och lett till högre ekonomisk tillväxt. Den bättre ekonomin och överskotten i statens budget gör det nu åter möjligt med sociala reformer. Dessa är viktiga för rättvisan, men den trygghet de bidrar till gör dessutom att Sverige lättare kan ta de omställningar som den nya globala ekonomin medför. Arbetsmarknadspolitiken behöver byggas ut för att hjälpa särskilt ungdomar och invandrare.

Bilden av uppdraget är mest den av en återgång till upptagenhet med traditionell social reformpolitik efter några besvärliga år av kamp med budgetunderskott. Den ekonomiska tillväxten sköter sig väl, tack vare de goda dragen i det svenska samhället. Det *nya* stora framtidsuppdraget är miljöanpassad tillväxt.

Penningsatsningarna åtföljer också den här tankebanan. Tiotals miljarder kronor har tagits fram för främst arbetsmarknadspolitiska insatser och sjukersättning, höjda bidragsnivåer och stöd till kommunerna, i tydliga politiska prioriteringar.

Berättelsen om Sverige är att Sverige åter är vad det var. Hot finns från världsekonomin. De möts bäst med ett fasthållande vid traditionella svenska modeller och en prioritering av trygghetsanordningar. En kvantitativ utbyggnad av högskolan och forskarutbildningen är viktig – dock utan elittänkande ifråga om individer och regioner.

Brinner för jord och skog

Till denna traditionella berättelse har dock lagts ett stort tillskott. Det emanerar från statsministern själv. Det kallas *det gröna folkhemmet*. Göran Persson har formulerat sin tro på det gröna folkhemmet åtskilliga gånger under sin tid som partiledare. Han gjorde det med stor personlig tydlighet i partiledardebatten i riksdagen den 18 januari 2006. Betoningen fick extra kraft genom att den kom omedelbart efter deklarationen om den »sociala reformagendan under de närmaste åren«. Den löd:

Jag skulle ljuga, herr talman, om jag inte sade att kanske finns en annan fråga som jag ännu mer brinner för. Det är det vi kallar för det gröna folkhemmet. Jag är övertygad om att vår generation både känner en moralisk plikt och har en lockande uppgift i att ställa om Sverige till ekologisk uthållighet. En moralisk plikt därför att det handlar om solidaritet med kommande generationer och solidaritet med människor i andra delar av världen. En lockande uppgift därför att jag tror att i denna omställning ligger en drivkraft för modernisering och utveckling av Sverige på ett sådant sätt som gör att vi kommer att vara ett föregångsland också på detta område, precis som vi har varit på många andra. Vi kan gå före. Vi har både teknisk kompetens för det och vilja att göra det.

Just nu är det oljeberoendet som står i centrum, oljan som så intimt är förknippad med den stora klimatförändring som vi upplever, en klimatförändring som vi inte har rätt och råd att opåverkad lämna över till nästa generation. Hur kommer vi loss från oljeberoendet? Ja, det handlar om hur våra bostäder värms upp. Där är vi på god väg. Där kommer vi att ta ytterligare steg ... Ta våra transporter. Där sitter vi fast vid oljeberoendet och bensenberoendet. Jag är övertygad om att Sverige kommer att ha större förutsättningar än många andra länder att ta sig ur detta, därför att vi har tillgång till så stora areella näringar. Vad menar jag med det? Ja, enkelt uttryckt, jord- och skogsbruk. Sverige är ett glesbefolkat land. Det är inte säkert att andra länder har samma förutsättningar som vi ... En sak vet jag: Här gäller det att släppa loss krafterna i en oljeersättning som kommer att vara den bästa investering

vi kan göra för framtiden ... De här sakerna, herr talman, handlar om politik. Det handlar om vägval. Det är klart att marknaden så småningom kan lösa detta på något sätt, men jag tilltror oss i denna församling och Sverige förmågan att gå före. Vi gör det därför att vi bärs av en idé om att vi ser oss själva i andra och att vi vill ta ansvar för varandra – solidaritet. Så enkelt är det.

Den socialdemokratiske partiordförandens plädering för det gröna framtidssamhället – utan kärnkraft och utan olja och med lokal produktion i de areella näringarna för lokala behov – är inte politiskt/strategiskt fel i förhållande till alliansbehoven med antingen miljöpartiet eller centern. Men det är mer än så, en djup övertygelse och vision som Göran Persson personligen bär – något han har visat uthålligt genom ett antal år.

Mera grödor och mera trä

Som en av mina intervjuade socialdemokrater formulerar det: »Göran Perssons framtidsberättelse är inte det globala kunskapsamhället utan det gröna folkhemmet. I berättelsen om »det gröna folkhemmet« rör det sig inte om vaga »tjänster« i en osynlig global kunskapsekonomi utan om handfasta grödor och trä, järnvägsvagnar och värmepumpar, saker som kan ses med ögonen och famnas med armarna.« Termen folkhemmet gör klart att platsen är tydlig och avgränsad, »vi« är vi i Sverige. Den säger också att Sverige förblir vad det var, tryggt, jämlikt och rätt så enhetligt. »Vi« bor alla i samma hem, som syskon och barn med föräldrar. Tillägget till folkhemmet är »det gröna«. »Vi« använder »våra« jordar och »vår« skog för att, med hjälp av »vår« kända påhittighet, frigöra oss från beroendet av importerad energi, skapa nya jobb och en bättre miljö (det är lite oklart hur förbränning av grödor och skog ger bättre livsmiljö och högre förädlingsvärdet än utsläppsfri kärnkraft samt försäljning av avancerade skogsprodukter och livsmedel).

Kraften i en berättelse som med personligt patos och övertygelse bärs av statsministern är betydande. Den skapar en övertygelsesram för handlandet. Den ger en kraft i pedagogiken som alla kan känna. Den bryter gängse insnävningar i regeringskansliet genom att ange en högre riktning. En statsminister som har en starkt övertygad berättelse kan mobilisera många instrument. Han kan ordna hearings, tala på distriktskongresser och inför riksdagsgruppen, ge sin berättelse varhelst han framträder, ordna allmänna beredningar kring den i regeringen och forskarträffar om den på Haga eller Harpsund etc., etc.

Med sin övertygelse om det gröna folkhemmet satte sig statsministern vid årsskiftet själv som ordförande i en »kommission för att bryta Sveriges beroende av olja«. Direktiven togs av regeringen och säger, kort och gott, att »kommissionen skall utgöra statsministerns forum för den fördjupade diskussion och analys av strategiska frågor som krävs för att Sverige senast år 2020 inte längre skall vara beroende av fossila bränslen för transport eller uppvärmning. Kommissionen skall ledas av statsministern och utgöra en arbetsgrupp inom statsrådsberedningen.«

Målet är som synes ytterst ambitiöst. Efter att tidigare ha beslutat att avstå från all kärnkraft för framtiden ska Sverige nu också inom 14 år helt avstå från olja, kol och naturgas för transport och uppvärmning!

Statsministern tillsatte en stab i statsrådsberedningen med miljödebattören Stefan Edman som generalsekreterare. Kommissionen som sådan består av åtta ledamöter, däribland ordföranden i LRF Skogsägarna, VD:n för Lantmännen, Metalls förre ordförande Göran Johnsson och Volvos VD Leif Johansson. Kommissionen inleddes med en tv-sänd hearing från Rosenbad den 13 december 2005 på temat »Tar oljan slut – och i så fall när?« Den fortsatte med en heldagshearing den 20 januari 2006, på temat »Sveriges gröna guld – vilken potential för bioenergi finns nu och framöver i skogs- och jordbruket?« Den 17 februari 2006 fortsatte den med en motsvarande hearing på temat »Hur minskar vi beroendet av

bensin och andra fossila drivmedel i transportsektorn?«, den 22 mars 2006 på temat »Hur minskar vi beroendet av olja och andra fossilbränslen för uppvärmning och kraftproduktion?«

På statsministerns webbsida öppnades en särskild avdelning för oljekommissionen och dess hearingar.

Denna personliga insats från statsministern visar vad en statsminister kan åstadkomma, även utan de institutionella reformer som jag diskuterade i kapitel 4. När en het vilja har funnits, har den inte hämmats av att sakfrågorna uppenbarligen ligger på enskilda departement. *Med* viljan och perspektivet hos statsministern, kommer han också att skaffa sig de institutionella instrumenten. *Saknas* viljan hjälper det å andra sidan bara en mindre bit att ändra institutionerna.

Fyrbåk för vad?

En socialdemokrat bland mina intervjuade, med bakgrund i mycket ledande ställning, säger om framtidspolitiken att om man vill nå resultat »måste man ha någon som brinner för forskningen i spetsen. En fyrbåk!« »Detta är viktigare än om det är forskningsministern eller statsministern som leder Forskningsberedningen. Det är ett problem att man har samma regeringsorganisation för tillväxtpolitik som den som hanterade budgetsaneringen. Men viktigast är att det behövs en ny berättelse – en berättelse som beskriver blandningen av hot från den globala ekonomin om vi ingenting gör och hopp om vi verkligen i Sverige tar vara på dess möjligheter och kraftfullt satsar på forskning och kunskapsutveckling.«

Göran Persson är till dels en fyrbåk. Det är bara det att han är det för en annan berättelse än den som här efterlysts. Statsminister Göran Perssons stora berättelse ger den svenska jorden och skogen centralrollen för Sveriges goda framtid. Fokus ligger på »ökad självförsörjning via de areella näringarna i folkhemmet« – inte på excellenta kunskapsmiljöer och svensk attraktionskraft i en rörlig global ekonomi.

Har vi lust för framtiden?

Min analys hade kunnat sluta här, om det inte var för en sak som Carl Bildt sa när jag intervjuade honom för den här studien. Jag återger det här med hans medgivande.

Jag frågade den förra statsministern om förändringar i regeringens organisation, statsministerns analysstöd, politikens riktning etc. Han gav det svar om behovet av obunden tid för statsministern som återgetts tidigare. Jag förväntade mig kanske ytterligare några synpunkter, om inte annat så på den rådande regeringspolitiken. Men Carl Bildt kom med ett helt annat svar, som han menade är mer väsentligt som förklaring till den svenska situationen än något annat.

Svaret löd: »Framtidsnyfikenheten är borta i Sverige. Det är en fråga om folkpsykologi.« »Under Tage Erlander«, fortsatte Bildt, »var stämningen att Sverige skulle erövra framtiden, med satsningar på kärnkraft och på datorer, m.m. ›Vi är framtiden«, i spetsen för det moderna.« Nu är känslan mera att Sverige är gott som det är och att det inte finns något särskilt spännande nytt att erövra. »Finland har ännu inte erövat framtiden. Därför finns där en annan mentalitet när det gäller satsning på forskning och utveckling. Den väsentliga skillnaden mot Finland är inte institutioner utan samhällsklimat.«

Jag lämnar frågan öppen i vad mån Carl Bildt här har iakttagit något fundamentalt. I så fall växer betydelsen av frågan om *Berättelsen om Sverige* ytterligare.

Muntliga källor

Intervjuade för denna rapport, februari–april 2006

Susanne Ackum – professor i arbetsmarknadsekonomi, numera finansråd och chef för ekonomisk-politiska avdelningen på finansdepartementet

Carl Bildt – statsminister 1991–94, senare engagerad i olika former av framtidsstudier, bl.a. som styrelseledamot i världens troligen ledande think tank, Rand Corporation, USA

Anders Blanck – vice VD för Läkemedelsindustriföreningen, tidigare chef för socialdepartementets enhet för hälso- och sjukvård

Ingvar Carlsson – statsminister 1986–91 samt 1994–96, dessförinnan bl.a. utbildningsminister och framtidsminister, senare bl. a. ordförande i Strategiska forskningsstiftelsen

Anna Ekström – ordförande i Sveriges akademikers centralorganisation, tidigare statssekreterare på näringsdepartementet

Kerstin Eliasson – statssekreterare för forskning och högre utbildning på utbildningsdepartementet, tidigare vetenskapsråd på svenska ambassaden i Washington DC

Per Eriksson – generaldirektör för Vinnova, professor och tidigare rektor för Blekinge tekniska högskola

Kjell-Olof Feldt – finansminister 1982–1990, senare bl.a. ordförande i Hjärnfonden

Kai Hammerich – generaldirektör för Invest in Sweden Agency, ISA, tidigare journalist och författare till boken *Kompromissernas koalition*, om bildandet av Fälldin I-regeringen

Jan Larsson – statssekreterare i statsrådsberedningen

Anders Lönnberg – tidigare statssekreterare på socialdepartementet, därefter VD för Saco samt utredare av frågor om sjukvård och medicin på konsultföretaget JKL, nu statlig utredare av Apoteksbolaget, vårdpolitiker (s) i Stockholms läns landsting

Per Molander – tekn.dr, tidigare huvudman vid finansdepartementets budgetavdelning och ansvarig för budgetreformen, senare forskningsledare vid SNS och huvudsekreterare i tsunamikommissionen

- Ingemar Mundebo* – budgetminister och finansminister under regeringarna Fälldin och Ullsten, senare bl. a. chef för Riksrevisionsverket, landshövding i Uppsala, aktiv i IVA:s avdelning för forskning och utbildning m.m.
- Jan Nygren* – f.d. samordningsminister och vice statsminister, numera vice VD för Saab
- Thage G. Peterson* – f.d. näringsminister och samordningsminister m.m., numera bl.a. rådgivare åt Vinnova
- Anna Sandström* – fil.dr, ansvarig för Life Science-frågor på Vinnovas avdelning för strategiutveckling, utlånad av Vinnova till näringsdepartementet för bl. a. branschsamtal om bioteknik och läkemedel
- Mikael Sjöberg* – f.d. statssekreterare på socialdepartementet, numera generaldirektör för Arbetslivsinstitutet
- Michael Sohlman* – verkställande direktör för Nobelstiftelsen, tidigare bl.a. planeringschef i finansdepartementet samt statssekreterare för jordbruk och handel
- Bengt Westerberg* – f.d. statssekreterare på finansdepartementet, socialminister och biträdande statsminister, senare ordförande i Vetenskapsrådet samt i svenska Röda Korset
- Gunnar Wetterberg* – f.d. chef för finansdepartementets strukturenhet och ansvarig för långtidsutredningarna, numera utredningschef på Saco, författare till uppmärksammade böcker om regeringskansliets och centralförvaltningens historia, däribland en biografi över Axel Oxenstierna
- Hans Wigzell* – professor i biologi, f.d. rektor vid Karolinska institutet, utredare bakom dagens forskningsorganisation, vetenskaplig rådgivare åt statsminister Göran Persson
- Thomas Östros* – näringsminister, tidigare utbildnings- och forskningsminister samt skatteminister

Skriftliga källor samt litteratur i urval

- Andersson, Thomas (2002): *Politik för tillväxt – internationella trender och den svenska utmaningen*, Institutet för Tillväxtpolitiska Studier.
- Andersson, Thomas, Friberg, Daniel (2006): *Förändrade effekter av globaliseringen; vad som bestämmer utvecklingen för Sverige*, IKED.
- Asp, Kent (1986): *Mäktiga massmedier*, Akademilitteratur.
- Att finansiera forskning och utveckling*, Ds 1999:68, Utbildningsdepartementet.
- Bergström, Hans (1987): *Rivstart? – om övergången från opposition till regering*, Tidens förlag.
- Bergström, Hans (1994): »Hur medielogiken bidrar till den korta sikten«, i *Makten över framtiden*, IVA.
- Bergström, Hans (2006): *Rekordgenerationens frihetstid*, Rapport, Försäkringskassan.
- Brändström, Dan (2006): »Forskningspolitiskt testamente«, tal Saco. *Creating biomedical R&D leadership for Europe to benefit patients and society*, EU-kommissionen, The Innovative Medicines Initiative, 2005.
- Edquist, Charles (2006): *Industrial policy from a systems-of-innovation perspective*, uppsats, Lunds universitet.
- En nationell strategi för högre utbildning, forskning och innovation* (2003), skrivelse från Vetenskapsrådet, FAS, Formas, Vinnova, SUHF, IVA och KVA.
- En starkare EU-baserad läkemedelsindustri till gagn för patienten – en handlingsplan*, EU-kommissionen, 2003.
- Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*, den s.k. Landahlrapporten, SB 2001/8259.
- Finansiering av starka forskningsmiljöer – en internationell utblick*, Ds 2004:21, Utbildningsdepartementet.
- Forskning för ett bättre liv*, Regeringens forskningspolitiska proposition 2004/05:80.

- Gergils, Håkan (2005): *Dynamiska innovationssystem i Norden?*, SNS Innovationsprojekt, SNS Förlag.
- Gilljam, Mikael (1988): *Svenska folket och löntagarfonderna – en studie i politisk åsiktsbildning*, Studentlitteratur.
- Hadenius, Karin (1990): *Jämlikhet och frihet – politiska mål för den svenska grundskolan*, Almqvist & Wiksell.
- Högskoleverkets årsrapport för 2005, maj 2006.
- »Innovation Policy Trends and Rationalities«, kapitel 2 i rapporten *Good Practices in Nordic Innovation Policies*, STEP, Oslo, 2003.
- Jonung, Lars (1999): *Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som lärprocess*, ESO, Ds 1999:9.
- Jönsson, Bengt, Arvidsson, Göran, Levin, Lars-Åke och Rehnberg, Clas: *Välfärdspolitiska rådets rapport 2004: Hälsa, vård och tillväxt*, SNS Förlag 2004.
- Kairos Future (2005): *Rekordgenerationen*.
- Kuhn, Thomas (1962): *Structure of Scientific Revolutions*.
- Larsson, Torbjörn (1986): *Regeringen och dess kansli*, Studentlitteratur.
- Lukes, Steven (1974): *Power, A Radical View*.
- Läkemedel, bioteknik och medicinteknik – en del av Innovativa Sverige*, Rapport från branschsamtalet, Näringsdepartementet, 2005.
- March, James G., Olsen, Johan P. (1983): *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen.
- Molander, Per, red. (2003): *Staten och kommunerna*, SNS författningsprojekt, SNS Förlag.
- Molander, Per, Nilsson, Jan-Eric, Schick, Allen (2002): *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, SNS författningsprojekt, SNS Förlag.
- Nilsson, Anna S. (2006): »Open Innovation in the Pharmaceutical Industry«, i *The Internationalization of Corporate R&D*, Magnus Karlsson, (red.), ITPS.
- Nilsson, Anna S. (2006): »Brain Circulation ger skärpt konkurrens om intellektuellt kapital«, *Tillväxtpolitisk utblick*, ITPS.
- OECD (2004): *A comparative analysis of government offices in OECD countries*.
- OECD (2004): *Health of Nations*.
- Persson, Thomas (2003): *Normer eller nytta? Om de politiska drivkrafterna bakom regeringskansliets departementsindel-*

- ning*, avhandling, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 154.
- Petersson, Olof, Söderlind, Donald (1992): *Förvaltningspolitik*, Publica.
- Petersson, Olof, Karvonen, Lauri, Smith, Eivind och Swedenborg, Birgitta: *Demokratins grundlag* (2004), Rapport från SNS Demokratiråd, SNS Förlag.
- Regeringskansliets telefonkatalog 2006*, Fritzes.
- Riksdagskommitténs huvudbetänkande 2005/06:RS3*.
- Simon, Herbert A. (1971, svensk upplaga): *Administrativt beteende*, Prisma.
- Sjöblom, Gunnar (1968): *Party strategies in a multiparty system*, Studentlitteratur.
- Strategi för tillväxt – bioteknik*, Vinnova Policy, VP 2005:02.
- Sverige och tsunamin: katastrofkommissionens rapport*. SOU 2005:104. Lind & Co 2006.
- Vad kostar det att regera?* Ds 2000:27.
- Vetenskapsrådet (2003): *Svensk medicinsk forskning – finansiering och konkurrenskraft*.

Appendix:

Regeringens engagemang i innovationspolitiken

Formella strukturer och faktisk hantering i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige*

Håkan Gergils

Följande beskrivning av innovationspolitikens hantering i de nordiska länderna redovisar de formella strukturerna som varje land har för att behandla innovationspolitiken.

De formella systemen är genomgående utvecklade, med undantag av Finlands. Detta land är ensamt om att ha en utvecklad, och delvis invecklad, struktur för beslut i innovationspolitiska frågor. Samtidigt är detta system det mest dynamiska och kraftfulla.

Vidare försöker jag redovisa hur den faktiska beslutsordningen ser ut, särskilt i vilken utsträckning respektive regering, och då främst regeringschefen och berörda fackministrar, engagerar sig i innovationspolitiska frågor.

Det finns mycket lite skrivet material i form av instruktioner eller organisationsmodeller för det innovationspolitiska arbetet inom respektive regering i Norden, med Finland som ett stort undantag. Det bör tilläggas att Island tagit efter det finska systemet, vilket dock inte betyder att landet har en lika utvecklad och tydlig struktur för sitt beslutsfattande på politikområdet innovationssystem och tillhörande frågor.

På området »life science« och »biotech« i vid mening har inget av de nordiska länderna någon särskild beslutsordning eller särskild prioritering. Dessa frågor behandlas som alla andra innovationspolitiska frågor, dock ibland mer i fokus än andra.

* Denna korta översikt bygger på mina skrifter *Dynamiska innovationssystem i Norden?*, 1 (2005) och 2 (2006), SNS Innovationsprojekt, SNS Förlag.

Finland

Det är drygt 20 år sedan Finland formellt introducerade en innovationspolitisk struktur i den nationella politiken och regeringens arbete med dessa frågor. Den ursprungliga lagen för Statens råd för vetenskap och teknologi antogs i december 1986, men dessförinnan var såväl Teknologiska utvecklingscentralen, Tekes, som forskningsorganisationen VTT inrättade.

Vetenskaps- och teknologirådet styrs i dag av en ny lag som började gälla den 1 januari 2006. Lagen ger rådet en utvecklad och än mer betydelsefull roll än tidigare.¹

Vetenskaps- och teknologirådets uppgifter

Uppgift nummer ett är att följa den internationella utvecklingen inom vetenskap och teknologi och bedöma de utvecklingsbehov som finns för forskning och teknologi i Finland.²

Rådets konkreta uppgifter med utgångspunkt i detta är att:

- styra innovationspolitiken så att Finland blir internationellt konkurrenskraftigt genom förslag till regeringen för beslut (som sedan i vederbörlig ordning ska underställas riksdagen);
- specifikt följa forsknings- och utbildningsfrågorna och föreslå konkreta åtgärder för beslut i regeringen;
- följa och föreslå åtgärder för teknologiutvecklingen i Finland där insatser behövs från statens sida;
- följa och engagera sig i frågor som gäller Finlands deltagande i internationellt samarbete på vetenskapens och teknologins områden;
- uttala vilka behov som finns av finansiering av vetenskap och teknologi i olika ministerier och vilka fackområden som ska prioriteras;

1 Statsrådets förordning om Vetenskaps- och teknologirådet, Helsingfors 27 oktober 2005.

2 Uppgifterna baseras på rådets egna beskrivningar på dess webbplats www.minedu.fi.

- bereda de viktigaste lagstiftningsfrågorna som rör forskningens organisation och implementering av teknologi;

Vetenskaps- och teknologirådets sammansättning

Den finske statsministern är ordförande i rådet. Undervisningsministern och handels- och industriministern är båda vice ordförande i rådet där även finansministern och i dag ytterligare tre ministrar ingår. (Det kan vara maximalt fyra ministrar förutom de i ledningen av rådet.) I dag ingår miljöministern, arbetsministern och kulturministern i rådet.

Rådet består dessutom av tio andra ledamöter, som ska vara väl förtrogna med rådets verksamhetsområden. Däribland ska finnas företrädare för Finlands Akademi, Tekes, universiteten, näringslivet och arbetstagarerna. Dessa ledamöter utses av regeringen.

Rådets praktiska arbete

Vetenskaps- och teknologirådet har ett sekretariat för beredning av ärenden, som leds av en generalsekreterare och två chefsplanerare. De utses för fyra år i taget. Generalsekreterare är Esko-Olavi Seppälä.³ Rådets kansliarbete sköts vid undervisningsministeriet.

För beredning av ärenden har rådet också en vetenskapssektion och en teknologisektion. Ordförande i vetenskapssektionen är undervisningsministern och ordförande i teknologisektionen handels- och utrikesministern.

Rådet sammanträder normalt åtta gånger per år. Statsministern är alltid med.

3 En stor del av de informella uppgifterna, och tolkningen av rådets uppgifter, baseras på samtal med generalsekreterare Esko-Olavi Seppälä.

Utveckling av det offentliga innovationssystemet

Regeringen i Finland tog våren 2005 ett principbeslut, på basis av förslag från Vetenskaps- och teknologirådet.⁴ Det anger hur forsknings- och innovationssystemet ska utvecklas med beslutsfattande och styrande organisationer, universitet och högskolor, sektorsforskningen och forskningsinstituterna, förmedlande organisation och till sist uppföljning och utvärderingar.

I detta principbeslut står också att senast den 30 juni 2006 ska en ny nationell strategi utarbetas under ledning av Vetenskaps- och teknologirådet och sedermera beslutas av regeringen. Den ska syfta till att skapa och stödja internationellt konkurrenskraftiga kunskapskluster och spetsenheter inom forskning och teknologi. Strategin ska också innehålla förslag till en utveckling av omfattande infrastruktur och en bättre exploatering av dessa.

Faktisk hantering av innovationspolitiken

Den informella strukturen är som synes väl utvecklad och anger hur viktigt Vetenskaps- och teknologirådet är. Det är ingen överdrift att säga att alla viktiga beslut i innovationspolitiska frågor i realiteten fattas i rådet, även om det rör sig om förslag som regeringen formellt fattar beslut om.

Statsministerns engagemang är också minst sagt påtagligt. Vetenskaps- och teknologirådet är inget som statsministern skickar en ersättare till eller låter vice ordförandena rycka in i, trots att de är ministrar. Det betyder att statsministerns personliga engagemang är stort och avgörande för beslut och resurser på det innovationspolitiska området.

Den finländske statsministerns engagemang på innovationspolitikens område markerades vid det toppmöte som Finland och Sverige hade i Jyväskylä den 3 maj 2006. I sitt anförande där koncentrerade sig statsminister Matti Van-

4 ”Statsrådets principbeslut om strukturell utveckling av det offentliga forskningssystemet”, Helsingfors mars 2005.

hanen på innovationspolitiken. Han beskrev en del av de förändringar som ovan redovisats, men nämnde också att Finland bestämt sig för vilken fråga som står i fokus när man den 1 juli 2006 övertog EU:s ordförandeskap. Finlands första ministermöte behandlade under två dagar EU:s framtida innovationspolitik.

Fyra procent av BNP för FoU

Stora förändringar är på gång i den finländska innovationspolitiken. Dessa kommer att beslutas hösten 2006 och träda i kraft 1 januari 2007.

Själva den formella strukturen kommer att bibehållas. Verksamheten kommer dock att förändras och successivt få ytterligare resurser. Målet är att Finland 2010 ska nå 4 procent FoU som andel av BNP (i dag 3,5 procent). Av ökningen kommer 30 procent att ske på den offentliga sidan, vilket är en ökning för statsbudgeten i storleksordningen två miljarder kronor nivåmässigt under perioden.

Flera utvärderingar av den finländska innovationspolitiska verksamheten redovisades under sommaren 2006. Vetenskaps- och teknologirådet publicerade i slutet av juni sin huvudrapport för de kommande fyra åren, till och med 2010. Den kallas nu för *Linjerapport*. En ökad fokusering på fem utvalda sakområden förestår, större insatser för kommersialisering och ett ännu närmare samarbete mellan stat, näringsliv och forskning. Styrning och utvärdering ska ske under ledning av en särskild grupp tillsatt av utbildnings- och industriministerierna. En nationell infrastrukturpolitik ska också etableras i Finland för att underlätta näringslivsverksamheten.

Danmark

Inget land har tagit ett sådant radikalt och stort grepp om de stora framtidsfrågorna som Danmark. Det började 2003 då en välfärdskommission tillsattes för att utreda och föreslå

åtgärder i syfte att klara välfärdssamhället med en åldrande befolkning och en stor skattebörda på den arbetande befolkningen. År 2005 var det dags för ett *globaliseringsråd* i syfte att analysera globaliseringens utmaningar för Danmark och föreslå konkreta åtgärder.

Globaliseringsrådet fick statsminister Anders Fogh-Rasmussen som ordförande. Välfärdscommissionen är mer av en expertutredning. Därtill fanns också en föregångare på globaliseringsområdet, *Tænketanken*, som också hade expertkaraktär.

I april 2006 presenterade den danska regeringen sin globaliseringsstrategi, som är baserad på såväl välfärdscommissionens arbete, som förslag från Tænketanken och inte minst Globaliseringsrådets arbete.

Regeringsutskott för globaliseringen

För att utveckla en strategi för Danmark i den globala ekonomin tillsattes i april 2005 ett särskilt regeringsutskott. Detta *ministerudvalg* fick fem ledamöter med statsministern som ordförande. De andra ministrarna är ekonomiministern (vice ordförande), finansministern, undervisningsministern och vetenskapsministern.

Uppgifterna för detta utskott blev att göra Danmark till

- ledande vetenskapsnation
- ledande entreprenörland
- ett land med ett utbildningssystem i världsklass
- världens mest konkurrenskraftiga land.

Globaliseringsrådet

För att ge regeringen erfarenhet och råd i globaliseringsarbetet utsågs alltså Globaliseringsrådet. Där har ingått ledande företrädare för näringsliv, fackföreningsrörelse och offentlig sektor. I rådet ingår också de fem statsråd som ingår i regeringsutskottet, enligt ovan. Statsministern är ordförande i Globaliseringsrådet och ekonomiministern vice ordförande.

På ad hoc-basis har andra statsråd också inbjudits att delta i Globaliseringsrådets möten.

Rådets praktiska arbete

Rådet har sammanträtt 12 gånger under det år man arbetat sedan april 2005. Varje möte har varat i två dagar, vilket betyder 20–24 timmars arbete per gång. Ett 50-tal experter har inbjudits att föredra i särskilda ämnen, varav ett drygt dussin från utlandet.

Ett särskilt sekretariat inrättades med företrädare för de fem ministerierna som ingår. Arbetet har varit ytterst intensivt. Det ledde fram till en slutrapport, som regeringen presenterade den 20 april 2006.⁵

Den danska regeringens globaliseringsstrategi har en bred ansats. Där ingår inte bara forskning och utveckling och andra innovationspolitiska frågor, utan också hela grundutbildningen. Bland annat är målet att Danmark ska få världens bästa grundskola.

Det bör också sägas att *välfärdskommissionen*, som också ligger som grund för globaliseringsstrategin, lade fram 110 konkreta förslag. Globaliseringsrådet har tagit hela 333 konkreta initiativ. Regeringen har i sin strategi dock inte bundit sig för vilka enskilda förslag som ska genomföras och hur. Det är frågor som förbereds i den danska regeringen inför 2007 års budget, som ska framläggas i augusti 2006.

Konkreta innovationspolitiska förslag

Bland de innovationspolitiska förslagen, som ska genomföras, kan följande nämnas:

- Forskningen ska få betydligt större resurser än i dag.
- Kvaliteten ska styra finansieringen. Minst hälften av FoU-anslagen ska vara konkurrensutsatta.
- Strategisk forskning, i syfte att lösa samhällsproblem, ska stärkas (relevansen sätts högt).

5 »Fremtidens velstand og vælfærd«

- Bättre betingelser för företagsamheten (i form av enklare regelverk och mer utbildning).
- Det internationella samarbetet ska utvecklas på FoU-området.

Stora förändringar

För Danmarks del blir det stora förändringar i innovationssystemet. Dock bibehåller man en stor del av organisationsstrukturen. Viktigt är att regeringen aviserat väsentligt ökade resurser. För perioden fram till 2010 har regeringen aviserat 10,9 miljarder DKR extra i FoU-insatser, därtill 2,1 miljarder på innovations- och entreprenörsområdet. Fortbildningen och kompetensutvecklingen får dessutom 1,8 miljarder DKR.

Den danska regeringen konkretiserar således dessa satsningar i budgetpropositionen för år 2007.

Faktisk hantering av innovationspolitiken

Danmark har inget formellt vetenskaps- och teknologiråd som Finland. Det regeringsutskott som tillsattes våren 2005 med uppgift att ta fram en globaliseringsstrategi genomförde sitt arbete tillsammans med Globaliseringsrådet. Detta råd var den avgörande institutionen för strategiarbetet, även om regeringen internt avgjorde vilka ekonomiska resurser som skulle avsättas. Regeringsutskottet för globaliseringsarbetet var således ett ad hoc-utskott.

Regeringen har dock två utskott av permanent karaktär som har betydelse för innovationspolitiken. Där behandlas nämligen de ekonomiska resurser som ska anvisas. Ena utskottet är regeringens *koordineringsudvalg* (*K-Udvalg*) med statsministern som ordförande och ytterligare sju ministrar. Där behandlas nysatser i statsbudgeten. Ett annat utskott, *ekonomiudvalget*, leds av finansministern med tre ytterligare ministrar och behandlar också frågor av budgetkaraktär.

Det bör understrykas att statsminister Anders Fogh-Rasmussen varit drivande i det innovationspolitiska arbetet, inte minst i Globaliseringsrådet. Detta aktiva arbete

från statsministerns sida avviker väsentligt från tidigare regeringar. Ingen dansk statsminister har tagit så stor del i innovationspolitiken, och varit så drivande i dess utveckling och förverkligande, som den nuvarande statsministern. Frågan är om någon statsminister i något annat land avsatt så mycket tid som Fogh-Rasmussen gjort.

Det bör också nämnas att vetenskapsministeriet i Danmark har ansvaret för såväl den högre utbildningen och forskningen som för en stor del av innovationspolitiken. Därtill kommer dock ekonomiministeriet som har ansvar för ramverk för företagsamheten och även ett visst fokus på innovationspolitiken. Vetenskapsministeriet har i maj 2006 fått en ny organisation för att klara de nya utmaningarna.

Det engagemang som statsministern visat i globaliseringsstrategin har haft stor betydelse för opinionsbildningen i Danmark. Mediegenomslaget för globaliseringsstrategin har varit stort. Den allmänna opinionen välkomnar i dag globaliseringen, en utveckling som möttes med skepsis bara för ett par år sedan. I dag ser dansken möjligheterna snarare än hoten från globaliseringen.

Island

Island har inte förrän i sen tid fått en systematiserad innovationspolitik. Grunden till denna lades i början på 1990-talet då stora förändringar skedde i ekonomin under ledning av dåvarande statsministern David Oddsson. En liberal ekonomisk politik med avregleringar, slopade statliga interventioner och privatiseringar förändrade hela landet och möjliggjorde en innovationspolitik.

År 2003 tog Island steget mot en mer innovationspolitisk systemansats. Ett *vetenskaps- och teknologiråd* efter finländsk modell inrättades.

Vetenskaps- och teknologirådets uppgifter

Rådet har tre huvuduppgifter:

- Öka de offentliga resurserna till FoU-verksamheten (konkurrensutsatt)
- Stärka universitetens roll i forskningen
- Förstärka forskningsinstituterna genom närmare samarbete med universiteten och näringslivet.

Vetenskaps- och teknologirådets sammansättning

Ordförande i rådet är statsministern och där ingår också de båda huvudansvariga för FoU- och näringsverksamheten, dvs. utbildnings- och näringsministrarna. I rådet ingår också finansministern och 14 andra ledamöter representerande olika delar av det isländska samhället.

Rådets praktiska arbete

Vetenskaps- och teknologirådet har två möten årligen. Arbetets praktiska genomförande redovisas i en *aktionsplan*, som antogs i juni 2004. Enligt denna plan ska arbetet ske genom att ambitioner och prioriteringar knyts ihop med ekonomiska resurser och en tidsplan.

Rådet har två kommittéer, en *vetenskapskommitté* och en *teknologisk kommitté*. Dessa har i uppgift att samordna den statliga finansieringen av FoU i syfte att effektivisera och fokusera forskningen. Kommittéerna har också i uppgift att utarbeta ett femårsprogram för FoU-verksamheten i Island. Detta sker i samarbete med den akademiska sektorn och industrin, samt i konsultation med berörda ministerier.

Vetenskaps- och teknologirådet har två sekretariatsfunktioner. En ansvarig på utbildningsdepartementet, som framför allt förbereder rådets sammanträden. Genomförandet av besluten och uppföljning faller i huvudsak på det statliga Innovationsverket, kallat *Rannis*. Denna tudelning av sekretariatsfunktionen kan skapa problem i arbetet, särskilt i genomförandefasen.

Faktisk hantering av innovationspolitiken

Det praktiska genomförandet av innovationspolitiken, baserat på Vetenskaps- och teknologirådets beslut, svarar Rannis för. En viss svårighet att genomföra besluten har förelegat, då de ekonomiska resurserna som behövts inte funnits tillgängliga, utan blivit fördröjda i den politiska processen.

Till detta ska läggas att statsministern har ett starkt grepp om Vetenskaps- och teknologirådet. Det finns en särskild arbetsgrupp på statsministerns kansli som, tillsammans med ansvarig handläggare på utbildningsdepartementet, också förbereder beslut i rådet.

Mycket ska ske – men när?

Svagheten med Vetenskaps- och teknologirådet är att det sammanträder sällan. Transparensen är också mindre god. Information om planer delges omvärlden, men med en tidsmässig fördröjning som minskar genomslaget.

År 2007 ska resurserna för vetenskaplig finansiering i konkurrens ha fördubblats, enligt beslut 2003. Om detta kan genomföras är svårt att bedöma i dag.

Vad som kan sägas avslutningsvis är att statsministerns engagemang är avgörande för att driva innovationspolitiken, och han har genom Vetenskaps- och teknologirådet definitivt markerat områdets politiska vikt. Den kanslifunktion som finns, på undervisningsministeriet och hos Rannis, verkar inte ha samma tyngd som motsvarande sekretariat i Finland. Intentioner och övergripande beslut av rådet verkar vara väl underbyggda, men frågan är om genomförandet är effektivt nog.

Norge

Sedan slutet av 1970-talet har Norge arbetat med sin innovationspolitik. Målet har varit att göra Fastlandsnorge oberoende av oljan. Medlet är ökade FoU-insatser som andel

av BNP. Norges andel är lägst i Norden. Trots ett mål på 3 procent av BNP är den i dag fortfarande bara hälften, ca 1,6 procent.

Vid regeringsdeklarationen hösten 2005 angav den nu sittande regeringen sin ambition att nå 3-procentsmålet, för FoU som andel av BNP, till år 2010.

Den tidigare regeringen, med Bondevik som statsminister, sökte få fram en holistisk innovationspolitik. Ett program för detta antogs 2003 och ett *innovationskabinett* inrättades också, dock utan deltagande av statsministern.

Innovationspolitiskt arbete i regeringen

Under regeringen Bondevik skapades således ett *innovationskabinett*, under ledning av näringsministern. Detta kabinett fick tyngd då finansministern ingick. Näringsministern sökte också stöd utifrån och inrättade ett *innovationspolitiskt råd* med framträdande företrädare för norskt näringsliv, arbetstagare och högskolesektorn.

Statsminister Bondevik inrättade också sommaren 2005 ett *innovationsforum*, med sig själv som ordförande. Detta forum skulle sammanträda två gånger årligen.

I dag har Stoltenbergregeringen avstått från både ett innovationspolitiskt kabinett och ett innovationsforum. Dessa frågor har hänvisats till en lägre nivå i regeringsadministrationen.

Innovationspolitik på statssekreterarnivå

Varken statsministern eller näringsministern leder således något innovationspolitiskt råd eller grupp. Frågan har hänvisats till en statssekreterargrupp som framför allt söker lösningen på hur det privata näringslivet ska kunna öka sin FoU-insats. Målet är att fördubbla näringslivets forsknings- och utvecklingsinsatser från dagens 1 procent till 2 procent av BNP. Gruppen har fått smeknamnet Tvåprocentsgruppen.

Forskningspolitik i fokus

I stället för en holistisk innovationspolitik, som var Bondeviks huvudinriktning, har dagens norska regering forskningen i fokus. Det *forskningskabinett*, under kunskapsministern, som fanns i den tidigare regeringen, finns kvar även i dag.

Innovationspolitikens helhetsperspektiv blir lidande av att forskningsfrågorna och näringslivsfrågorna finns i olika departement, samma problem i Norge som i flera andra länder, inklusive Sverige. Möjligen kan ett kabinett, där helheten är utgångspunkten, lösa denna konflikt, men en liknande lösning finns bara i Finland och Island.

I Norge finns dessutom ett regeringspolitiskt dilemma. Nordnorge, som är ett eftersatt område med behov av statliga satsningar, kommer i fokus när ansvariga ministrar härstammar från detta område. Nuvarande näringsministern Odd Eriksen har nordnorsk förankring. En *nordområdesstrategi* har därför utarbetats och många tycker att fokusering sker på ett svagt område till förfång för den norska helheten.

Forskningsutskott tar över innovationspolitiken?

Det finns, som ovan sagts, ett forskningspolitiskt kabinett under ledning av kunskapsministern. Där ingår också ministrar för följande departement: näringsliv, kommunal, jordbruk, fiske och energi, samt också finansministern.

Sannolikt övertar denna forskningsgrupp även regeringens innovationspolitik, som dock riskerar att få fokus på just forskningen. Teknologitveckling och kommersialisering kan komma i bakgrunden.

Faktisk hantering av innovationspolitiken

Som tidigare sagts finns det inget formellt organ inom regeringskansliet i Norge som har ansvaret för innovationspolitiken. Sakfrågan ligger hos näringsministern. Statsminister Stoltenberg verkar inte engagerad i innovationspolitiska frågor.

Sverige

I motsats till övriga nordiska länder har Sverige aldrig haft en innovationspolitik. I stället har landet haft forskningspolitik och näringslivspolitik kompletterad med regionalpolitik. Den svenska FoU-insatsen, som länge varit högst i OECD, har hela tiden levt på de svenska storföretagen.

Nu är det annorlunda. Några svenska storföretag drar ner på sin FoU, särskilt Ericsson. Regeringen har börjat inse att en innovationspolitisk ansats behövs. När den nya FoU-organisationen med *Vetenskapsrådet* och *Vinnova* m.fl. behandlades under år 2000 fanns också förslag på ett *vetenskaps- och teknologiråd*, efter finländsk modell. Detta avvisade dock statsminister Göran Persson.

Innovationspolitiskt arbete i regeringen

För att kompensera för det uteblivna Vetenskaps- och teknologirådet inrättades i stället *Forskningsrådet* under ledning av utbildningsministern Thomas Östros år 2001. Det fick dock inget regelverk och är inget organ inom regeringen, utan samlar företrädare för forskning utanför regeringskansliet. Dessutom har Forskningsrådet inte fungerat under Leif Pagrotskys första år på utbildningsministerposten. Nu har dock ett råd inrättats.

I näringsdepartementet inrättades ett råd som har ad hoc-ställning. Det har sedan början på 2005 rört sig om branschsamtal under ledning av näringsminister Thomas Östros och infrastrukturminister Ulrica Messing. Antalet sådana branschgrupperingar är sex. Dessa samtal har sedan lett fram till strategiprogram där offentlig sektor och näringsliv samverkar. Vinnova har nu fått i uppdrag att utveckla dessa FoU-program och återkomma till regeringen med förslag till detaljerat genomförande.

År 2001 tog dåvarande näringsminister Björn Rosengren initiativ till ett innovationspolitiskt programarbete. Utbildningsministern involverades också. Tillsammans utarbetade närings- och utbildningsministrarna en innovationspolitisk

strategi, »*Innovativa Sverige*«, som publicerades i juni 2004. Genomförandet återstår dock i stora delar, men programmet har välkomnats även av näringslivets organisationer.

Statsministerns engagemang

Som tidigare sagts har statsminister Göran Persson inte önskat leda något vetenskaps- och teknologiråd. Ett skäl till detta, sägs det, är att det strider mot svensk regeringstradition att låta statsministern sitta ordförande i något specifikt råd. I stället har ansvaret fallit på fackministrarna, utbildnings- och näringsministrarna.

Statsminister Göran Persson har dock inte varit helt passiv på innovationspolitikens område. Den plattform som Göran Persson utnyttjat är regeringsförklaringen vid riksdagens öppnande i september. Viktigaste signalen kom hösten 2004 när Göran Persson talade om samtal med näringslivet och strategiprogram för olika sektorer. Det följdes upp av honom någon tid senare vid Industridagen, som arbetsmarknadens parter bjöd in till.

Vidare har statsminister Göran Persson aktivt främjat innovationspolitiken genom den extrakongress för SAP som hölls i april 2004. Inriktningen var tillväxtfrågor, och kongressen lade en grund för den innovationspolitik som regeringen sedan skulle ha bedrivit inför 2006 års val. Bortsett från strategiprogrammen har dock endast en mindre del förverkligats. Finansminister Pär Nuders tal om att 2006 års val skulle ha ekonomisk tillväxt som tema har inte förverkligats.

Faktisk hantering av innovationspolitiken

Den innovationspolitiska strategin 2004 åtföljdes av en forskningspolitisk proposition våren 2005. Den sistnämnda angav relevans som viktig i FoU-politiken och hade sannolikt inte kommit till stånd utan ett aktivt arbete och stöd från statsministern. Den extra miljard som föreslogs i budgetpropositionen hösten 2005 för innovationspolitiken hade heller inte kommit till utan statsministerns agerande. Till denna

positiva bild kommer en negativ: Enligt tillväxtprogrammet från SAP-kongressen 2004 skulle mycket göras, men tystnad råder i stället.

Sverige upplever dock ett paradigmskifte från nyfikenhetsstyrd forskning till mer fokuserad FoU inom ramen för en innovationspolitik. Dock återstår mycket innan Sverige har ett fungerande innovationspolitiskt system som utnyttjar landets potential fullt ut.

Projektets referensgrupp

Michael Sohlman, Nobelstiftelsen (ordf.)
Kjell Alenius, Swedish Medtech
David S. Andersson, Astra Zeneca
Maria Anvret, Karolinska Institutet
Richard Bergström, Läkemedelsindustriföreningen
Johan Christenson, HealthCap
Kerstin Falck, Pfizer
Bo Håkansson, Biolin
Suzanne Håkansson, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Lars Ingelmark, Sjätte AP-fonden
Ulf Janzon/Olle Melinder, Merck Sharp & Dohme
Elisabeth Krausz/Maria Lindström, Regionplane- och trafik-
kontoret, SLL
Carola Lemne, Stockholms läns landsting
Gunnar Németh, Capio
Maj-Inger Nilsson, Stockholm BioRegion
Katarina Nordqvist/Anna Sandström, VINNOVA
Thomas Pollare, 3i
Per-Erik Sandlund, SwedenBIO
Björn Sjöstrand, SBL Vaccin AB
Åke Strömberg, Philips
Ann-Christin Tauberman, Läkemedelsförmånsnämnden
Ulf Troedsson, Siemens
Göran Uebel, Nutek
Anders Vedin, Medivir
Ylva Williams, Invest in Sweden Agency
Håkan Wittgren, Praktikertjänst