

Datum
2018-10-31Olof Åslund
Direkttelefon 018-471 70 89
olof.aslund@ifau.uu.se

Kommentarer Analys- och utvärderingsutredningen

Med anledning av utredningens betänkande vill vi kortfattat framföra några kommentarer. De bygger framför allt på utkast som vi har tagit del av tidigare och intryck från dialogen med utredningen, och ska inte ses som heltäckande eller uttömmande.

IFAU tycker i grunden att det är rimligt att löpande se över formerna för förvaltningen. IFAU ser positivt på att utredningen ser expertmyndigheternas verksamheter som viktiga, och att utredningen menar att det är angeläget att analysera effekter av politiken.

Tyvärr finns det betydande brister i underlaget och resonemangen, och utredningen förefaller inte ha tagit till sig eller reflekterat över ett antal centrala frågor.

IFAU vill särskilt betona att vi bedömer att om utredningens förslag om ny myndighetsstruktur och inriktning på verksamheten genomförs, riskerar det att få betydande negativa effekter på våra möjligheter att fortsätta leverera ett bra kunskapsunderlag för politiken. Vi motsätter oss utredningens uppfattning att förslagen innebär att verksamheterna kan fortsätta med bibehållen kvalitet, och att det på sikt kommer att ge ökad tillgång på kunskapsbaserade underlag och ökad samhällsekonomisk nytta. Vi bedömer inte att den mycket bristfälliga konsekvensanalysen i betänkandet på något sätt kan underbygga denna slutsats från utredningen.

Avsaknad av helhetsperspektiv

Ett problem (som sannolikt delvis kan spåras till direktiven) är att utredningen endast behandlar ett begränsat antal verksamheter, medan den övergripande frågan om "regeringens samlade behov av analys- och utvärderingsresurser" inkluderar många andra myndigheter och avdelningar inom större organisationer. För IFAU:s del är t.ex. förhållandet till Arbetsförmedlingens analysverksamhet (som enligt uppgift omfattar ca 100 tjänster, att jämföra med knappt 40 helårstjänster totalt på IFAU) betydligt mer relevant än förhållandet till andra myndigheter som är föremål för översynen. På utbildningsområdet bedriver både Skolforskningsinstitutet och Skolverket verksamheter som i högsta grad relaterar till IFAU, och detsamma gäller naturligtvis Försäkringskassans uppföljningar och utvärderingar.

Utredningen menar också att regeringens behov av sektorsövergripande analyser inte tas om hand i tillräcklig utsträckning i nuvarande myndighetsstruktur. Argumenten för hur stort behovet av sektorsövergripande analyser är och hur det ser ut har dock inte presenterats. Givet ett behov av fler sektorsövergripande analyser borde utredningen rimligen utgått från ett helhetsperspektiv och inte bara de sju myndigheter som nu är föremål för översynen, och ett förslag till ny myndighetsstruktur borde baseras på hur

Datum
2018-10-31

dessa sektorsövergripande behov ser ut. Det förslag utredningen presenterar tycks snarare vara ett resultat av att lägga pussel med de få bitar som finns på bordet. Det är också värt att påpeka att IFAU med ett uppdrag som spänner över arbetsmarknad, utbildning och socialförsäkringar rimligen måste ses som ett positivt exempel när det gäller övergripande analysverksamhet.

Det frånvarande helhetsperspektivet blir också tydligt i det faktum att det i utredningen till stora delar är oklart hur så centrala politikområden som utbildning och integration ska hanteras.

Regeringens behov

Regeringens behov är inte konstanta över områden och tid, utan varierar betydligt och snabbt. Kvalificerad utvärdering måste därför ses som en gradvis kunskapsuppbyggnad där även frågor som för dagen inte ligger högst på den politiska dagordningen ges utrymme. IFAU:s erfarenhet är att när frågor aktualiseras uppstår det ofta en efterfrågan från uppdragsgivaren om att kunna få ett underlag baserat på tidigare studier, vilka knappast hade genomförts med en mer avgränsad inriktning. Det har också många gånger visat sig att studier som inte har initierats utifrån bedömda eller signalerade politiska behov, senare har fått stor betydelse för politikutvecklingen (t.ex. kvinnor och män på arbetsmarknaden).

Regeringen är vidare i behov av underlag av god kvalitet. Det är därför mycket märkligt att utredningen valt att inte studera kvaliteten i myndigheternas publikationer. Om utredningen inte har en fullständig bild av hur verksamheterna fungerar nu, i termer av både kvalitet och kvantitet, är det svårt att se hur man kan dra slutsatser om hur verksamheterna kommer att fungera med en ny styrning och myndighetsstruktur.

Beskrivningen och bedömningen av IFAU

Utredningen bedömer att IFAU endast delvis har fokus på regeringens behov. Bedömningen tycks baseras på att IFAU ger ut publikationer som inte anses vara policyrelevanta. Det är dock oklart vad utredningen syftar på när den menar att relevansen för regeringen är underordnad i en mycket stor andel av IFAU:s produktion. Möjligen är det så att man inte har förstått att ett typiskt projekt resulterar i två publikationer (ett "working paper" som innehåller fullständiga redogörelser och analyser, och en mer populärvetenskaplig svensk rapport). IFAU:s verksamhetsidé är att involvera forskare från andra miljöer i Sverige och internationellt för att hålla högsta kompetens och öka produktionen. Detta i kombination med att en betydande del av forskningen är finansierad via externa anslag leder till en mer diversifierad produktion. Det rimliga kriteriet för bedömning är att se om det som är och bedöms vara direkt policyrelevant motsvarar de resurser som regeringen tillför. Det bör alltså inte ses som ett problem att det finns saker som ligger lite mer perifert i portföljen. Många av dessa analyser stöder och kompletterar också de studier som utgör direkta policyunderlag. Ser man till de senaste årens produktion måste också det som inte är relevant som underlag för policy anses vara begränsat.

Datum
2018-10-31

Utredningen bedömer vidare att IFAU inte, eller endast delvis, bidrar till policyanalys. Bedömningen baseras på att IFAU inte ger policyrekommendationer. IFAU har respekt för att man kan ha olika uppfattningar om ändamålsenligheten med att ge policyrekommendationer (mer om det nedan), men att påstå att IFAU endast delvis bidrar till policyanalys för att vi inte ger policyrekommendationer, är enligt IFAU en felaktig bedömning. Policyanalys omfattar betydligt mer än policyrekommendationer.

Utredningen menar också att IFAU i begränsad utsträckning utvärderar genomförande av reformer för att vi har ett s.k. metodmässigt fokus. Här har utredningen vänt IFAU:s styrka till en svaghet på ett mycket tveksamt sätt. IFAU gör inte enbart effektstudier på registerdata utan också t.ex. implementeringsstudier, enkätstudier och deskriptiva analyser. Vid bedömningen av om nya projekt ska påbörjas är metodansatsen inte en avgränsande faktor. Ett tänkt projekt bedöms utifrån kriterier om frågans betydelse (för politik, debatt och forskning), förutsättningarna för utvärdering och kunskapsläget. Det är med andra ord möjligheten att generera ny och värdefull kunskap som styr.

Kostnadsminskningar

Möjligheten att minska kostnader förefaller vara utredningens viktigaste argument för förslag till ny myndighetsstruktur. Det redovisade underlaget för detta argument är dock minst sagt sparsamt, och det går att ifrågasätta om utredningens förslag överhuvudtaget skulle innebära några kostnadsmässiga vinster. Tidigare sammanställningar från Statskontoret indikerar snarast att IFAU (vars verksamhet och styrmodell ligger längre ifrån utredningens förslag än många övriga myndigheter) uppvisar hög produktion till låga kostnader. En översyn borde rimligen närmare analysera de faktiska förhållandena snarare än att utgå från schablonmässiga uppfattningar om samordningsvinster och stordriftsfördelar (som enligt SOU 2007:17 är begränsade). Det går naturligtvis också att diskutera hur stor en eventuell besparing överhuvudtaget kan bli, och hur denna förhåller sig till kostnaderna inom de studerade politikområdena. Även vid mycket små verksamhetsmässiga försämringar som ett resultat av förslagen är sannolikheten stor att kostnadsbesparingen blir långt mindre än de övergripande effektivitetsförlusterna i statliga (och andra offentliga) verksamheter (för utförligare resonemang, se ESO 2017:1, s. 205 ff.).

Beräkningar av kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet inom studerade politikområden är relevant och intressant, och utredningen har en poäng i att den sannolikt bör bedömas oftare. Ett skäl till att kostnadseffektivitet inte bedöms oftare är att det många gånger saknas direkta uppgifter om kostnader för olika insatser. Ett mycket viktigare skäl är dock att en uppfattning om kostnadseffektivitet förutsätter kunskap om effekter, såvida man inte med kostnadseffektivitet fokuserar på mängden aktivitet snarare än vilka effekter insatserna faktiskt har i de dimensioner de är avsedda att påverka. Resonemang kring kostnader för reformer görs dock återkommande i IFAU:s rapporter, om än inte i formen av explicita kostnadsberäkningar (jmf. t.ex. arbetsgivaravgifter för unga eller studier av arbetsmarknadsutbildning relativt praktik).

Datum
2018-10-31

Policyrekommendationer

Betänkandet förefaller avvisa tanken att det kan finnas ett problem med att policyrekommendationer leder till en situation där en organisation ska utvärdera sina egna förslag. Därmed ställer utredningen sig kritisk mot att IFAU inte lämnar direkta policyrekommendationer i sina rapporter. Betänkandet motiverar sitt ställningstagande med att det ändå är regeringen som beslutar. Vi bedömer att denna uppfattning underskattar problemet, eftersom det alltid finns risk att man blir eller uppfattas vara partisk i förhållande till förslag som man tidigare har lagt oavsett om regeringen har beslutat att följa dessa rekommendationer eller inte. Det är också värt att påpeka att ett annat skäl för IFAU:s val att inte formulera rekommendationer i publikationer är att svaret på vad som bör göras nästan alltid innehåller en ideologisk/politisk avvägning (fördelning kontra effektivitet, individens och samhällets ansvar och rättigheter, vikten av mål i olika dimensioner osv.). Forskning och utvärdering ger i regel ingen tydlig vägledning i hur sådana avvägningar ska göras, utan bör syfta till att skapa en så god bild som möjligt av förutsättningar för och konsekvenser av olika handlingsalternativ.

Förutsättningar för högkvalitativ utvärdering

Utredningen underskattar vad som krävs för att kunna göra effektutvärderingar. Dessa tar lång tid och är nästan definitionsmässigt långsiktiga. De kräver också omfattande datatillgång och hög metodkompetens. Ett problem i betänkandets förslag är att det i dagsläget inte finns institutionella och juridiska förutsättningar för datatillgång i den typ av verksamheter som betänkandet skisserar. IFAU:s erfarenhet är att det även med ett forskningsuppdrag och en särskild lag som ska säkra datatillgången krävs mycket stora insatser, förhandlingar och tidsåtgång för att få tillgång till den typ av information som krävs för trovärdiga effektutvärderingar. Dessa svårigheter har inte heller minskat med GDPR.

Betänkandets förslag att myndigheterna inte ska bedriva forskning riskerar att omöjliggöra tillgången till den typ av registerdata som i en svensk kontext är en helt grundläggande förutsättning för kvalificerad uppföljning och analys. Att som utredningen antyder inkludera ”forskning” i instruktionen för att säkra datatillgång, trots att organisationen inte ska bedriva forskning, framstår som fullständigt orimligt. Det skulle med all sannolikhet inte heller accepteras av utlämnande och granskande myndigheter.

Det är också värt att påpeka att andra (nordiska) länder under senare år gått mot att fördjupa användningen av forskning i politikutformningen, t.ex. genom olika försöksverksamheter där implementeringen skapar förutsättningar för effektutvärdering. IFAU uppfattar att utredningens förslag riskerar att föra Sverige i motsatt riktning genom att verksamheterna blir mindre långsiktiga och forskningsnära, och mer styrda av kortsiktig efterfrågan.

För IFAU är integreringen med den bredare forskningsmiljön i Uppsala helt avgörande för möjligheten att rekrytera personal med rätt kompetens och för att kunna leverera ett högkvalitativt kunskapsunderlag för politiken. Även om utredningen inte föreslår omlokaliseringar av verksamheter, finns stora oklarheter kring hur de nya

Datum
2018-10-31

myndigheternas organisation är tänkt att se ut, och vilka förutsättningar detta skulle ge för kompetensförsörjning och andra centrala faktorer.

Arbetsprocessen i utredningen

IFAU uppfattar flera problem i utredningens arbete. Kontakterna med kansliet och det konsultföretag de anlitat har till stor del bestått i inrapportering av grundläggande fakta, vilka till stor del finns direkt tillgängliga i årsredovisningar eller har sammanställts i tidigare rapporter från Statskontoret. Dialogen kring centrala och komplexa frågor om förutsättningar och behov för verksamheten har varit sparsam, och det är därför inte oväntat att utredningens analys blir bristfällig.

När det gäller slutfasen av utredningens arbete är det anmärkningsvärt att utredningens expertgrupp delgavs utkast till betänkande (analys, ställningstaganden och förslag) mindre än en vecka innan texten skulle diskuteras på ett avslutande möte (3 oktober). Än mer problematiskt är att utredningen efter mötet endast hade ca två veckor på sig att ställa samman det slutgiltiga betänkandet. Med detta upplägg har utredningen inte gett sig själv möjlighet att få in konstruktiva synpunkter, och inte heller möjlighet att beakta dessa.

Utkastet till avsnittet om konsekvenser av förslagen kom mindre än en dag innan mötet 3 oktober. Avsnittet var dessutom mycket bristfälligt. Analysen har heller inte förbättrats till det slutliga betänkandet. Det måste anses vara oacceptabelt att lägga ett förslag på ny myndighetsstruktur utan en seriös konsekvensanalys. Vår bedömning är att en ny myndighetsstruktur och inriktning på verksamheten i linje med förslagen som berör IFAU, riskerar att få betydande negativa effekter på våra möjligheter att fortsätta leverera ett bra kunskapsunderlag för politiken. Vi kan inte se att utredningen har tagit risken för och bedömningen av sådana konsekvenser på allvar.

Uppsala, 31 oktober 2018

Olof Åslund
Generaldirektör

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)

Sammanfattning

Även om det är positivt att utredningen lyfter fram betydelsen av analys och utvärdering ser IFAU stora brister i betänkandet, vilket vi tidigare framfört (kommentarer Analys och- utvärderingsutredning 2018-10-31, Dnr 142/2017, bifogas). Bristerna gäller både nulägesanalysen och konsekvensanalysen. Vi bedömer att betänkandet inte kan anses vara ett ändamålsenligt beslutsunderlag för regeringen.

Utöver de redan lämnade synpunkterna fokuserar vi i detta remissvar främst på tre områden:

- Betänkandet svarar inte på direktivets mest centrala fråga, dvs. om organisationen och styrningen av analys- och utvärderingsresurserna är ändamålsenlig och effektiv utifrån regeringens samlade behov. Utredningen har vare sig studerat om resurserna för analys och utvärdering används effektivt, eller tillämpat ett helhetsperspektiv. Det går således inte att avgöra om förslagen bidrar till en mer ändamålsenlig, effektiv eller kostnadseffektiv användning av statens resurser.
- Utredningen föreslår att utvärderingsmyndigheterna inte ska bedriva forskning. Vi menar att detta förslag bygger på en bristfällig analys, och vill betona att forskning är en central och nödvändig förutsättning för IFAU:s verksamhet. Detta gäller särskilt för kompetensförsörjning och datatillgång.
- Förslagen om ny myndighetsstruktur ska inte anses vara aktuella i och med att regeringen undanber sig synpunkter på dessa. Det är dock oklart om remissen omfattar de analyser som leder fram till förslagen. IFAU vill påpeka att det är anmärkningsvärt att det saknas en seriös konsekvensanalys av den föreslagna organisationsförändringen. Det är inte rimligt att lägga förslag baserat på enkla omflyttningar mellan anslagsposter och utgiftsområden, utan att analysera vilka effekter förändringarna har på befintliga verksamheter.

Datum
2019-08-29

Dnr
99/2019

Betänkandet svarar inte på direktivets mest centrala fråga

Enligt direktiven ska utredningen analysera om organisationen och styrningen av analys- och utvärderingsresurserna är ändamålsenlig och effektiv utifrån regeringens samlade behov.

För regeringen är frågan om en effektiv användning av statens resurser central och har använts som motiv för en utredning (se t.ex. prop. 2014/15:1). Regeringens utgångspunkt för utredningen har vidare varit att sektorsanknutna analysmyndigheter ska bedömas utifrån vilket mervärde de skapar, vilket också är en av Statskontorets tidigare slutsatser (se t.ex. prop. 2014/15:1 och Statskontoret 2014:7). En bärande tanke även med regeringens verksamhetsöversyner av statlig förvaltning (spending reviews), är att analysera vilket värde olika verksamheter genererar och om de kan styras eller organiseras på ett mer (kostnads-)effektivt sätt (se prop. 2014/15:1). IFAU bedömer således att regeringen har efterfrågat en analys av hur värdet av analysmyndigheternas verksamhet förhåller sig till de resurser som används, och om en annan styrning och organisation kan innebära en mer effektiv användning av resurserna.

Utredningen har dock valt att inte studera om resurserna för analys och utvärdering används effektivt. Betänkandet analyserar inte på ett närmare sätt omfattning, innehåll eller kvalitet i de berörda analysmyndigheternas arbete. Utredningen har heller inte analyserat eller bedömt om, och i så fall hur, föreslagna förändringar påverkar myndigheternas verksamhet. Om man inte har en uppfattning om vilket värde som skapas av dagens verksamheter, och inte gör en analys av hur förslagen påverkar dessa, saknas enligt IFAU möjlighet att avgöra om förslagen bidrar till en mer ändamålsenlig, effektiv eller kostnadseffektiv användning av statens resurser.

Utredningen behandlar vidare endast ett begränsat antal verksamheter, medan den övergripande frågan om ”regeringens samlade behov av analys- och utvärderingsresurser” inkluderar många andra myndigheter och avdelningar inom större organisationer. För IFAU:s del är t.ex. förhållandet till analysavdelningar på Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skolverket högst relevanta att diskutera inom ramen för en samlad översyn. Att endast fokusera på 12–14 procent (utredningens bedömning) av regeringens resurser för analys och utvärdering kan inte vara rimligt i relation till regeringens samlade behov.

Utredningens huvudsakliga slutsats att regeringen ska få mer kvalificerade kunskapsunderlag till följd av de lagda förslagen är att betrakta som ogrundad. Det finns ingen analys i betänkandet som motiverar en sådan slutsats. Snarare skulle det motsatta inträffa om utredningens förslag på ny inriktning av verksamheten verkställs.

Datum
2019-08-29

Dnr
99/2019

Forskning en nödvändighet för en myndighet som IFAU

Utredningen föreslår att utvärderingsmyndigheterna inte ska forska.¹ Någon närmare motivering till detta ställningstagande finns inte, annat än att forskning förväntas bidra till verksamhet som har annan målgrupp än regeringen. Detta medför, påstås det, en ineffektiv användning av statens resurser.

Det förefaller vara utredningens bedömning att genom att ta bort forskning från myndigheternas uppdrag kommer verksamheterna inte att påverkas alls, annat än att mer produkter kommer att göras som svarar mot regeringens behov. Betänkandet redovisar dock inget material som ger grund för ett sådant påstående.

Forskning är en nödvändig förutsättning för IFAU:s verksamhet. Forskningsuppdraget är särskilt centralt för myndighetens kompetensförsörjning och datatillgång. Tas möjligheterna till forskning bort kommer möjligheterna att bedriva verksamheten att påverkas kraftigt negativt.

Tillgången till data

IFAU bedömer att betänkandets förslag riskerar att omöjliggöra tillgången till den typ av registerdata som är en helt grundläggande förutsättning för kvalificerad uppföljning och analys. Utredningen antyder att ordet "forskning" kan inkluderas i instruktionen för att säkra datatillgång, trots att organisationen inte ska bedriva forskning. Det är självklart fullständigt orimligt och skulle med all sannolikhet inte heller accepteras av utlämnande och granskande myndigheter.

För IFAU är tillgången till data för forskning och analys en central verksamhetsförutsättning sedan mer än 20 år. Den lag som idag reglerar myndighetens tillgång till registerdata och instruktionens anvisningar om att bedriva forskning är resultat av ett stort och många gånger komplicerat arbete. Även med starkt stöd av regelverk och tydliga ställningstaganden från regering och riksdag är vägen många gånger lång till en praktisk lösning. Många aktörers handläggning och beslut påverkar processerna (SCB och andra utlämnande organisationer, Datainspektionen). GDPR har ökat komplexiteten. En slutsats är därför att man bör vara mycket försiktig med att riva upp fungerande dataförsörjningskanaler.

Kopplingen till forskning är central. Genom att följa de regelverk som gäller för forskning finns etablerade system för etikprövning och krav på hantering av data, men också riktlinjer och praxis för t.ex. transparens och kvalitetssäkring. Flera ambitiösa försök att lösa datafrågorna för andra myndigheter har ännu

¹ Man kan notera att det inte nämns i direktiven eller regeringens bakgrundsbeskrivningar att frågan om forskning ska behandlas. Snarare kan man tolka följande skrivning i direktiven som att frågan inte ska tas upp: "Utredaren bör vidare beakta att myndigheterna kan ha andra uppgifter än analys och utvärdering, och att även dessa uppgifter ska kunna utföras med likvärdig kvalitet vid en eventuellt förändrad myndighetsstruktur".

Datum
2019-08-29

Dnr
99/2019

inte resulterat i några lösningar. Det gäller t.ex. Inspektionen för socialförsäkringen (SOU 2014:67) och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (SOU 2018:52).

Kompetensförsörjning

IFAU menar att den forskning vi bedriver är en nödvändig förutsättning för att kunna rekrytera och behålla unik spetskompetens. De analyser, utvärderingar, forskningsöversikter, och inte minst den metodutveckling som utredningen bedömer att myndigheterna ska göra, kommer sannolikt inte heller att kunna utföras med samma kvalitet om myndigheterna inte kan erbjuda möjligheter till forskning.

Forskningen är också en central förutsättning för de samarbeten vi har. IFAU är en integrerad del av svensk och internationell arbetsmarknads- och utbildningsforskning. Det bidrar till högkvalificerade policyrelevanta produkter och skulle avsevärt försvåras om det inte bedrivs forskning vid IFAU.

Policyrelevans och politikutformning

IFAU är av den bestämda uppfattningen att den forskning som bedrivs vid myndigheten är relevant för regeringen och bidrar till policyanalys. Med utgångspunkt i enskilda forskningsresultat kan framåtblickande slutsatser dras, och den kunskapsuppbyggnad som kommer till stånd är långsiktigt värdefull för politiken. De positiva aspekter av den forskning som genereras, och som uteblir i och med förslaget, diskuteras dock inte närmare i betänkandet. IFAU vill också tydliggöra att det inte alltid är självklart vad som är forskning, utvärdering eller analys. Många av de projekt vi genomför och som specifikt efterfrågas av uppdragsgivaren är till mycket stor del att betrakta som forskning.

Det är också värt att påpeka att andra (nordiska) länder under senare år gått mot att fördjupa användningen av forskning i politikutformningen, t.ex. genom olika försöksverksamheter där implementeringen skapar förutsättningar för effektutvärdering. IFAU uppfattar att utredningens förslag riskerar att föra Sverige i motsatt riktning genom att verksamheterna blir mindre långsiktiga och forskningsnära, och mer styrda av kortsiktig efterfrågan.

Ny myndighetsstruktur utan konsekvensanalys

Enligt missivet ska remissinstanserna inte kommentera förslaget på ny myndighetsstruktur (avsnitt 7.4). Däremot är det oklart om remissinstanserna förväntas kommentera den analys som ligger bakom förslaget (avsnitt 6).

IFAU noterar att besparingsmöjligheter förefaller vara utredningens viktigaste argument, men att analysen är svagt underbyggd. Det går att ifrågasätta om utredningens förslag överhuvudtaget skulle innebära sänkta kostnader. Istället för att analysera de faktiska förhållandena utgår utredningen från

Datum
2019-08-29

Dnr
99/2019

schablonmässiga uppfattningar om samordningsvinster och stordriftsfördelar (vilka enligt SOU 2007:17 är begränsade).

Det går naturligtvis också att diskutera hur stor en eventuell besparing överhuvudtaget kan bli, och hur denna förhåller sig till kostnaderna inom de studerade politikområdena. Även vid mycket små verksamhetsmässiga försämringar blir kostnadsbesparingen sannolikt långt mindre än de övergripande effektivitetsförlusterna i statliga (och andra offentliga) verksamheter (för utförligare resonemang, se ESO 2017:1, s. 205 ff.).

IFAU vill betona att det är anmärkningsvärt att det saknas en seriös konsekvensanalys av en så omfattande organisationsförändring. Det kan inte vara rimligt att lägga förslag baserat på enkla omflyttningar mellan anslagsposter och utgiftsområden, utan att analysera vilka effekter förändringarna har på befintliga verksamheter.

Synpunkter på övriga förslag

Nedan följer kortfattade kommentarer till övriga förslag i betänkandet, se också bilaga med tidigare skrivelse.

Strategi om att utvärdera större reformer

Utredningen föreslår att regeringen ska ta ett beslut om att alla större reformer ska utvärderas. Som underlag för framtida politik kan dock även mindre reformer, t.ex. på områden där kunskapsunderlaget är litet, vara väl så viktiga. Ett principbeslut om att utvärderingar ska göras behöver också åtföljas av beslut om implementering som möjliggör utvärdering.

Enhetligt uppdrag/enhetlig instruktion

Regeringen har ett behov av analys och utvärderingar inom alla sektorer, men behovets omfattning och karaktär varierar mellan områden (och över tid). Det borde rimligen innebära att uppdrag och instruktion bör kunna variera mellan myndigheter.

Kostnadseffektivitet

Många gånger saknas uppgifter om kostnader för olika insatser. Kostnadseffektivitet låter sig således inte beräknas. Det är inte meningsfullt att efterfråga fler beräkningar av kostnadseffektivitet om man inte först säkerställer att uppgifter om kostnader samlas in, vilket sannolikt bör vara en uppgift för genomförandemyndigheterna.

Policyanalys/rekommendationer

IFAU menar att all analys som kan användas för att bidra till en effektivare utformning av politiken är värdefull för regeringen, även om den inte följs av en policyrekommendation.

Datum
2019-08-29

Dnr
99/2019

IFAU delar inte utredningens bedömning att policyrekommendationer i princip är oproblematiske. Det finns alltid en risk att man blir eller uppfattas vara partisk i förhållande till förslag som man tidigare har lagt oavsett om regeringen har beslutat att följa dessa rekommendationer eller inte. Svaret på vad som bör göras innehåller också nästan alltid en ideologisk/politisk avvägning. Forskning och utvärdering ger i regel ingen tydlig vägledning i hur sådana avvägningar ska göras. Analysmyndigheternas verksamhet bör därför syfta till att skapa en så god bild som möjligt av förutsättningar för och konsekvenser av olika handlingsalternativ.

Följa upp läget i sektorerna vart fjärde år

Förslaget innebär att myndigheterna ska ha i uppgift att vart fjärde år (efter ett riksdagsval) leverera en lägesbeskrivning till Regeringskansliet. IFAU förstår behovet av en produkt av denna typ, men ser nackdelar med att låsa arbetet tids- och innehållsmässigt. IFAU:s erfarenhet är att efterfrågan på denna typ av underlag varierar snabbt och oregelbundet.

Det är heller inte självklart att det är analysmyndigheterna som borde göra nulägesbeskrivningar av status i en sektor.

Tillgängliggöra forskning/omvärldsanalys/utveckla metoder

IFAU noterar att uppgiften att vara en länk mellan akademi och politik, tillgängliggöra forskning, skriva forskningsöversikter samt stå för omvärldsbevakning redan idag utförs av IFAU och andra myndigheter. Vi menar också att detta arbete underlättas påtagligt av att vi bedriver egen forskning. På liknande sätt bedömer IFAU att den metodutveckling som utredningen menar ska ske på myndigheterna rimligen bör definieras som forskning, och definitivt förutsätter forskningskompetens.

I detta ärende har generaldirektören Olof Åslund beslutat. Martin Söderström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Anders Forslund deltagit.

Olof Åslund

Martin Söderström