



**Myndigheterna – från
fristående ämbetsverk till
rörelsedrivna idéfabriker**

Maria Rankka

Myndigheterna – från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker

Maria Rankka



TIMBRO

Juni 2005

TIMBRO

BOX 5234 | 102 45 STOCKHOLM

TEL 08-587 898 00

info@timbro.se

www.timbro.se

Innehåll

1. Från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker 3
 2. Socialdemokratiskt präglade myndigheter? 4
 3. Generaldirektörer är inte politiker 5
 4. "Den mentala enpartistaten" 7
 5. Det växer i myndighetsmyllan 9
 6. Några talande exempel 10
 7. Det ska vara häftigt att betala skatt
– en studie i offentlig propaganda 12
 8. Avslutning 16
- Källor 17

1.

Från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker

Sverige skiljer ut sig bland demokratier genom att regeringsmakten under så många år har innehafts av ett enda parti. Vi är förmodligen det närmaste man kan komma en demokratisk enpartistat. Socialdemokraterna har suttit vid makten i 64 av de senaste 73 åren och i 17 av de senaste 20 åren.

Den här rapporten handlar om myndigheternas ställning, deras oberoende och självständighet i ett politiskt klimat där ett parti är så dominerande. Mer specifikt har vi tittat på myndigheternas opinionsbildande aktiviteter och om det är relevant att tala om en vänstervridning av myndigheterna. I rapporten redovisas ett antal färska exempel på uttryck som myndigheternas opinionsbildning kan ta.¹

Grundlagen är mycket tydlig vad gäller myndigheternas opartiskhet. I regeringsformens första kapitel (RF 1:9) som reglerar statskicketets grunder skriver lagstiftaren:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saktighet och opartiskhet. (Lag 1976:871).

Kan det långa maktinnehavet ha inneburit att myndigheterna blivit politiserade?

.....
¹ Den här rapporten tar inte i första hand upp kostnaderna för den skattefinansierade opinionsbildning som myndigheterna ägnar sig åt. Dessa redovisas i rapporten *Den skattefinansierade idémarknaden* (Timbro, 2005).

2.

Socialdemokratiskt präglade myndigheter?

Det har från tid till annan diskuterats om myndigheterna fått en socialdemokratisk präglning och hur kopplingen till det socialdemokratiska partiet egentligen ser ut. Borgerliga politiker brukar fokusera på de politiska utnämningarna när de vill koppla statsförvaltningen till det socialdemokratiska partiet. Som den här rapporten visar är det dock fel att hävda att myndigheter över lag styrs av aktiva socialdemokrater, i alla fall numerärt. De flesta myndighetschefer har ingen känd partipolitisk koppling, men ofta en bakgrund som tjänstemän i förvaltningen.

Bland de generaldirektörer som har politisk bakgrund är däremot en överväldigande majoritet socialdemokrater, och på myndigheter som anses extra viktiga är också en stor andel partipolitiker. En förklaring till att de politiska utnämningarna inte utgör en större andel är förmodligen att vi idag har så många myndigheter, så många att regeringen själv inte har koll på det exakta antalet.

En viktig princip i den svenska statsförvaltningen och demokratin är den om myndigheternas självständighet. Riksdag och regering formar och formulerar politiken. Myndigheterna i sin tur är, åtminstone i teorin, opartiska verkställare av den förda politiken.

Allt oftare har vi på senare tid fått anledning att ifrågasätta hur oberoende myndigheterna faktiskt är. Det finns många exempel som vid en första anblick kan tyckas vara marginella, men tillsammans leder till en sammansatt bild och ett mer problematiskt mönster. Det långa socialdemokratiska maktinnehavet, i kombination med en ambition att använda statsapparaten i partipolitiska syften, har bidragit till att luckra upp rågången mellan förvaltningen och partipolitiken.

Huvudproblemet är inte att vissa myndighetschefer är socialdemokrater, utan att vi har fått en normupplösning som gör att myndigheterna i dag anses vara instrument för regeringspartiets opinionsbildning. Många myndigheter, med eller utan en socialdemokratisk chef, känner av de politiska vindarna och driver kampanjer eller opinionsbildar i linje med dessa.

Stora summor skattepengar används till att påverka medborgaropinionen i olika frågor. Statsförvaltningen håller på att bli regeringspartiets egendom snarare än medborgarnas. Myndigheterna håller på att bli en del av partiapparaten i stället för, som de borde vara, fristående ämbetsverk i statsapparaten.

3.

Generaldirektörer är inte politiker

Enligt grundlagen (RF 11:9) får det vid tillsättning av statliga tjänster endast fästas vikt vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Även om de politiska utnämningarna av generaldirektör kanske är färre än förväntat är det lätt att konstatera att regeringen inte lever upp till grundlagens princip när utnämningarna granskas. Är socialdemokratisk partibok verkligen en sådan merit att den bör ge företräde vid chefstillsättning?

Vid en genomgång som Timbro gjorde under maj månad 2005, av de 43 senaste generaldirektörsutnämningarna, kunde majoriteten 30 personer (56 procent) definieras som opolitiska. Det vanligaste i den gruppen var att de kom från andra tjänster inom den offentliga förvaltningen. Av de 13 återstående hade sju (16 procent) socialdemokratisk bakgrund och sex (14 procent) partipolitisk bakgrund i något annat parti.

Den stora mängden myndigheter gör att andelen myndighetschefer med partipolitisk bakgrund inte är exceptionellt hög. Många myndigheter är små och leds av personer med tjänstemannabakgrund. Värt att notera är däremot är en stor andel av de myndigheter som anses särskilt viktiga leds av personer med partipolitisk, och då främst socialdemokratisk, bakgrund.

I en rapport från Statskontoret listas 22 myndigheter som anses särskilt betydelsefulla.² I den ursprungliga listan fanns Statens Järnvägar som 2001 ombildades till ett statsägt aktiebolag med. Resterande 21 myndigheter som statskontoret anser viktiga är listade nedan i tabell 1, samt vilka personer som är generaldirektörer. Nio av 21 generaldirektörer har tidigare suttit på politiska positioner och åtta av dessa nio är socialdemokrater. Med andra ord, nästan 50 procent av de viktigaste myndigheterna i Sverige leds av personer som tidigare haft tunga partipolitiska positioner som exempelvis statssekreterare eller riksdagsledamöter. Av dessa är ca 90 procent socialdemokrater.

.....
² Statskontoret, *Det viktiga valet av verkschef*, 1999:21.

Tabell 1: Generaldirektörer på viktiga myndigheter

Myndighet	Generaldirektör
Arbetsmiljöverket	Kenth Pettersson, f d ordförande Handelsanställdas förb. (s)
Arbetsmarknadsstyrelsen	Anders L Johansson (avgående), anställd av LO 1989–91 (s)
Banverket	Bo Bylund, f d statssekreterare (s)
Finansinspektionen	Ingrid Bonde, f d överdirektör RGK
Tullverket	Karin Starrin, f d riksdagsledamot (c)
Migrationsverket	Janna Valik, f d regiondirektör Migrationsverket
Jordbruksverket	Mats Persson, f d överdirektör Jordbruksverket
Försäkringskassan	Curt Malmberg, f d statssekreterare (s)
Rikspolisstyrelsen	Stefan Strömberg, f d GD Domstolsverket
Riksrevisionen	Tre riksrevisorer: Kjell Larsson, Eva Lindström och Lennart Grufberg
Skatteverket	Mats Sjöstrand, f d Riksskatteverksanställd
Riksåklagaren	Fredrik Wersäll, f d justitieråd
Konjunkturinstitutet	Ingemar Hansson, f d budgetchef Finansdepartementet
Konkurrensverket	Claes Norgren, f d chef Finansinspektionen
Luftfartsverket	Lars Rekke, f d statssekreterare (s)
Naturvårdsverket	Lars-Erik Liljelund, f d forskare och verksam vid Miljödepartementet
NUTEK	Kjell Jansson, f d statssekreterare (s)
SIDA	Maria Norrfalk, f d GD Skogsstyrelsen
Socialstyrelsen	Kjell Asplund, f d överdirektör och forskare
Statistiska centralbyrån	Svante Öberg, f d statssekreterare (s)
Vägverket	Ingemar Skogö, f d statssekreterare (s)

4.

”Den mentala enpartistaten”

De senaste åren har debatt vid ett flertal tillfällen blossat upp om myndigheterna och det faktum att myndigheterna i dag ägnar allt mer tid och pengar åt opinionsbildande aktiviteter. Naturvårdsverket har investerat mångmiljonbelopp i en politisk kampanj om växthus-effekten. Skatteverket, som beskrivs mer ingående längre fram i denna rapport, har i sin tur gjort reklamfilmer om varför vi behöver ha ett högt skattetryck. Så här säger riksdagsledamoten Tobias Krantz (fp) i en kommentar i Dagens Media (2005-06-22):

Den kampanjen tog tydligt ställning för en socialdemokratisk syn på hur man ska bekämpa svartjobben och utgjorde ett försvar för den socialdemokratiska högskattestaten.

Tobias Krantz kritik mot myndigheternas opinionsbildning i allmänhet och hans påpekanden om att tidigare självklara gränser har suddats ut, bemöttes av ansvarig minister, Sven-Erik Österberg, i Dagens Media (2005-06-22):

Myndigheter har ett ansvar för att informera om sin verksamhet och sina uppgifter. Det ingår i det uppdrag som de fått av regering och riksdag. Och då är det väl inte konstigt om uppdraget har en socialdemokratisk prägel?

Gränserna mellan staten och partiet håller uppenbarligen på att suddas ut.

I dag är det i regleringsbrev oftast tydligt att myndigheterna ska ägna sig åt opinionsbildning. Att de har fått ett explicit uppdrag av regeringen att göra detta gör emellertid inte frågan mindre problematisk.

Det inte bara oppositionspolitiker som problematiserat utvecklingen med ideologiproducerande och opinionsbildande myndigheter. Demokratiutredningen, som leddes av före detta statsrådet Bengt Göransson, skriver i sitt betänkande:

Med oro ser vi dock hur verk och myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksamhetsintresse. Vi finner det stötande och anser att det är en misshushållning med skattemedel. Det röjer en allvarlig missuppfattning av vari deras medborgaruppdrag består. Det urgröper tilltron till deras opartiskhet...³

.....
³ Statens Offentliga Utredningar, 2000, *En uthållig demokrati – politik för folkstyrelse på 2000-talet*, SOU 2000:1, sid 132.

I samband med att statliga Lärarutbildningskonventet annonserade i Dagens Nyheter i opinionsbildande syfte, var utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotsky förvånansvärt tydlig i frågan om myndigheternas roll som opinionsbildare. I tidningen Resumé (2005-03-29) kunde man läsa följande:

Myndigheter ska inte använda skattepengar till opinionsbildning. Men om de inte får möjlighet att svara på något annat sätt har jag viss förståelse för att de har valt att annonsera, säger han till DN.

Statsvetarprofessorn Bo Rothstein har i många sammanhang varnat för en utveckling där gränserna mellan partipolitik och förvaltning löses upp. Ytterligare en aspekt på myndigheternas allt större roll som opinionsbildare är att politikerna abdikerar från en av sina absoluta huvuduppgifter, att bilda opinion för sina idéer, och i stället överlåter den uppgiften på myndigheterna.

Att bilda opinion och informera kan tyckas vara oklanderliga uppgifter, men är det verkligen rätt att skattebetalarnas pengar används till propaganda och opinionsinsatser som många gånger syftar till att legitimera statsapparaten som sådan? Att myndigheter ägnar sig åt att propagera för sådant som medborgarna inte tycker, men som staten anser att de bör tycka. Är det inte problematiskt när frågor som tidigare snarast legat på partierna och politikerna att bilda opinion kring nu övertas av skenbart oberoende myndigheter som så att säga seglar under falsk flagg?

Dagens Nyheter (2005-06-28) skriver i sin huvudledare om myndigheternas förvandling från regel- och lagtillämpande organ till propagandamaskiner för politiskt behagliga opinioner, och ämbetsmännen som förklädda politiker:

De är handelsresande i opinioner och lobbyister för den politiska sak eller det intresse som deras myndighet eller företag företräder. Deras jobb är att knåda opinionen och få oss alla att omfatta rätt åsikt. Metoderna blir därefter.

I en artikel i Sydsvenska Dagbladet (2005-02-06) skriver Per T Ohlsson på samma tema:

Genom att placera rätt personer med rätt åsikter och rätt bakgrund på rätt poster ser den maktägande rörelsen till att rätt idéer produceras och reproduceras så att medborgarna marineras av rätt föreställningar: att den svenska modellen är överlägsen, att staten är god och att Per Albin Hansson var i begynnelsen. Allt medan Marita Ulvskog gör gällande att det är Bonniers som hotar mångfalden. Detta – den mentala enpartistaten – är ett betydligt större problem än Ola i Rönneberga.

5.

Det växer i myndighetsmyllan

De senaste åren har också tillväxten av nya myndigheter varit snabb. Det politiska standardreceptet är inte längre enbart att visa handlingskraft genom att tillsätta utredningar, utan nya myndigheter skapas på löpande band. Det finns snart inget problem som inte en ny myndighet eller ombudsman tros kunna lösa. Ofta är opinionsbildningen ett centralt inslag i myndighetens uppdrag. En relativt ny myndighet som Integrationsverket (verksamheten startade 1998) uttrycker sin verksamhetsidé på följande sätt:

Integrationsverket är en kunskapsmyndighet som påverkar genom att utveckla och kommunicera förändrande kunskap i samspel med strategiska aktörer.

Miljöpartisten Matz Hammarström leder sedan 1 januari 2004 den nya Djurskyddsmyndigheten. Den kom till efter ett förslag från Matz Hammarström själv. Att föra ut information om djurskydd till allmänhet, media och andra myndigheter är en viktig uppgift för Djurskyddsmyndigheten, står att läsa på dess hemsida.

Eftersom ingen längre vet riktigt hur många myndigheter som finns har Statskontoret fått i uppdrag att räkna dem. Det uppdraget beräknas vara fullgjort den sista oktober i år. Enligt en rapport från Statskontoret hade det från år 2000 till och med att rapporten skrevs bildats 39 nya myndigheter.⁴ Några av dessa hade dock redan ombildats, så i realiteten fanns det vid den aktuella tidpunkten 31 nya myndigheter.

Vad har då antalet myndigheter med myndigheternas opinionsbildning att göra? I takt med att nya myndigheter skapas på områden som historiskt sett ligger långt ifrån de områden som varit statens huvuduppgifter, har det också blivit vanligare att myndigheternas uppgifter hamnat längre ifrån det traditionella myndighetsutövandet som handlar om att se till att lagstiftning och regler tolkas och efterlevs.

.....
⁴ Statskontoret, *Myndigheternas ledning och organisation*, 2004:9.

6.

Några talande exempel

Nedan finns ett antal exempel som alla rör myndigheters opinionsbildning, de flesta är från 2005. Det är inte en heltäckande redovisning av alla opinionsbildande aktiviteter som myndigheter ägnar sig åt, utan ett antal exempel som ger en bild av vilken typ av opinionsbildning det rör sig om. I de flesta av dessa exempel är det tydligt att opinionsbildningens innehåll, de frågor som myndigheterna driver eller i vissa fall inte driver, har en stark socialdemokratisk prägel. Myndigheten förvandlas också lätt till ett särintresse som bildar opinion för sig själv.

- Myndigheternas opinionsbildning behöver inte vara av den storslagna karaktären med reklamkampanjer i TV och affischer på stortavlor. Ibland är det betydligt mer subtilt. Skolverket drog i januari i år tillbaka en uppmärksammas rapport om effektiviteten i skolan efter att skolministern och facket kraftigt kritiserat rapporten. Debatt uppstod eftersom rapporten visade att friskolorna som regel är effektivare än de kommunala skolorna, att friskoleetableringar har haft positiva effekter på de kommunala skolorna i de områden där de etablerats och att det dessutom finns en potential att förbättra effektiviteten och kvaliteten i skolan utan att nödvändigtvis skjuta till mer resurser. Liknande resultat har tidigare framkommit i andra studier, exempelvis publicerade Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) en rapport med liknande slutsatser redan 2001.

Efter att rapporten kritiserats av skolministern i frukost-TV drogs den tillbaka. Den försvann från Skolverkets hemsida och ersattes av en bortförklaring i svepande ordalag om att rapporten borde ha nyanserats och att man inte tillräckligt tydligt pekat på de begränsningar som finns i undersökningen. Studien höll sannolikt ungefär samma kvalitet som de flesta andra rapporter från Skolverket. Det var inte undersökningen som led av metodproblem i det här fallet, utan Skolverket som led av integritetsproblem. För det här handlar givetvis inte om metodologi, utan om att Skolverket för en stund agerade som en självständig myndighet ska och dessutom i enlighet med instruktionen. Den presenterade relevant information om verkligheten, utan om att tänka på hur den verkligheten står sig i jämförelse med den politiskt konstruerade kartan.

- Det statliga lärarutbildningskonventet, en sammanslutning av samtliga lärosäten som bedriver lärarutbildning i landet, annonserade i våras för 200 000 kronor av skattebetalarnas pengar efter att debatt förts om lärarutbildningen på DN Debatt.
- En Sifo-undersökning som Karl-Petter Thorwaldsson, regeringens särskilda utredare av föräldraförsäkringen, låtit göra visar att motståndet mot kvoterad föräldraför-

säkring och lagstiftning på området är kompakt. Eftersom utredningen kommer att föreslå en mer individualiserad föräldraförsäkring var det dåliga nyheter för Thorwaldsson att folk i allmänhet inte vill ha det så. För att rätta till folkopinionen har Thorwaldsson föreslagit att 300 miljoner kronor ska satsas på en kampanj för att få mammor att vilja lämna ifrån sig mer av föräldraledigheten till papporna. För 300 miljoner skattekrönor ska folket fås att tycka på samma sätt som en offentlig utredning, ledd av en fackligt anställd socialdemokrat.

- En tjänsteman på Arbetsförmedlingen i Nyköping, det vill säga en statlig myndighet, skickade i mars ut ett brev på Arbetsförmedlingens brevpapper där han uppmanade arbetslösa byggnadsarbetare som ville behålla sin A-kassa att delta i en facklig demonstration.
- Statistiska Centralbyrån har, trots att myndighetens uppdrag är att producera och redovisa statistik, i ett flertal sammanhang valt att lyfta fram ett tveksamt och icke-hållbart välfärdsindex, det så kallade WISP-indexet. Ett index som placerar Bulgarien en bra bit över USA och bara därför borde ifrågasättas. Konstruktionen av indexet gör också att länder med en stor offentlig sektor per automatik hamnar högt i rankingen. I bland annat en artikel på DN debatt (2003-10-07) hävdade SCB:s välfärds-expert Joachim Vogel att Sverige i själva verket leder den internationella välfärds-ligan, om man tar hänsyn till de indikatorer som ingår i detta index. Som grund för artikeln låg en rapport som SCB publicerat. Det kan således inte försvaras med att det var privata åsikter som framfördes i Dagens Nyheter. Frågan är om inte SCB i det här fallet ägnar sig mer åt ideologi- än statistikproduktion.
- Som man frågar får man svar. Barnombudsmannen Lena Nyberg gjorde i slutet av juni (2005-06-27) ett utspel på DN debatt om att den psykiska ohälsan bland barn ökar. Uppgifterna i artikeln grundade sig inte på vetenskapliga fakta, utan var helt baserade på en enkätundersökning som barnombudsmannen låtit göra på mottagningar inom BUP, barn- och ungdomspsykiatri. Artikeln avslutas föga förvånande med krav på mer resurser Inget annat alternativ diskuteras. *Budskapet från barn- och ungdomspsykiatri är entydigt. Det är minskade resurser till skolhälsovård, socialtjänst och primärvård som har lett till att den psykiska ohälsan fortsatt att öka. Problem som inte fångas upp på ett tidigt stadium riskerar att förvärras.*
- Glesbygdsverket ägnar mycket kraft åt opinionsbildning och har också ett tydligt uppdrag från regeringen att göra det. Verket ska ”genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet”. Under rubriken *Om verket* på dess hemsida skriver man att glesbygdsverket är en statlig myndighet som rapporterar om utvecklingen i glesbygds-, landsbygds- och skärgårdsområden. Senast krävde man att Sveriges Television ska flytta Rapport eller Aktuellts redaktion från Stockholm.

7.

Det ska vara häftigt att betala skatt – en studie i offentlig propaganda

En av myndigheterna som ägnar sig åt opinionsbildning är Skatteverket. Timbro har tittat närmare på hur de använder våra skattepengar och hur en opinionsbildningskampanj för en myndighet kan gå till. Skatteverket vill nå unga människor med sin opinionsbildning och deltog bland annat vid årets Hultsfredsfestival.

Årets festival lockade fler besökare än någonsin tidigare, totalt 30 000. De som ville ta en paus från konserterna och gratis surfa eller maila litet kunde besöka ett Internetcafé, strax till höger om ingången. I en trailer fanns tio datorer med bredbandsuppkoppling. Att det var gratis gick inte att ta miste på, tack vare de stora banderollerna med texten ”Gratis Internetcafé”. Budskapet verkade ha gått hem hos festivalbesökarna, för det var kö i princip hela tiden.

Internetcaféet var bemannat med tio anställda från Skatteverkets lokalkontor i Västervik, Vimmerby och Oskarshamn samt huvudkontoret. Helt gratis var det kanske inte, med tanke på att enbart markhyran för den attraktiva platsen var 100 000 kronor. Dessutom delade informatörerna ut hörselproppar, handledsplånböcker och askar med tvåblad i. De senare blev mer uppskattade ju längre festivalen pågick.

– *Man måste ju locka med något*, som skatteinformatören Ann Karlstedt konstaterade. Samma recept användes av LO, som delade ut gratisbullar och erbjöd laddning av mobiltelefoner i sitt tält.

Kritiserades för att vara socialdemokratisk valpropaganda

Närvaron vid Hultsfredsfestivalen var en del av Skatteverkets stora kampanj mot svartjobb bland unga. Den inleddes med en uppmärksammas reklamfilm 2002. Ett gäng grabbar ska spela fotboll, men vägen dit är kantad av bekymmer. Vattnet i duschen är brunt, gatorna är leriga och marken täckt med skräp. När de äntligen kommer fram till fotbollsplanen är den helt igenväxt, och ena målställningen är trasig. Filmen avslutas med budskapet: ”Eller så betalar man skatt”.

Det var valår 2002, och filmen kritiserades för att vara socialdemokratisk propaganda. En av kritikerna var riksdagsledamoten Tobias Krantz, folkpartistisk ledamot av Konstitutionsutskottet:

I realiteten är kampanjen ett försvar för den socialdemokratiska högskattestaten. Den underliggande tesen är att det endast är med höga skatter som välfärden kan bevaras och utvecklas.

Som svar på kritiken gjorde Skatteverket en opinionsundersökning med hjälp av pr-byrån Westander. Med resultatet i ryggen fortsatte kampanjen. Informationsdirektör Sten Eriksson avvisade kritikerna i en debattartikel i Göteborgs-Posten:

Dessa debattörer vill helt enkelt inte förstå hur vi jobbar med att ta in skatten, eller ha någon seriös diskussion om skattemoralens betydelse. De är bara intresserade av att överrösta andra i mediamyllret med sitt eget politiska budskap.

En svart låda till alla Sveriges gymnasieskolor

I oktober 2004 skickades en svart låda ut till samhällskunskapslärare på alla gymnasieskolor i Sverige. När läraren packade upp lådan fanns bland annat en svartkrullig peruk, guldringar och en avklippt hoodtröja. Dessutom fanns en 30 minuter lång film, och en manual för hur allt skulle användas. I ett brev kunde man läsa:

Som lärare kan det kanske vara en otacksam uppgift att berätta om skattesystemet och diskutera konsekvenserna av svartjobb. Därför har vi tagit fram "Svarta lådan".

Brevet var undertecknat:

Med vänliga hälsningar
SKATTEVERKET
Huvudkontoret

När eleverna sett på filmen, var tanken att läraren skulle låtsas vara programledare i TV. Några av eleverna skulle spela paneldeltagare, med hjälp av de medskickade attributen. En karaktär var *Bookie*, som är medlem i Attac och tycker att "det är en förmån att betala skatt". En annan var *Nico*, som har hoppat av gymnasiet och jobbar svart på ett bygge. En annan tjej med invandrarbakgrund är *Claudia*, som jobbar svart som servitris på en restaurang. Den fjärde karaktären är *Sebastian*, som aldrig skulle ta risken att jobba svart eftersom han vill bli polis. I filmen fanns också *Stephanie*, en "fin" flicka från ett välbärgat hem som är lat, bekväm och tycker att skatterna i Sverige är för höga. När det behövs lånar hon pengar av pappa.

Enligt Skatteverket kostade kampanjen cirka 10 miljoner årligen under 2002 och 2003, och 8 miljoner kronor under 2004.

– Det här är en lågbudgetkampanj. Det måste man ha med i beräkningen, säger Björn Thärnström, enhetschef på Skatteverket och en av de ansvariga för kampanjen.

Thärnström säger också att utskicket till gymnasielärarna togs väl emot. Tyvärr var det bara 25–30 som svarade på den medföljande enkäten, men alla som svarade seriöst var genomgående positiva.

Skatteverkets kampanj har också uppskattats av reklambranschen. Vid en gala tidigare i år belönades Skatteverket med ett så kallat gulddägg inför 2000 besökare i Konserthuset i Stockholm. Priset fick myndigheten för utskicket av den svarta lådan. Även de tidigare insatserna har belönats i reklamtävlingar.

Inte hela sanningen

I det första kampanjmaterialet konstaterade Skatteverket att: *det finns många myter om vart skattepengarna tar vägen*. Samtidigt redovisade myndigheten själv bara en del av sanningen:

Som ung med låga inkomster betalar du nästan bara kommunal- och landstingsskatt. Så det mesta av den skatt du betalar går faktiskt till saker nära dig! Den som tjänar mera betalar även statlig skatt och först då går skatten till bl a ränta på statskulden och försvaret.

Skatteverket fick kritik för att man utelämnade arbetsgivaravgifter, mervärdesskatter och punktskatter, som ju även sommarjobbande ungdomar betalar. Skatteverket menade dock att de var tvungna att begränsa sig.

En viktig del av kampanjen har varit hemsidan www.jobbavitt.com. Här kan besökaren bland annat snurra på hjulet i ett spel som kallas Tur i otur. I en av de hemliga lådorna är vinsten en ”grundstötning” värd 67 000 kronor, inklusive livboj, ytbärgare, helikopter med mera. Syftet är att visa vad man som skattebetalare får tillbaka. *Tänk om man var tvungen att betala allt ur egen ficka*, som det heter på sidan.

Att sjöräddningen finansieras med skattepengar är dock långt ifrån hela sanningen. Efter stora nedskärningar inom försvaret finns det bara räddningshelikoptrar på tre platser i Sverige. I stället axlas ansvaret i högre grad av ideella krafter. Ett exempel är den så kallade Frivilla flygkåren, där erfarna piloter jobbar ideellt i privatägda plan. En annan ideell förening är Sjöräddningssällskapet. Alla båtar har frivillig besättning som är beredd att ställa upp dygnet runt. Verksamheten drivs helt utan bidrag från staten. Under sina snart 100 år har Sjöräddningssällskapet undsatt fler än 20 000 fartyg och båtar och räddat över 60 000 människor i sjönöd. Ett tredje exempel är försäkringsbolaget Trygg Hansa, som sedan 1954 skänkt 80 000 livbojar till kommuner, båtklubbar och organisationer.

Ett genomgående tema i kampanjen är att framställa allt gott som skattefinansierat, oavsett om det handlar om skullgång eller badplatser. Man bortser medvetet eller omedvetet från att många av verksamheterna redan i dag sköts av det civila samhället. Det politiska alternativet till högskattesamhället, där medborgarna behåller pengarna för att själva välja hur de ska användas, är helt frånvarande. I den första kampanjfilmen framställs ett samhälle där människor inte betalar allt via skattsedeln som en dystopi.

Information med en socialdemokratisk prägel

Välj själv heter ett annat inslag på www.jobbavitt.com. Besökaren får välja mellan replokal eller skateramp. *Skattepengarna räcker inte till allt*, heter det. Alternativet ”varken eller” finns inte. Den besökare som hellre sänker skatten och låter folk betala sina fritidsintressen själva har inget annat val än att stänga webbfönstret.

Kanske är det som biträdande finansminister Sven-Eric Österberg konstaterat, att det inte är inte konstigt om information från myndigheter ”har en socialdemokratisk prägel”, eftersom de agerar på uppdrag av regering och riksdag.

Enligt Björn Thärnström är kampanjen mot svartjobb Skatteverkets eget påhitt. Man har heller inte fått några extra medel från Finansdepartementet. Skatteverket lutar sig mot en nyckelmening i regleringsbrevet för 2005, under rubriken ”Förebyggande arbete i form av service och kommunikation”:

Målet är att Skatteverket och exekutionsväsendet skall understödja viljan hos allmänheten och näringslivet att göra rätt för sig.

Syftet är helt enkelt att öka svenska folkets vilja att betala skatt. Ett sätt att uppnå detta är alltså påkostade kampanjer, där Skatteverket argumenterar för ett högskattesamhälle där allt ifrån tandställningar till replokaler och fotbollsplaner finansieras via skattsedeln. Ett annat sätt är gratis Internetcafé på Hultsfredsfestivalen, och utdelning av tusentals tvålar till besökarna.

Vet Skatteverket vad skattepengarna används till?

Enligt ett pressmeddelande från Skatteverket var ett uttalat syfte med närvaron vid Hultsfredsfestivalen att sprida kunskap om vad skattepengarna går till. Vi ringde därför upp Lena Bengtson, kontorschef i Västerвик och ansvarig för kampanjen, för att ställa tre frågor:

Timbro: *Hur mycket skattemedel kostade satsningen på Hultsfredsfestivalen?*

Lena Bengtson: *Det är ingen hemlighet. 180 000 kronor.*

Timbro: *Hur mycket skattemedel kostar Skatteverkets opinionsbildning totalt?*

Lena Bengtson: *Jag har ingen aning. Mitt uppdrag är enbart Hultsfredsfestivalen. Men det ringer en siffra någonstans i huvudet på 10 miljoner kronor.*

Timbro: *Hur mycket skattemedel kostar myndigheternas opinionsbildning totalt?*

Lena Bengtson: *Jag kan inte svara på det. Jag har ingen siffra alls på det.*

8. Avslutning

Det finns en rad exempel, flera av dem är redovisade i denna rapport, där det är tydligt att myndigheterna inte lever upp till den opartiska och sakliga roll som grundlagen förutsätter att de ska ha. Utvecklingen mot myndigheter som idéologiproducenter och opinionsbildare, i stället för, som det vara tänkt, oberoende ämbetsverk är problematisk ur framför allt tre perspektiv.

1. Stora risker för skattefinansierad partipropaganda.
2. Opinionsbildning är och bör inte vara en uppgift för myndigheter, utan för andra aktörer. Myndigheternas verksamhetsområden växer när det blir comme il faut att ge myndigheter uppdrag som ”kunskapsspridning”, ”information” och ”opinionsbildning”.
3. Politiker i regeringsställning överlåter sitt opinionsbildande uppdrag på skenbart objektiva myndigheter. Gränserna blir otydliga. Skattebetalarna betalar för åsikts-spridning som borde ske inom ramen för det redan betalda partiväsendet.

De relativt nya exempel på offentlig opinionsbildning som behandlas i rapporten visar på ett tydligt sätt att rågången mellan partipolitiken och statsförvaltningen är uppluckrad. Lägg till det de politiska utnämningarna, och den stora majoritet av socialdemokrater (i förhållande till personer med annan politisk bakgrund) som blir utsedda att leda de myndigheter som anses viktigast, så blir bilden än mer klar. Tillväxten av nya myndigheter spär ytterligare på bilden, eftersom det bland dessa finns myndigheter som i princip enbart ägnar sig åt opinionsbildning och har väldigt lite att göra med det som traditionellt har förknippats med myndighetsutövning.

Svarta lådor och vinklade opinionsundersökningar. Kreativiteten och även pengarna tycks flöda när myndigheterna tar på sig opinionsbildarkostymen. De gamla ämbetsmannaindalen – oberoende och saklighet – tycks vara ett minne blott. Myndigheterna har i den mentala enpartistat som Per T Ohlsson skrivit om kommit att bli en del av rörelsen. Om du har partibok eller ej spelar mindre roll. Däremot bör du inte ha någon annan partibok.

Förmodligen har anpassningen till det rådande politiska klimatet skett gradvis och kanske i många fall också omedvetet. Notan för kalaset betalar vi som medborgare när vi via skattsedeln finansierar den opinionsbildning som ska få oss att tycka och göra rätt.

Källor

Myndigheternas hemsidor

Riksskatteverket, *Fråge- och svarsdokument om ungdomskampanjen mot svartjobb*, 2004-10-12

Svensk Författningssamling, Regeringsformen (RF)

Statskontoret, *Det viktiga valet av verkschef*, 1999:21

Statskontoret, *Myndigheternas ledning och organisation*, 2004:9

Statens Offentliga Utredningar, 2000, *En uthållig demokrati – politik för folkstyrelse på 2000-talet*, SOU 2000:1

Artiklar

Dagens Media, *Folkpartiet: Statens reklam kan ändra valutgången*, Fredrik Svedjetun, 2005-06-22.

Dagens Nyheter, *Sverige leder internationell välfärdsliga*, Joachim Vogel & Richard Estes, 2003-10-07.

Dagens Nyheter, *Generaldirektörer som handelsresande i åsikter*, 2005-06-28.

Dagens Nyheter, *Psykiska ohälsan förvärras mycket bland svenska barn*, Lena Nyberg, 2005-06-27.

Göteborgs-Posten, *Stoppa myndigheters propaganda*, Tobias Krantz, 2004-03-22

Göteborgs-Posten, *Vårt uppdrag är att värna skattemoralen*, Sten Eriksson, 2004-03-29

Resumé, *Utbildningsdebatt blev annonsdebatt*, 2005-03-29.

Smedjan, *Svartarbete skapar välstånd*, Bengt Ludvigsson, 2002-04-25

Sydsvenska Dagbladet, *Maktens marinad*, Per T Ohlsson, 2005-02-06.

Intervjuer

Telefonsamtal, Ann Karlstedt, 2005-06-27

Telefonsamtal, Björn Thärnström, 2005-06-28

Telefonsamtal, Lena Bengtson, 2005-06-28

Övrigt

www.jobbvitt.com • www.alltomskatt.nu • www.trygghansa.se • www.ssrs.se • www.ffk.se