
Data – ett nödvändigt gott

data – latin, plural av datum, gåva, egentligen perfekt particip av *dare*, ge (*Prismas främmande ord, 4:e reviderade upplagan, 1998*)

Offentlig verksamhet har under senare år alltmer kommit att styras genom s k målstyrning snarare än genom den tidigare dominerande styrningen via centralt utformade mer eller mindre detaljerade regler. Arbetsmarknadspolitiken är en del av den ekonomiska politiken och ska bidra till att dess mål uppfylls. För arbetsmarknadsverket (AMV) formuleras därför först övergripande mål för arbetsmarknadspolitiken. Dessa syftar till att ange vilka huvudsakliga bidrag till den ekonomiska politikens måluppfyllelse som arbetsmarknadspolitiken kan förväntas ge.

I ett andra steg formuleras därefter intermediära mål, som kan ses som en konkretisering av arbetsmarknadspolitikens övergripande mål. För närvarande finns sådana mål för bl a matchningen på arbetsmarknaden och kompetenshöjande insatser och stöd för dem som har det svårast på arbetsmarknaden.

Slutligen formuleras ett antal mer konkreta, oftast kvantifierade, verksamhetsmål för politiken. Sådana mål kan exempelvis avse antalet långtidsinskrivna eller andelen som får arbete efter fullbordad arbetsmarknadsutbildning.

Övergången till målstyrning är emellertid inte fullständig, utan regeringen fastställer också ett antal regler för AMV:s verksamhet.

Tanken med att ersätta regelstyrning med målstyrning är att man på så sätt bättre tillvaratar den kompetens som finns inom myndigheten; man delegerar

från regeringens sida besluten om hur olika mål ska uppnås till förhoppningsvis kompetent personal inom den verkställande myndigheten. Denna frihet måste dock alltid vara frihet under ansvar. Ansvaret består i det här fallet i att regeringen i efterhand måste kunna bedöma graden av måluppfyllelse.

När det gäller de övergripande målen och intermediära målen krävs någon form av utvärdering. En sådan syftar i sista hand till att jämföra utvecklingen med politikinsatser med en hypotetisk situation i frånvaro av den förda politiken. Detta är en svår forskningsuppgift som inte rimligen kan (eller bör) utföras uteslutande av myndigheten själv. I normalfallet bör utvärderingsuppdrag i stället utföras av oberoende forskare eller särskilda myndigheter (som riksdagens revisorer, statskontoret, riksrevisionsverket, RRV, eller, när det gäller arbetsmarknadspolitiken, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU).

I fråga om verksamhetsmålen handlar det snarare om att regeringen, genom löpande uppföljningar, ska hållas informerad om graden av måluppfyllelse (t ex hur stor andel av dem som avslutade en arbetsmarknadsutbildning under november år 2000 hade ett arbete tre månader senare). Löpande uppföljningar kan ofta med fördel utföras av den berörda myndigheten, som dels har förstahandsinformation om vad som faktiskt utförs inom organisationen, dels ofta har ansvaret för den statistik som erfordras när kvantitativt formulerade mål följs upp (detta gäller exempelvis AMV och Ams).

Oavsett om vi talar om utvärderingar eller uppföljningar är det ett minimikrav att verksamheten i fråga är

ordentligt dokumenterad. Utan dokumentation är det vare sig möjligt att löpande följa upp en verksamhet eller att i efterhand avgöra vilka effekter den har givit upphov till. Frihet från detaljstyrning via regler innebär därför ett större krav på en noggrant dokumenterad verksamhet. Detta innebär i sin tur att verksamheten redan från början måste planeras på ett sådant sätt att den kan dokumenteras samt att detta ges en hög prioritet.

IFAU har sedan institutets tillkomst för ungefär tre år sedan utfört ett antal utvärderingar av olika arbetsmarknadspolitiska satsningar, både på eget initiativ och på regeringens uppdrag. En tyvärr alltför vanlig erfarenhet är att det har varit svårt att på ett meningsfullt sätt utvärdera de studerade verksamheterna på grund av att dessa varit för dåligt dokumenterade. I flera av fallen har dataproblemen omöjliggjort en meningsfull utvärdering, men även i de fall konsekvenserna inte har varit så drastiska, så har den bristande dokumentationen på ett påtagligt sätt begränsat möjligheterna att dra bestämda slutsatser om de studerade programmens effekter. Detta innebär att det i princip har varit omöjligt att i efterhand avgöra om de skattemedel som förbrukats i de olika programmen har varit väl använda (i vissa fall är dokumentationen till och med så bristfällig att det inte ens har kunnat fastställas vad medlen använts till). Skattebetalarna har rätt att kräva mer i fråga om hur pengarna används.

Den dåliga dokumentationen är inte i första hand ett problem i verksamheter som bedrivs i Ams regi, även om Ams statistik i vissa avseenden lämnar en hel del i övrigt att önska. Riktigt dålig har dokumentationen emellertid varit i en del projekt av försökskaraktär. Här har man uppenbarligen tolkat friheten från regelverk som en frihet

från krav överhuvudtaget.

Om en försöksverksamhet befrias från delar av det regelverk som normalt tillämpas inom arbetsmarknadspolitiken bör dock kraven vara ännu större på en fullgod dokumentation – huvudpoängen med försöksverksamhet är att den ska ge oss kunskap om hur politiken kan effektiviseras och erfarenheter spridas. I frånvaro av en fullgod dokumentation är detta självfallet omöjligt. Då spelar det en underordnad roll om resultaten varit goda – det finns inget sätt att ta reda på om så varit fallet och i så fall varför.

Den ledande utvärderingsforskaren James Heckman har sagt att i utvärderingssammanhang gäller devisen ”better data helps a lot”. Den svenska offentliga verksamheten har en så stor omfattning att man kunde lockas att tro att den svenska utvärderingsforskningen skulle vara omfattande och ligga på internationell toppnivå. Så är emellertid inte fallet. Vi har mycket att lära av kolleger både från USA och från andra västeuropeiska länder. Det kanske bästa sättet att göra detta är att intressera internationellt ledande forskare för samarbetsprojekt med svenska forskare. Sådana projekt skulle innebära både att den svenska politikens effekter skulle belysas av världsledande forskare och att svenska forskare skulle få goda möjligheter att tillägna sig ”best practice” på området.

Den svenska statistiken är i många avseenden av en hög kvalitet. En medvetenhet om värdet och vikten av en god dokumentation av olika projekt, inte bara inom arbetsmarknadspolitiken, skulle ge oss unika möjligheter både till ett internationellt forskningsutbyte och till kunskaper om hur skattemedel bäst används. Då skulle data verkligen bli en gåva.

ANDERS FORSLUND