

UTVÄRDERING

Målupp- fyllelseanalys

Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET

För mer information se Utvärderingsfrågor
på ESV:s webbplats – www.esv.se

Vägledningen kan beställas från ESV
Tel: 08-690 44 30
Fax: 08- 690 45 10
E-post: publikationsservice@esv.se

Författare: Kenneth Eliasson
Kontakt: utvardering@esv.se
Layout: Thomas Mejstedt
Omslagsbild: © Helt enkelt / Johnér
Tryck: Edita Sverige AB, Stockholm 2006

ESV 2006:7
ISBN 91-7249-210-4

Innehåll

FÖRORD	5
INTRODUKTION	6
Vägledningens syfte	7
Vägledningens föreställningsram	8
Vägledningens disposition	9
MÅL OCH MÅLUPPFYLLELSE: BESKRIVANDE MÅLUPPFYLLELSEANALYS	10
Vad är mål?	11
Mål vs. åtgärdskrav	12
De vaga målens operationalisering	14
Processen att utveckla indikatorer	15
Skalorna för bedömning av måluppfyllelse	18
Ettåriga och fleråriga bedömningsskalor	20
Rapporteringskommentar 1: Avklarning vs. uppfyllelse	22
Rapporteringskommentar 2: Måluppfyllelsebedömningens presentation och utformning	23
MÅLUPPFYLLELSE OCH RESULTAT: FÖRKLARANDE MÅLUPPFYLLELSEANALYS	26
Faktiskt och kontrafaktiskt tillstånd	27
Uppläggningar med både försöks- och kontrollgrupp	29
Uppläggningar med endast en undersökningsgrupp	31
Rapporteringskommentar 3: Effekter i rummet	34
Rapporteringskommentar 4: Effekter i tiden	34
Rapporteringskommentar 5: Transparens	36

RESULTAT OCH KOSTNAD:	
PLÄDERANDE MÅLUPPFYLLESEANALYS	38
Åtgärdskostnad	39
Kostnadseffektivitetsanalys	41
Kostnadsnyttokalkyl	44
MÅLUPPFYLLESEANALYS OCH OFULLKOMLIGHETSTOLERANS	48
BILAGA 1 ÖVERSIKTSBESKRIVNINGAR AV MÅLUPPFYLLELSE	51
BILAGA 2 BEDÖMNINGSSKALA FÖR MÅLUPPFYLLELSE	53
REFERENSER	54

Förord

DENNA SKRIFT HANDLAR OM den utvärderingsmetod som kallas måluppfyllelseanalys. Den vill lära ut metoden och därmed också lotsa läsaren förbi flera av de hinder som kan finnas i tillämpningen av densamma. Med hänsyn tagen till bl.a. vaga mål söker den vara en pragmatisk vägledning i arbetet med måluppfyllelseanalyser.

Vägledningen vänder sig i första hand till dig som på något sätt deltar i myndighetens årsredovisningsarbete. Även andra kan ha nytta av att läsa den, t.ex. tjänstemän i Regeringskansliet som handhar krav på återrapportering eller revisorer som granskar resultatredovisningens informationskvalitet.

En och annan läsare borde dessutom kunna erinra sig en del av innehållet. I åtminstone fyra års tid har olika versioner eller aspekter av innehållet muntligen förmedlats på flera av ESV:s utbildningar och workshops. Skriften är alltså ett försök att få det talade ordet på papper. Även det som har sagts på de olika kurserna har genomgått en inte obetydlig utvecklingsprocess. Vägledningen skulle nämligen inte ha blivit vad den har blivit om inte deltagarna

vid dessa tillfällen hade undrat över just den saken och lämnat just den synpunkten. Ett stort tack riktas därför till alla som känner igen sig i något stycke.

Vissa har också hjälpt till med att ta fram material till vägledningen. Rita Johnson vid Expertgruppen för EU-frågor har sammanställt ett exempel om rapportering vid avsaknad av mål. Katarina Hamberg och Günther Björklund vid Skatteverket har bistått med en referens om experimentell design. Magnus Medelberg och Mats Mattsson vid Försäkringskassan har tagit fram underlag till ett exempel om åtgärdskostnader. Med dessa bidrag har vägledningen blivit mer verklighetsförankrad än vad den annars skulle ha blivit.

Givetvis har några även kommenterat skriftliga utkast till vägledningen. Torbjörn Gustavsson vid Försvarets radioanstalt förtjänar ett särskilt omnämnande. Utan hans sylvassa kritik och generositet med idéer skulle vägledningens fjärde kapitel ha utmynnat i en annan slutsats. Ansvar för innehållet är dock helt och fullt ESV:s eget.

Vägledningen har utarbetats av Kenneth Eliasson.

Susanne Jansson
Avdelningschef

1

Introduktion

SOM ALLA MYNDIGHETER känner till ska deras verksamheter bedrivas effektivt.¹ Åtgärder som vidtas för att nå givna mål ska vara sådana att de faktiskt leder till målens uppfyllelse, inte att de bara syftar till målens uppfyllelse. Det är ett skäl till att graden av måluppfyllelse behöver studeras. Den informationen blir ett bidrag till förståelsen av hur effektiva åtgärderna har varit (se ESV 2005:3, s. 17).

Effektivitet – som begreppet tolkas här – kan emellertid inte enbart vara en fråga om hur måluppfyllelsen påverkades av åtgärderna (måleffektiviteten). I anslutning till regelverkets bestämmelser om hushållning med statens medel² bör också kostnader ingå i effektivitetsbegreppet. Effektivitet blir i så fall ett förhållande mellan effekter och kostnader. Ett sådant förhållande kan uttryckas i termer av kostnadseffektivitetsanalys eller som kostnadsnyttokalkyl. För att kunna utvärdera åtgärden – med referens till normen om effektivitet – bör någon av dessa eller motsvarande ekonomiska analyser beaktas i en utvecklad måluppfyllelseanalys. Men det går inte att börja i den ändan. Inom ramen för en måluppfyllelseanalys är de ekonomiska analyserna beroende av att måluppfyllelsen har förklarats, dvs. att en målavgränsad effekt av åtgärden har påvisats. Detta förutsätter i sin tur att måluppfyllelsen har beskrivits, dvs. att data har presenterats beträffande det tillstånd som målet avser. Den mest basala förutsättningen är naturligtvis förekomsten av ett mål.

Sammantaget blir det fem frågor som behöver besvaras:

1. Kan ett mål identifieras?
2. I vilken utsträckning blev målet uppfyllt?

3. Hur stor del av måluppfyllelsen var ett resultat av åtgärden?
4. Hur stor del av verksamhetens kostnader gick åt till åtgärden?
5. Var den valda åtgärden bättre än någon alternativ åtgärd?

Det är dock inte entydigt så att en måluppfyllelseanalys måste vara detsamma som att samtliga dessa frågor har besvarats. En måluppfyllelseanalys kan finnas i minst tre olika varianter. Den enklaste varianten blir den *beskrivande* måluppfyllelseanalysen, som studerar om målet kan anses vara uppfyllt eller inte uppfyllt (frågorna 1 till 2). Som synonym till denna benämning används här omväxlande uttrycket ”måluppfyllelsebedömning”, där ändelsen ”bedömning” avser signalera att analysen delvis bygger på värderingar. Sedan kommer den *förklarande* måluppfyllelseanalysen, som undersöker effekten av en åtgärd (frågorna 1 till 3). Den sista varianten blir den *pläderande* måluppfyllelseanalysen, som utifrån kunskaper om effekter och kostnader argumenterar för valet av åtgärd (frågorna 1 till 5).³

Vägledningens syfte

Syftet med vägledningen är en förbättrad rapportering av måluppfyllelse och resultat i myndigheternas årsredovisningar. Som ESV har kunnat iaktta är bedömningar av måluppfyllelse ofta den svagaste länken i många resultatredovisningar (ESV 2002:14 och ESV dnr 79-948/2003). Detta kan medföra att det blir svårt att genomföra analyser som på något funktionellt sätt stödjer mål- och

¹ Enligt 1 § i Lagen (SFS 1996:1059) om statsbudgeten och 7 § i Verksförordningen (SFS 1995:1322).

² Ibid.

³ I ESV:s ordbok (ESV 2004:14) under sökordet ”måluppfyllelse” görs en distinktion mellan beskrivande och förklarande måluppfyllelseanalys. I denna vägledning tillkommer pläderande måluppfyllelseanalys som en ytterligare kategori i samma genre.

resultatstyrningen i staten (ESV 2002:14, s. 25). Men genom förbättrade måluppfyllelsebedömningar i årsredovisningarna skapas en viktig förutsättning för att mål- och resultatstyrningen ska bli ett mer verksamt styrsystem än vad det är i dag (ESV 2004:22, s. 19f). Det är också för att årsredovisningarna ska bli intressantare läsning, även för medborgare och deras representanter, som det kan finnas skäl att göra vissa förbättringar i dessa avseenden.

Ett mer övergripande motiv kan vara att måluppfyllelseanalysen har betydelse för hur vi värderar den parlamentariska och representativa demokratin. Eftersom förvaltningens åtgärder kan beskrivas som det sista ledet i den demokratiska processen kan en måluppfyllelseanalys bli ett sätt att stämma av demokratin effektivitet. En måluppfyllelseanalys kan vara ett svar på frågan: Har demokratin fungerat som avsett? Det vill säga: Har det politisk-administrativa systemet levererat och gjort skillnad i enlighet med vad medborgarna kan ha skäl att förvänta sig?

Syftet är dock inte att alla myndigheter ska göra pläderande måluppfyllelseanalyser, så att alla myndigheter därigenom rapporterar om effektivitet i sina årsredovisningar. Vägledningen vill i stället visa hur den enkla måluppfyllelsebedömningen kan genomföras och hur den senare kan vidareförädlas. Den beskrivande analysen är början på resan och ibland kan avstånden till de förklarande och pläderande analyserna vara kortare än man tror. Tanken är att ingen myndighet ska missa chansen att rapportera om effekter och effektivitet i sin årsredovisning när det fönstret står öppet. Eller för den delen att ingen myndighet ska sakna litteratur att referera till när fönstret är stängt men att myndigheten ändå har fått återrapporteringskrav i regleringsbrevet om effekter och effektivitet.

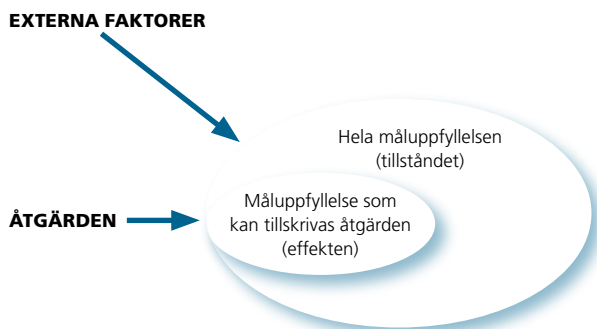
Vägledningens föreställningsram

Uppdelningen i beskrivande, förklarande och pläderande måluppfyllelseanalys motsvarar några viktiga skillnader i det underlag som krävs för olika påståenden. Utifrån en beskrivande måluppfyllelseanalys är det ett tillstånd man kan uttala sig om, inte åtgärdens effekt. På det stadiet finns det ingen grund att påstå att tillståndet berodde på åtgärden eller att myndigheten skulle vara på rätt väg (snarare är det måluppfyllelsen som kan vara på väg åt något håll). Utifrån en förklarande måluppfyllelseanalys är det en effekt man kan uttala sig om, inte åtgärdens önskvärdhet. Med hänsyn tagen till kostnader är det inte säkert att den mest måleffektiva åtgärden var den bästa.

Förvisso tänker man sig ofta att måluppfyllelsen ska kunna förklaras av åtgärden. En idé om orsak och verkan kan ju vara ett av skälen till att myndigheten vidtog en viss åtgärd. Men för att kunna pröva om det blev som det var tänkt fordras att vi håller isär begreppen tillstånd och effekt. Redan i föreställningsramen för analysen är det viktigt att upprätta en sådan åtskillnad. Nästan alltid har andra faktorer än åtgärden varit med och påverkat tillståndet. Ofta är det bara en mindre del av tillståndet som kan tillskrivas åtgärden. Det är denna mindre del av tillståndet som vi kallar effekten eller resultatet av åtgärden (se figur 1.1).

Effektbegreppet (i detta sammanhang) viker vi för det som blir resultatet av myndighetens åtgärder. Effekten kan därför alltid sägas förutsätta en åtgärd. Däremot kan tillståndet följas upp utan att åtgärderna berörs. Tillståndet är det som ska förklaras medan effekten är det som redan har förklarats. Denna skillnad innebär att förklaringsfaktorerna inte behöver dyka upp i analysen förrän efter det att tillståndet har följts upp. Principen är att först

Figur 1.1 Måluppfyllelse som tillstånd och effekt



samlas data in om det som ska förklaras (den ”beroende variabeln”). Sedan undersöks det som ska förklara (de ”oberoende variablerna”). Hela denna vägledning är uppbyggd kring denna separation och tågordning. När vi reder ut begreppen kring den beskrivande måluppfyllelseanalysen gör vi det utan att kommentera vare sig åtgärder eller andra faktorer. Det är först när vi kommer in på den förklarande måluppfyllelseanalysen som åtgärder och andra faktorer blandas in.

I den pläderande måluppfyllelseanalysen blir det ännu mer åtgärdena som står i fokus. Oavsett vilken åtgärd är uppstår ofta en kostnad som kan hänföras till åtgärden. Det är denna kostnad som tillsammans med effekten bildar grunden för den pläderande måluppfyllelseanalysen. Observera att en effektivitetsanalys inte utgår från mätvärden om tillståndet. Det är effektens storlek som är effektivitetsanalysens ena grundpelare.

Några ord ska också sägas om begreppet åtgärd. I denna vägledning används uttrycket ”åtgärd” som en samlingsbenämning för det som myndigheten gör för att nå ett mål. Det kan vara prestatio-

ner, aktiviteter, investeringar, etc. Var någonstans i produktionskedjan man hamnar beror på vad målet avser. Om målet avser något tillstånd i samhället, t.ex. ett förändrat beteende hos en målgrupp, blir åtgärden en prestation som lämnar myndigheten och möter målgruppen. Om målet avser någon egenskap hos en prestation, t.ex. ärendehandläggningens rättssäkerhet, blir åtgärden en aktivitet eller en process inne i myndigheten.⁴

Vägledningens disposition

Eftersom tonvikten i denna vägledning ligger på den beskrivande måluppfyllelseanalysen blir kapitlen av något olika karaktär. Kapitel 2, som behandlar denna analys, är därför mer handledande än vägledande. Det beskriver vad ett mål är och hur operationaliseringar av vaga mål kan gå till och se ut. De två efterföljande kapitlen är mer vägvalsdiskuterande till sin karaktär. Kapitel 3 ger en översikt av några sätt att mäta effekter när måluppfyllelsen är känd. Kapitel 4 handlar om ett par sätt att pläderna för valet av åtgärd när effekterna och kostnaderna är kända. Kapitel 5, slutligen, är en kort summering av den pragmatiska position från vilken vägledningen ser på olika problem.

Vägledningen innehåller också fem kommentarer om vad man särskilt bör tänka på när man rapporterar om måluppfyllelse och resultat i årsredovisningen. Dessa s.k. rapporteringskommentarer är fördelade på kapitlen 2 och 3 och dyker upp sist i respektive kapitel. ●

⁴ Begreppen prestation, tillstånd, och effekt har en viss motsvarighet till vad man på engelska har benämnt som ”output”, ”outcome” och ”impact” (se Rossi m.fl. 2004). En ”output” (prestation) tänkes orsaka en ”impact” (effekt) i något ”outcome” (tillstånd). Denna tankefigur är dock något utvidgad här. Tillstånd kan finnas både i myndighetens prestationer och i samhället. Med ett steg bakåt i kedjan blir det aktiviteterna som tänkes orsaka effekter i tillstånden hos prestationerna. Jmf. Sandhals (1991, s. 73) om inre och yttre perspektiv.



Mål och måluppfyllelse:

Beskrivande måluppfyllelseanalys

Kan ett mål identifieras?

I vilken utsträckning blev målet uppfyllt?

Av mänsklighetens sneda virke kan inget rakt någonsin bli byggt.⁵

Immanuel Kant

I STORT SETT alla mål kan följas upp. Oavsett hur ett mål är formulerat – om det är exakt eller vagt – kan en bedömning av målets uppfyllelse vara underbyggd med redovisade data.

Ett enkelt exempel illustrerar detta. Om myndigheten har ett mål i regleringsbrevet som anger att genomsnittlig tid mellan inkommet ärende och utgående beslut ska vara kortare än 15 arbetsdagar så måste myndigheten jämföra angiven tid i målet med uppmätt tid i verkligheten. Det innebär att myndigheten behöver ha tillgång till data om ärendenas genomströmningstid. Skulle den genomsnittliga genomströmningstiden vara 15 arbetsdagar och två timmar kan bedömningen bli: ”Målet är inte uppfyllt.”

De målformuleringar som finns i myndigheternas regleringsbrev är nu inte alltid så här direkt jämförbara med data. Flertalet av dessa mål kan snarare betecknas som vaga. Sådana mål kan förvisso åtföljas av grundliga återrapporteringskrav i regleringsbrevet, som precis anger hur målen ska mätas och bedömas. Det vanliga är dock att regeringen mer eller mindre har delegerat till myndigheten att själv operationalisera målen.

Att operationalisera ett vagt mål till en målfyllelsebedömning innebär dels att översätta målet

till något konkret mätbart, dels att ange vilket mätvärde som ska betyda att målet är uppfyllt. En sådan omvandling till mått och nivå blir en operationell definition av målet. Sedan kan data samlas in och målets uppfyllelse bedömas på samma sätt som när målet är exakt.

När man har ett vagt mål blir det emellertid nästan alltid omöjligt att göra en uttömmande mätning. Snarare handlar det om att använda en indikator, dvs. att mäta något smått som kan representera något stort. Att mejsla fram en sådan uppföljningsbar aspekt i ett vagt mål behöver inte vara ett tekniskt komplicerat problem. Men i de fall som datakvaliteten görs till ett viktigt villkor kan det ändå bli en problematisk transformering. De data som ska underbygga en målfyllelsebedömning riskerar nämligen att bli mindre relevanta när målen är vaga än när målen är exakta. Här utgår vi dock från prioriteringen det är bättre att en målfyllelseanalys kan göras än att den i varje del blir perfekt utförd. Förutsättningen är bara att det finns något mål.

Vad är mål?

I litteraturen finns en del olika definitioner av mål. Den amerikanske förvaltningsforskaren James Q Wilson har följande definition: ”an image of a desired future state of affairs” (Wilson 2000, s. 34).

⁵ “[A]us so krummem Holze, als woraus der Mensch gemacht ist, kann nichts ganz Gerades gezimmert werden.” Citerat från Berlin (1990)

I en skrift om hur måluppfyllelse kan utvärderas i skolan definieras mål som ”ett tidsangivet önskvärt framtida tillstånd (TÖFT)” (Hedenquist och Håkansson 2002, s. 24). I en presentation av planerings- och uppföljningssystemet Lots används denna definition: ”Våra mål är bilder av var vi ska vara eller beskriver vad vi ska uppnå” (www.lots.se). Enligt ESV:s ordbok är ett mål något som ”beskriver ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt” (ESV 2004:14).

En gemensam nämnare hos dessa definitioner är att mål anses vara beskrivningar av hur något objekt ska se ut och vara. Mål i denna bemärkelse kan inte vara myndighetens aktiviteter. Varken planer, regler eller direktiv för vad myndigheten ska göra kan vara mål (exempelvis: ”Myndigheten ska handlägga ärenden”). Däremot kan ett mål vara en egenskap hos en myndighetsaktivitet (exempelvis: ”Ärendehandläggningen ska ha god kvalitet”) eller en aktivitet som målgruppen ägnar sig åt (exempelvis: ”Skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan barnets föräldrar ska minska”). Grundprincipen blir att målet är skilt från vad myndigheten ska göra. Vad myndigheten ska göra, det gör den för att nå målet.

Det finns också en ofta uttalad strävan att formulera mål enligt SMART-kriterierna (specifikt, mätbart, accepterat, realistiskt, tidsatt) (se t.ex. ESV 2004:14). Ett sådant mål kan vara formulerat så här:

”Av [tull]deklarationerna får högst 2 procent ha fel med stor betydelse för avgifterna (avvikelse i avgift mer än 5 000 kr per deklaration).”

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Tullverket.

SMART-kriterierna anger dock inte vad som är karaktäristiskt för ett mål. Ett mål som är formulerat enligt SMART-kriterierna är på sätt och vis bara ett operationaliserat mål (se Wilson 2000, s. 34).

När målen i regleringsbrev är formulerade enligt SMART-kriterierna kan det hända att regeringen vill se en konkret förändring i en viss bestämd del av ett tillstånd. Men det är inte alltid som regeringen vill eller kan målstyra så snävt. Därför kan man knappast heller förvänta sig att SMART-kriterierna kommer att tillämpas generellt. Ibland kan SMART-kriterierna användas, ibland passar de inte alls.⁶

Mål vs. åtgärdskrav

För en måluppfyllelsebedömning spelar det ingen större roll om målen är ”smarta” eller vaga. Ett visst problem kan i stället vara att mål och icke-mål blandas samman. Måltexterna är inte alltid renodlade och en måluppfyllelsebedömning kan bara gälla *mål*formuleringar. Det innebär att de formuleringar i regleringsbrevet som kallas mål men som alls inte låter sig definieras som mål behöver hållas utanför själva måluppfyllelsebedömningen.

I analysen är det alltså viktigt att vi håller isär begreppen. Ett mål är ett önskat tillstånd (dvs. hur något objekt ska bli eller vara), inte krav på vilka åtgärder och uppdrag som myndigheten ska utföra (dvs. vad det handlande subjektet ska göra). När texten under rubriken ”mål” i regleringsbrevet innehåller krav på vad myndigheten ska göra benämner vi dessa krav som *åtgärdskrav*. För att kunna göra en måluppfyllelsebedömning behöver agnarna (åtgärdskraven) sällas från vetet (målen).

⁶ Förekomsten av vaga, icke-”smarta” mål har dock inte undgått kritik. Se t.ex. Riksrevisionen (2005).

En mixad måltext kan se ut enligt följande:

”Jordbruksverket skall förbättra djurskyddet genom att utarbeta skärpta djurskyddskrav, stödja de lokala och regionala myndigheterna som har tillsynsansvar vad gäller djurskyddslagstiftningen genom samordning, regeltolkning och rådgivning, främja djurskyddsforskning och öka kunskapen om djurskydd och djurhälsa hos myndigheter, producenter och allmänhet.”

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Jordbruksverket

En första sak man bör göra i detta fall är att bryta isär texten i sina enskildheter. Listan med delar kan sedan komma att se ut så här:

- Förbättra djurskyddet.
- Utarbeta skärpta djurskyddskrav.
- Samordna lokala och regionala myndigheters djurskyddstillsyn.
- Stödja tillsynsansvariga myndigheter med regeltolkning och rådgivning.
- Främja djurskyddsforskning.
- Öka kunskapen om djurskydd och djurhälsa.

Därefter behöver man besvara frågan: ”Vilka av dessa delar är mål och vilka är åtgärdskrav?” Bland de olika delarna kanske den första och den sista delen kan betecknas som mål:

- Ett förbättrat djurskydd.
- En ökad kunskap om djurskydd och djurhälsa.

Resten kan sägas vara åtgärdskrav.

För att avgöra vad som är ett mål finns någatumregler. En sats som kommer före uttrycket

”genom att” är ofta ett mål medan flertalet satser som inleds med ”genom att” blir åtgärdskrav.

”Jordbruksverket skall förbättra djurskyddet genom att...” Ett annat knep är att hålla utkik efter ord som anger önskemål om kvalitativ eller kvantitativ förändring hos objektet. Djurskyddet ska ”förbättras”. Kunskapen ska ”öka”. Åtgärdskraven å sin sida är knutna till myndigheten, dvs. det handlande subjektets göranden (”utarbeta,” ”samordna,” ”stödja,” ”främja”).

Givetvis kan det finnas grännsfall. ”Utarbeta skärpta djurskyddskrav” kan vara ett sådant. Att djurskyddskrav ska utarbetas är något som ska göras. Samtidigt ska djurskyddskraven bli skärpta. Det kan tolkas som en önskan om en kvalitativ förändring hos objektet (djurskyddskraven) och därmed som ett mål. Men det kan också tolkas i motsatt riktning. Att djurskyddskrav överhuvudtaget utarbetas blir en skärpning. Det är utmärkande för själva aktiviteten ”utarbeta krav” att kraven blir skärpta. Resonemanget kan vara rätt eller fel. Poängen är dock att det i något fall kanske inte är alldeles kristallklart vad som är mål och vad som är åtgärdskrav. Myndigheten får i så fall göra sin urskiljning på mer lösa grunder. Och när det inträffar bör myndigheten ta ett steg till. I samband med dialogen om nästa års regleringsbrev bör myndigheten lämna förslag till departementet om hur formuleringarna skulle kunna skrivas på annat sätt.

Att åtgärdskrav och mål förväxlas i regleringsbrevet är dock ingen större sak. I de flesta fall kan åtgärdskrav under rubriken ”mål” inte bli så mycket mer än en estetisk fråga. Det hade sett snyggare ut om krav på uppgifter och åtgärder hade stått någon annanstans än i måltextern. Samtidigt ska man ha klart för sig att specifika åtgärdskrav är detaljstyrning, dvs. motsatsen till mål- och

resultatstyrning. Regeringen är emellertid fri att detaljstyra närhelst den vill.

Men när regeringen inte vill detaljstyra, när målen inte är exakta och när återrapporteringskraven inte är noggranna anvisningar om hur målen ska mätas och bedömas, då har regeringen delegerat en del till myndigheten. I denna delegerade del ligger i så fall val av åtgärder och operationalisering av mål.

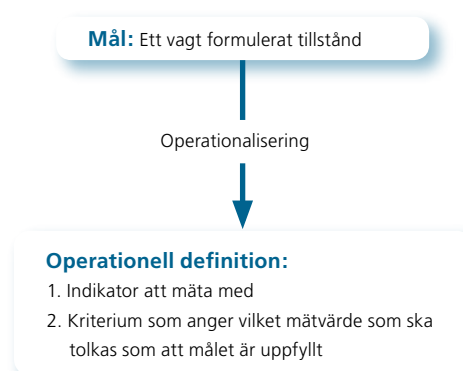
De vaga målens operationalisering

Uttrycket ”operationalisering” kan förefalla vara en ganska teknisk term. I en metodbok har begreppet definierats som ”[d]en process där den teoretiska definitionen tilldelas en eller flera operationella indikatorer” (Esaiaasson m.fl. 2003, s. 57). Enligt denna definition är det alltså teorier snarare än mål som är utgångspunkten. Men att översätta ett teoretiskt begrepp till operationella indikatorer är ungefär samma sak som att ange hur ett mål ska mätas. Därför går det bra att använda ordet ”operationalisering” även när vi talar om processen att göra vaga mål mätbara.⁷

Att operationalisera ett vagt mål innebär emellertid inte bara att ta fram en indikator som kan mäta det tillstånd som målet avser. För att kunna göra en måluppfyllelsebedömning måste det också bli fastställt vilket mätvärde som ska tolkas som att målet är uppfyllt. Med ett annat ord är det ett kriterium som behöver ställas upp (se Premfors 1989, s. 89ff). Det är först då som målet kan sägas vara operationellt definierat (se figur 2.1).

Ett mål som ”God kvalitet och bra service” kanske vi kan mäta med en indikator som nöjd-kund-index (NKI). Men för att vi därutöver ska kunna

Figur 2.1 Målet och den operationella definitionen



Kommentar: Figuren är inspirerad av Esaiaasson, m.fl. (2003, s. 58)

uttala oss om måluppfyllelse behöver vi bestämma vilket NKI-värde mellan 0 och 100 som ska signalera att målet är uppfyllt. Exempelvis kan målet anses vara uppfyllt när NKI-värdet är över 60.

Att lägga ”ribban” på just den nivån är inte värdeneutralt. Är myndigheten ambitiös kanske den hellre vill lägga ”ribban” på 65 eller kanske rent av på 70. Det innebär dock inte att vilket mått och vilken nivå som helst duger.

Eftersom ett operationaliserat mål består av minst två delar – en indikator och ett kriterium – kan en kritiker ställa minst två frågor om operationaliseringen: ”Mäter indikatorn vad målet avser?” och ”Är kriteriet rimligt?” För att ta NKI som exempel igen: Är NKI ett relevant mått på ”God kvalitet och bra service?” Kan NKI 60 vara en skälig nivåsättning av ”God kvalitet och bra service?”

För att föregripa en tänkt kritiker bör myndigheten presentera något argument för sitt val av mått. I fallet ”God kvalitet och bra service”

⁷ Ordet ”operativ” bör undvikas i detta sammanhang. Ett operativt mål är ett mål som är aktiverat och verksamt. Ett mål kan vara operativt utan att vara operationaliserat och ett mål kan vara operationaliserat utan att vara operativt.

kunde man kanske säga att kvaliteten och servicen sitter i betraktarens ögon och att fråga vad avnämarna tycker kan vara ett adekvat sätt att mäta detta. Kundenkäter behöver dock inte alltid vara ett adekvat sätt att mäta kvalitet och service. De ”kunder” som blir utsatta för myndighetsutövning kan ibland ogilla besluten (trots att besluten i sig kan vara oklanderliga) och därför ska man kanske mäta något annat.

Nivåsättningen blir till viss del en fråga om vilken erfarenhet man har om måttet. Om måttet är allmänt förekommande (som NKI) kan myndigheten ta reda på vilka faktiska mätvärden de andra har fått och studera fördelningen. Sedan får myndigheten ta ställning till om målet ska vara uppfyllt när myndigheten är bättre än de flesta eller när myndigheten är precis som de flesta. Den normala fördelningen ger vägledning om vad som kan anses vara rimligt. Givet att de flesta placerar sig runt NKI 50 blir det kanske inte rimligt att lägga ”ribban” på NKI 30, exempelvis. Inte heller när ”ribban” förskjuts åt andra hållet är det säkert att det bli rimligt. Vad som är rimligt är att det finns en balans mellan ambition och realism. Det gäller även när måttet är nytt och unikt. I så fall blir det närmast oundvikligt att myndigheten kommer att fastställa nivån först efter det att den känner till vilket mätvärde den faktiskt fick, dvs. när det finns data som anger hur utgångsläget (”baseline”) ser ut. Alltid blir det erfarenheten som stakar ut det rimliga spannet för placeringen av ”ribban” och alltid blir det värderingar som till sist avgör höjden på ”ribban”.

Processen att utveckla indikatorer

Processen att utveckla indikatorer kan ta flera olika vägar. I det följande diskuteras ett enklare fall, ett något svårare fall och ett lite mer spretigt fall.

Ett enklare fall

Att göra processen enkel innebär att dra nytta av hur andra har gjort. Om det finns forskning eller utvärdering på liknande områden bör relevanta rapporter studeras. Om liknande mål finns för andra myndigheters verksamheter bör relevanta årsredovisningar studeras. Rekommendationen är: ”Scanna av vad som finns på annat håll och ta efter så mycket det går!”

Ett vagt mål i Svenska institutets regleringsbrev kan hjälpa till att illustrera hur en enkel operationalisering kan gå till och se ut. Målet är formulerat enligt följande:

”Att bidra till att stärka demokratiska strukturer samt främja en demokratisk kultur och ett aktivt medborgerligt deltagande i icke ODA-länder i Central- och Östeuropa.”

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Svenska institutet

Att målet avser demokratiutveckling är uppenbart, men vad menas med ”struktur,” ”kultur” och ”deltagande”? Det är inte utsagt och därför blir målet vagt. Men inte sällan finns redan befintliga teorbildningar och studier om målens ämnesområden – i detta fall finns en hel del – som kan hjälpa till att definiera begreppen.

Efter inläsning av viss forskning om demokrati känner vi till att väl fungerande demokratier har ett samband med socialt kapital (Putnam 1996) och att hög grad av socialt kapital kan tolkas som låg grad av korruption och bestickning (Rothstein 2003). Vetenskapliga studier brukar dessutom kunna lämna förslag till något mått. I en av studierna (Rothsteins) framgick det att organisationen Transparency International har ett index över korruption

i världen och att dessa data finns publicerade på internet (www.transparency.org). I detta fall skulle det därför inte bli mer komplicerat än att gå in på deras hemsida och ladda ner de berörda ländernas indexvärden för de senaste åren. När nivåerna för måluppfyllelse är satta är operationaliseringen klar.

Den operationella definitionen kan förslagsvis formuleras så här: *Enligt 2004 års Corruption Perceptions Index (CPI) ska värdena öka i förhållande till föregående års värden för länderna Bulgarien (CPI > 3,9), Rumänien (CPI > 2,8), Ryssland (CPI > 2,7), Ukraina (CPI > 2,3) och Vitryssland (CPI > 4,2).*

En operationalisering behöver alltså inte innebära att man snickrar ihop ett eget mått och mäter själv. Man kan mycket väl använda redan befintliga operationaliseringar och data. Redovisningen kan sedan sammanställas i en enkel tabell (se tabell 2.1).

I och för sig kan man väl säga att det vaga målet i exemplet rymmer mycket mer än demokratisk kultur som socialt kapital. Men ofta blir det bara en aspekt av målet som är möjlig att mäta. Och även givet den valda aspekten i målet kan det diskuteras om ”CPI” är en bra indikator på demokratisk kultur. Det kan också diskuteras om föregående års mätvärde är ett bra kriterium för måluppfyllelse. Hur man mäter och bedömer måluppfyllelse bör alltid betraktas som något preliminärt.

Att det blev länderna Bulgarien, Rumänien, Ryssland, Ukraina och Vitryssland som kom att omfattas av den operationella definitionen skulle kunna bero på att Svenska institutet hade prioriterat dessa länder. I detta fall var det dock regeringen som hade bestämt att dessa länder skulle prioriteras. Det framgår av regleringsbrevet till Svenska institutet.

Alltid när man anger rankingvärden (som i tabeller ovan) bör man också ange en benchmark. Det underlättar tolkningen av de redovisade värdena. Det land som för år 2004 ansågs vara minst korrumpierat var Finland med ett CPI-värde på 9,7. Sverige låg på sjätte plats med ett CPI-värde på 9,2.

Ett svårare fall

Nu är det inte alltid som det finns någon bra förebild till hands. I så fall blir man tvungen att ”uppfinna” sin indikator. Ett sätt att göra denna process hanterlig är att fokusera på vilka avgränsningar som kan behöva göras.

En indikator mäter alltid någon avgränsad del i målet. Vilken denna avgränsade del blir kan bero på hur målet (enligt regleringsbrevet) förhåller sig till den verksamhet som myndigheten ska bedriva (enligt instruktionen och andra bestämmelser). Målet kan täcka in ett större område än vad det är meningen att myndigheten ska påverka. För

Tabell 2.1 Socialt kapital i icke ODA-länder i Central- och Östeuropa

Land	Kriterium för måluppfyllelse	Tillstånd 2004	Bedömning
Bulgarien	CPI > 3,9	CPI 4,1	På väg
Rumänien	CPI > 2,8	CPI 2,9	På väg
Ryssland	CPI > 2,7	CPI 2,8	På väg
Ukraina	CPI > 2,3	CPI 2,2	Inte på väg
Vitryssland	CPI > 4,2	CPI 3,3	Inte på väg

att målet på ett bättre sätt ska höra ihop med den verksamhet som är fastställd för myndigheten kan det finnas skäl att ge målet en verksamhetsanpassad tolkning. Målet avgränsas i så fall till någon aspekt i målet som myndigheten har möjlighet att påverka. Med undantag från övergripande mål (politikområdesmål) blir det emellertid ganska sällan som en sådan avgränsning behöver göras. Håller vi oss till endast verksamhetsgränsmål behöver den nästan aldrig göras.

Datatillgången blir nästa avgränsning, som närmare bestämt kan bero på något av följande:

1. Vilka primärdata som myndigheten kan samla in för att mäta målets uppfyllelse. Sådana data kan komma ur egna observationer av tillståndet, svar på frågor om tillståndet (via enkäter, intervjuer, etc.) eller analyser av dokument som behandlar tillståndet.
2. Vilka sekundärdata som redan finns tillgängliga för andra syften. Det kan vara diarieförda uppgifter, offentlig statistik, öppna datamängder från vetenskapliga studier, etc.

Båda dessa alternativ resulterar i en mindre del av allt som i princip kan mätas. Denna mindre del ska representera originalmålet eller den verksamhetsanpassade tolkningen av det. Frågan man bör ställa sig är denna: "Vilka av alla potentiella data kan associeras med målet?"

I många fall behöver också en avvägning göras mellan datakvalitet och insamlingskostnad. Självklart kan återbruk av befintliga datamängder vara ett billigare alternativ än att genomföra exklusiva datainsamlingar till varje mål. Om båda alternativ är valbara kan det nästan alltid vara klokast att välja begagnade data, även till priset av något sämre relevans.

Låt oss som exempel utgå från ett vagt mål i Fiskeriverkets regleringsbrev:

"En ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden".

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Fiskeriverket

Den operationella definitionen av det kan förslagsvis vara: *Antalet åretruntboende hushåll i fiskelägena A-kil, B-strand och C-hamn ska inte minska i förhållande till föregående år.*

I detta fall har målets operationella definition fått en verksamhetsanpassad tolkning. Eftersom målet gäller för Fiskeriverkets verksamhet har "landsbygd" tolkats som "fiskelägen". Indikatorn har blivit "antalet åretruntboende hushåll". Det är en avgränsning till vad som enkelt går att mäta bland allt som kan associeras med "ekonomiskt och socialt hållbar utveckling". Data kommer inte från samtliga fiskelägen utan endast från "A-kil, B-strand och C-hamn". Det är en ytterligare avgränsning, som har gjorts för att ringa in de fiskelägen där fiskerinäringen fortfarande är dominerande och där merparten av befolkningen fortfarande är bofast. Fiskelägen som inte är något annat än semesterparadis är alltså bortrensade. När det gäller själva datainsamlingen kan möjligen de kommunala förvaltningarna för dessa orter förse Fiskeriverket med rätt uppgifter. Förfarandet skulle i så fall passa in på alternativet att återanvända data som har tagits fram för andra syften.

Givetvis kan man fundera över om "antalet åretruntboende hushåll" är en bra indikator på "ekonomiskt och socialt hållbar utveckling". Men om måttet bara är lite relevant behöver det inte avfärdas förrän någon har presenterat ett bättre mått. Är man alltför perfektionistisk och intolerant förnekar

man snart sagt varje indikator och då kommer man ingenstans i processen att utveckla indikatorer.

Ett spretigt fall

Det kan också bli för många indikatorer. Det faktum att ett och samma mål kan mätas på flera olika sätt kan innebära att man hamnar i ytterligare en valsituation.

I en sammanställning som Tore Nilstun (1980) har gjort skulle ett mål om minskning av olycksfall i skogsbruket kunna mätas som:

- antal rapporterade olycksfall per månad
- olycksfallsfrekvens, t.ex. antal olycksfall per en miljon arbetstimmar
- antalet frånvarodagar per månad på grund av olycksfall
- frånvarofrekvens, t.ex. antalet frånvarodagar på grund av olycksfall per 1000 arbetstimmar
- antal olycksfall per 10 000 m³ producerat timmer.

Nilstuns poäng är att det inte är säkert att dessa mått ger liknande resultat. Det är en empirisk fråga hur resultaten utfaller. I ett värsta fall kanske olycksfallsfrekvensen ökar, frånvarofrekvensen minskar och olycksfall per produktionsvolym blir konstant (Nilstun 1980, s. 85).

I och för sig är det vanligt att myndigheten bara har konstruerat ett mått per mål. Men när det finns flera tillgängliga alternativ bör myndigheten om möjligt testa samtliga för att se om de pekar åt olika håll. Om resultaten blir disparata blir utvägen ett urval bland måtten. När flertalet av alla mått ger likvärdiga mätvärden kan det vara acceptabelt att välja bort avstickarna och använda vilket mått som helst av de samstämmiga (jmf. Esaiasson m.fl. 2003, s. 66). När resultaten spretar åt många olika håll får myndigheten överlägga med sig själv, med

sitt departement och eventuellt med sin målgrupp om hur målet ska följas upp. Detta är normalt inget större problem. Det handlar om att enas kring ett mått som efter skärskådning kan anses vara en aning mer relevant än de övriga (jmf. Nilstun 1980, s. 86). Det handlar också om att väga in vad det kostar att samla in data. Skulle olika mått ha olika insamlingskostnad kan det vara avgörande för vilket mått man till sist väljer.

Detta leder oss in på frågan om en måluppfyllelsebedömning bör baseras på endast en indikator. Svaret är ja. I och för sig kan man för internt bruk mäta med en mångfald olika indikatorer. Men när man ska presentera en måluppfyllelsebedömning bör man helst välja en av indikatorerna. Ett alternativ kan vara att konstruera ett index som bygger på flera indikatorer. Då får man ju ett och endast ett mätvärde att utgå från. Skälet är enkelheten. Om man skulle presentera allt man har mätt är risken överhängande att framställningen blir oöverskådlig. I så fall skulle en viktig poäng med måluppfyllelsebedömningen gå förlorad. En anledning att göra en måluppfyllelsebedömning är att presentera ett tydligt signalsystem, inte att överösa läsaren med siffror (jmf. Riksrevisionen (2005^b, s. 59).

Det kan dock hända att regleringsbrevets återrapporteringskrav till ett mål pekar ut flera indikatorer. Mätvärden bör i så fall redovisas för var och en av indikatorerna. Måluppfyllelsebedömningen bör likväl underbyggas på enklast tänkbara sätt.

Skalorna för bedömning av måluppfyllelse

Den kompletta operationaliseringen av ett mål består av någon relevant indikator för mätningen och något rimligt kriterium för bedömningen. Men det behöver inte vara ett enda kriterium. Med ett antal

kriterier i ordningsföljd kan operationaliseringen bli i en flergradig bedömningsskala för måluppfyllelse. Utifrån en redan konstruerad indikator kan en sådan skala nästan alltid utarbetas.

Till varje indikator finns en skala. Den minsta skalan är en dikotomi, som normalt kan uttryckas som förekomst och inte förekomst. Förekommer det i en större grupp kan man räkna procentandelar och använda procentsatserna som mått. Ett annat slags mått är centralmått, som bl.a. passar bra till svarsalternativ i enkätfrågor. Med exempelvis 10-gradiga svarsalternativ kan skalan gälla som en intervallskala med medelvärde som bästa centralmått. Därutöver finns olika slags spridningsmått, sambandsmått, testmått, etc. och sådana mått har sina respektive skalor (t.ex. -1 till +1). Mångfalden är stor bland indikatorskalorna.

Till varje kriterium eller nivåställning finns också en skala. Om indikatorskalan är 100-gradig (t.ex. NKI) och nivåställningen är ett enda värde på denna skala (t.ex. NKI 60) så blir nivåställningens skala en dikotomi. Utifrån en sådan 2-gradig bedömningsskala kan målet vara uppfyllt eller inte uppfyllt.

Men bedömningsskalan för måluppfyllelse behöver inte vara en dikotomi om inte indikatorskalan är det. För en mer nyanserad bedömning kan skalan göras flergradig (normalt 3- eller 4-gradig) och ges benämningar som t.ex. ”fullt uppfyllt,” ”i huvudsak uppfyllt,” ”delvis uppfyllt” och ”inte uppfyllt”. Med en sådan design på skalan utgår man från samma nivåställning som i den tudelande bedömningsskalan (dvs. NKI 60) och låter alla värden däröver betyda ”fullt uppfyllt”. Sedan fastställer man en lägsta nivå (t.ex. NKI 40) och låter alla värden därunder betyda ”inte uppfyllt”. Värdena däremellan kan delas in i två grupper och kallas ”delvis uppfyllt” och ”i huvudsak uppfyllt”.

Även de mål i regleringsbrevet som är direkt jämförbara med data (s.k. SMART-mål) kan myndigheten göra flergradiga. Om målet i regleringsbrevet anger att genomsnittlig tid mellan inkommet ärende och utgående beslut ska vara kortare än 15 arbetsdagar är skalan en dikotomi. Nivåställningen som bildar dikotomin är målets egennivå och den kan tolkas som den bästa som regeringen vill ha ut av myndigheten. I det ligger att det också kan finnas en sämsta nivå. Har regeringen inte angivet en sämsta nivå kan myndigheten själv göra en sådan värdering. Myndigheten kan ange att när den genomsnittliga genomströmningstiden är längre än, säg, 24 arbetsdagar är målet inte uppfyllt. Bedömningsskalan kan därmed bli konstruerad så här:

Fullt uppfyllt = < 15 arbetsdagar

I huvudsak uppfyllt = 15 – 19 arbetsdagar

Delvis uppfyllt = 20 – 24 arbetsdagar

Inte uppfyllt = > 24 arbetsdagar

Ett par minuter på varje ärende den sextonde arbetsdagen skulle alltså innebära att målet bedöms som i huvudsak uppfyllt. Om man däremot skulle behålla den tudelade skalan (med skiljevärdet 15 arbetsdagar) skulle det inte bli någon skillnad mellan några minuters överskridande och t.ex. ett års överskridande. Oavsett tidslängden på överskridandet skulle den korrekta bedömningen bli att målet inte var uppfyllt, vilket förstås kan bli en något rigid bedömning.

Sist men inte minst har vi regleringsbrevets återrapporteringskrav. Ett återrapporteringskrav som är grundligt utformat anger precis hur målet ska följas upp. Ett sådant återrapporteringskrav kan likställas med en komplett operationalisering av målet. Men när regeringen anger återrapporteringskrav till vaga mål är det sällan som kraven motsvarar kompletta operationaliseringar. Återrapporteringskrav till vaga

mål brukar i bästa fall avse operationaliseringens ena del – indikatordelen – medan den andra delen – kriteriedelen – blir sparad åt myndigheten.⁸

Låt oss ta det vaga målet ”Ett gott djurskydd”. Det finns angivet i Djurskyddsmyndighetens regleringsbrev och där finns också ett återrapporteringskrav till målet. Djurskyddsmyndigheten ska bl.a. redovisa ”andel besökta djurskyddstillsynsobjekt utan anmärkning” (Regleringsbrev för budgetåret 2005). Även om denna indikator kan anses som relevant liknar den ingen fullständig operationalisering av målet. Indikatorn behöver ackompanjeras av ett eller flera kriterier. I annat fall går det inte att redovisa i vilken utsträckning som målet är uppfyllt.

Eftersom måttet är i procent kan ”ribban” läggas någonstans mellan 0 och 100 procent, i princip. För exemplets skull kanske 100 procent utan anmärkning kan betyda att målet ”Ett gott djurskydd” är fullt uppfyllt. Med övriga skalsteg kan bedömningsskalan få en liknande design som denna:

Fullt uppfyllt = 100 procent
I huvudsak uppfyllt = 95 – 99 procent
Delvis uppfyllt = 90 – 94 procent
Inte uppfyllt = < 90 procent

Men den högsta nivån kan sänkas och avståndet mellan fullt och inte uppfyllt kan göras större. Bedömningsskalans slutliga utformning är en fråga om vad som är rimligt och önskvärt.

Ettåriga och fleråriga bedömningsskalor

Vad som är rimligt kan bero på hur utgångsläget (”baseline”) ser ut. För något mål kan utgångsläget vara så outvecklat att målet inte kan bedömas som fullt uppfyllt förrän efter en längre tids arbete för

att nå det. Det kan krävas en serie åtgärder under en följd av år innan värdet på indikatorskalan blir nämnvärt förändrad. För sådana mål finns med andra ord en tidsaspekt att ta hänsyn till.

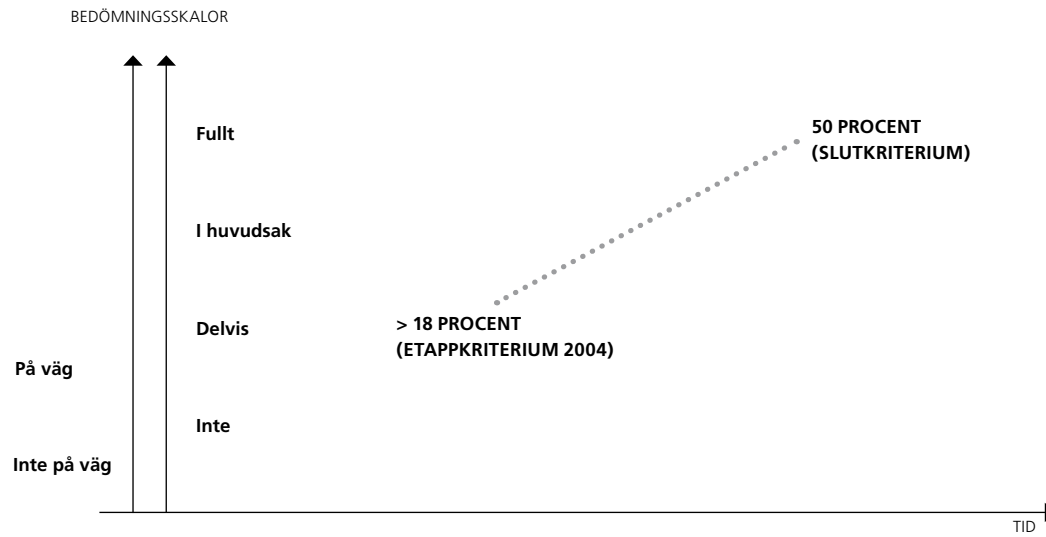
Låt oss ta Försäkringskassans mål: ”Skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan barnets föräldrar ska minska.” En beskrivning av målets uppfyllelse finns i Försäkringskassans årsredovisning för 2004. Först anges den operationella definitionen. Etappen för år 2004 ska anses vara uppfylld när mer än 18 procent av dagarna har tagits ut av män. Därefter redovisas data. Det uppmätta värdet år 2004 var 18,7 procent (år 2003 var det 17,2 procent). Utifrån denna information gör man sedan bedömningen att etappkriteriet är uppfyllt. Det betyder inte att hela målet är uppfyllt. Kriteriet för när hela målet är uppfyllt (slutkriteriet) behöver antagligen vara närmare 50 procent, dvs. att föräldrarna har tagit ut ungefär ”hälften var”. Underförstått finns det två bedömningsskalor, en ettårig och en flerårig (se figur 2.2).

Enligt den ettåriga skalan (som bör vara rimlig för år 2004) kan 18,7 procent tolkas som att målet är *på väg* att uppfyllas. Enligt den fleråriga skalan (som bör vara rimlig på längre sikt) kan samma värde tolkas som att målet är *delvis* uppfyllt.

När myndigheten har ett sådant här mål för progressiv politik, dvs. när avståndet mellan utgångsläget och målet är så stort att det inte omedelbart kan överbryggas, finns det skäl att uttryckligen använda sig av duala bedömningsskalor. Med duala bedömningsskalor kan etapper vara realistiska att uppnå på ett år samtidigt som man visar hur långt det egentligen är kvar att gå. Skalan för etappen behöver inte vara 3- eller 4-gradig. För en etapp kan det räcka med dikotomin ”på väg att uppfyllas” och ”inte på väg att uppfyllas”.

⁸ Det förekommer dock att hela operationaliseringen överläts till myndigheten. Det kan stå: ”Myndigheten ska bedöma måluppfyllelsen.”

Figur 2.2 Duala bedömningsskalor till mål för progressiv politik



Kommentar: Bedömningskalan till vänster är ettårig. Bedömningskalan till höger är flerårig.

Det kan också finnas mål för konservativ politik, dvs. att målet är identiskt med utgångsläget. Regeringen är i så fall mån om att en redan uppnådd nivå inte avviker från sig själv. Till ett sådant mål behöver det förstås bara finnas en skala för bedömningen.

Rapporteringskommentar 1: Avklarning vs. uppfyllelse

Beroende på hur regeringen har valt att styra myndigheten kan de målsyftande åtgärderna vara initierade av myndigheten eller av regeringen. I det förra fallet kan myndigheten hållas ansvarig för om den har valt rätt åtgärder till målen. I det senare fallet är det regeringen som kan hållas ansvarig beträffande valet av åtgärder. Den vet i så fall bäst vilka åtgärder som ska vidtas och följaktligen skriver den in dessa åtgärder som krav i regleringsbrevet. Om dessa åtgärdskrav hamnar under rubriken ”mål” eller någon annanstans saknar betydelse i sammanhanget. Vad som däremot har betydelse är den begreppsliga skillnaden mellan åtgärdskrav och mål. Åtgärdskrav är något som ska klaras av medan mål är något som ska uppfyllas. Vad myndigheten ska ha gjort kan prickas av (avklarat / inte avklarat) och kanske volymredovisas (antal). Metoden för detta är egentligen bara att dokumentera vad som har blivit gjort. I vilken utsträckning som målet blev uppfyllt är något annat. Graden av måluppfyllelse går utöver och sträcker sig bortom det som myndigheten ska ha gjort. Det måste undersökas med särskilt designade mätmetoder. Rapporteringen i förhållande till åtgärdskrav respektive mål blir därför två helt skilda saker. Här kallar vi dem avklaringsrapportering och måluppfyllelsebedömning.⁹

I något extremfall kan det till och med vara så att myndigheten inte har ett enda mål men däremot ett antal åtgärdskrav. Expertgruppen för EU-frågor (SIEPS) har ett sådant regleringsbrev. Det s.k. målet (som är det enda de har fått) ser ut enligt följande:

⁹ Termen ”avklaringsrapportering” är ett klart otympligt ord och behöver inte användas utanför denna vägledning. Det refererar dock till vad en rapportering i förhållande till åtgärdskrav faktiskt är. Den är en rapportering där myndigheten redovisar att allt eller något av det som åtgärdskraven anger har blivit gjort.

”Mål

Expertgruppen för EU-frågors verksamhet regleras av förordningen (2001:204) med instruktion för Expertgruppen för EU-frågor.

Av förordningen framgår att Expertgruppen för EU-frågor skall bedriva och främja forskning, utvärdering, analys och studier i Europapolitiska frågor. Verksamheten skall inriktas på att självständigt och objektivt fördjupa och bredda underlaget för sådana ställningstaganden som har betydelse för utvecklingen av Europeiska unionen (EU) och för Sveriges EU-politik, främst inom områdena ekonomi och handel, statsvetenskap och juridik. Expertgruppen skall särskilt

1. initiera och behandla förslag till utvärderings- och forskningsprojekt
2. göra eller låta göra utredningar och utvärderingar
3. följa utvecklingen och hålla kontakt med forskare inom och utom landet, samt
4. publicera och sprida rapporter om verksamheten.”

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Expertgruppen för EU-frågor

Att ”målet” saknar de egenskaper som kvalificerar det som ett mål innebär dock inte att det inte kan följas upp. Skillnaden blir bara att det inte kan följas upp *som ett mål*. I så fall bör man ta formuleringarna för vad de är och lämna en avklaringsrapportering (se tabell 2.2).

När man som alternativ till en måluppfyllelsebedömning tvingas redovisa en avklaringsrap-

Tabell 2.2 Avklaringsrapportering i förhållande till SIEPS åtgärdskrav (antal)

Vidtagna åtgärder	2005	2004	2003	2002
Publicerade rapporter/utredningar/ occasional papers	12	9	24	3
Egna seminarier/ konferenser (även presskonferenser)	25	16	17	3
Medverkande i externa seminarier	31	7	7	2
Deltagande i externa seminarier/konferenser	27	37	41	8
Egna forskningsprojekt	2	8	5	3
Samarbete med andra organisationer och externa forskningsprojekt	4	5	4	2
Övriga projekt	–	1	1	1
Bidrag till extern forskning	7	5	5	5
Övriga skrivelser, remissvar, artiklar	2	9	9	–
Mediakontakter – intervjuer i TV/radio m.m.	15	–	–	–

portering blir det inte så många ytterligare analyser man kan göra. En analys att komplettera med kan dock vara att räkna styckkostnader och studera produktivitetstrender, dvs. att följa utvecklingen av förhållandet mellan hur mycket man har gjort och kostnaden för det man har gjort. Men avsaknaden av mål (eller annan auktoritativ värdegrund) innebär förstås att det inte går att avgöra om det rätt är saker som har gjorts, dvs. om det man har gjort har haft någon positiv betydelse i förverkligandet av regeringens politik.

Rapporteringskommentar 2: Måluppfyllelsebedömningens presentation och utformning

När målet är ett riktigt mål och en bedömning av måluppfyllelse därmed har gjorts är det viktigt att ange grunderna för bedömningen. Det är en service till läsaren att redovisa vilka indikatorer, kriterier och mätvärden som är inblandade. Läsaren

får i så fall en möjlighet att dra egna slutsatser från samma material.

Det kan dock inte finnas något enhetligt och allmängiltigt sätt att presentera en måluppfyllelsebedömning. Sådana presentationer kan bli olika beroende på hur målen ser ut. Givetvis bör det också finnas rum för myndighetens grafiska profil och annan dylik kreativitet. Två saker bör dock kunna gälla generellt:

- I inledningen till årsredovisningen bör en översikt över måluppfyllelsebedömningarna kunna vara sammanställd på en sida.
- I kapitlen per verksamhetsgren eller motsvarande bör målens indikatorer, kriterier, mätvärden och bedömningar kunna vara tydligt utläsbara.

Några exempel på första punkten är Åklagarmyndighetens inledande presentation i form av färgmarkeringar och trendpilar, samt Miljömålsrådets inledande presentation i form av glada och ledsna

gubbar (se bilaga 1). Ett exempel på andra punkten är hämtat från danska Finansministeriet (se bilaga 2) men som här lanseras i en något omarbetad version. Åtminstone som ett riktmärke skulle den kunna vara utformad som tabell 2.3 nedan.

En sådan tabell ger en ögonblicksbild av det mesta som är relevant att veta om grunderna för bedöm-

ningen. Den visar vad det är man har mätt, hur olika potentiella mätvärden ska bedömas, vilket mätvärde det faktiskt blev och hur detta mätvärde följaktligen har bedömts. Det är tydligt, logiskt och enkelt. ●

Tabell 2.3 Förslag till Bedömningsskala för måluppfyllelse

Indikator	Kriterium för fullt uppfyllt	Kriterium för i huvudsak uppfyllt	Kriterium för delvis uppfyllt	Kriterium för inte uppfyllt	Uppmätt tillstånd år 0	Bedömning
T.ex. andel i procent av något	T.ex. mer än 9,9	T.ex. 8 till 9,9	T.ex. 6 till 7,9	T.ex. mindre än 6	T.ex. 9,2	I huvudsak uppfyllt

3

Måluppfyllelse och resultat:

Förklarande måluppfyllelseanalys

Hur stor del av måluppfyllelsen var ett resultat av åtgärden?

EN BESKRIVNING AV ett måls uppfyllelse kan väcka en del frågor om de åtgärder som har vidtagits för att nå målet. Om målet har bedömts som fullt uppfyllt kan man ställa frågan: ”Var det åtgärderna och inget annat som orsakade måluppfyllelsen?” Om målet under en följd av år har bedömts som inte uppfyllt kan man ställa frågan: ”Var åtgärderna missriktade eller fanns det en motverkande kraft som gjorde åtgärderna betydelselösa?” Eller som alternativ: ”Är våra styrmedel anpassade till det här målet?” Att bara ställa sådana här frågor kan vara viktigt men det kan vara ännu viktigare att besvara dem.

Detta kapitel handlar om hur man kan förklara målets uppfyllelse, dvs. hur man kan påstå att tillståndets förändring eller status quo berodde på åtgärden. Problemet som detta kapitel diskuterar är alltså hur det kan gå till att undersöka resultatet av åtgärden när måluppfyllelsen är känd.

Det kan dock inte vara meningen att en årsredovisning alltid måste innehålla förklarande måluppfyllelseanalyser. Trots att avsnittet i årsredovisningen kallas *resultatredovisning* kan redovisningen i förhållande till målen mycket väl vara en *tillståndredovisning*. Även om det kan vara viktigt med såväl beskrivande som förklarande måluppfyllelseanalyser är det inte säkert att båda dessa analyser behöver göras med samma regelbundenhet i en årsredovisning. Det är inte säkert att det ligger något mervärde i att årligen göra effektanalyser. Sådana analyser kanske bara behöver göras vart tredje eller vart fjärde år. Det är heller inte säkert att myndigheten själv är den mest lämpade att undersöka resultatet av sina åtgärder. I något fall kanske det är klokast att kalla in en extern utvärderare (se ESV 2005:26). Kort sagt: Den av analyserna som kan ha bäst förutsättningar att vara såväl årlig som utförd av myndigheten är den beskrivande måluppfyllelse-

analysen. Med en årlig beskrivande analys har dessutom halva effektanalysen redan blivit genomförd. Mätvärden om det faktiska tillståndet ingår i en förklarande analys.

Hur förhållandet mellan orsak och verkan mer konkret kan undersökas är emellertid ett gigantiskt område, som inte till närmelsevis kan behandlas här. Den orientering i ämnet som ändå ges här kan därför bara bli en översikt av det mest grundläggande.

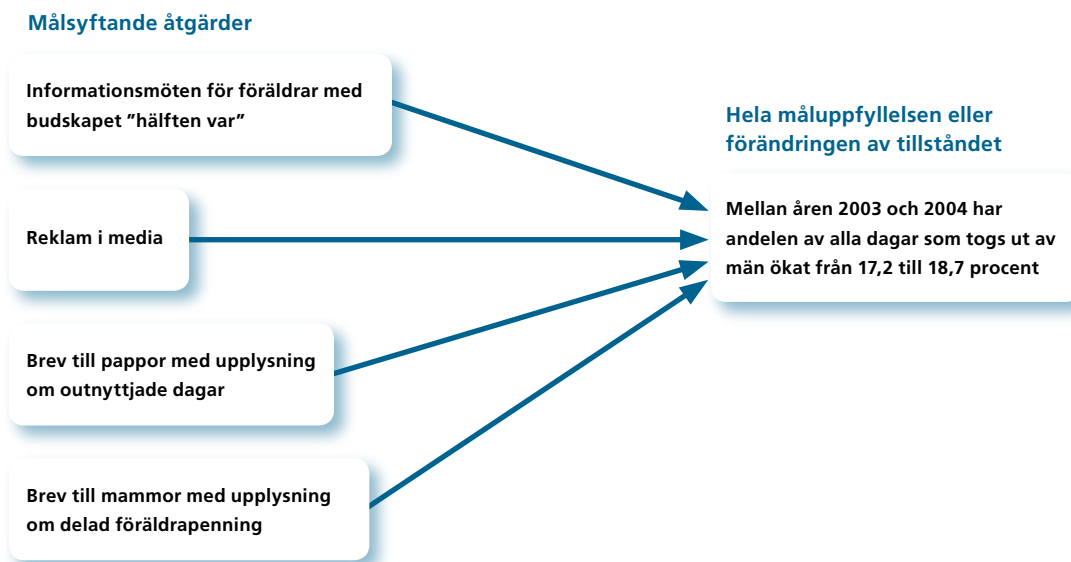
Faktiskt och kontrafaktiskt tillstånd

Två saker måste ingå i en förklaring av målets uppfyllelse. Det måste finnas beskrivningar av (1) vad som gjordes för att nå målet och (2) i vilken utsträckning som målet blev uppfyllt. Exempel på sådana beskrivningar finns i Försäkringskassans årsredovisning för 2004, bl.a. i förhållande till deras mål om delad föräldrapenning (se figur 3.1).

Som framgår av Försäkringskassans årsredovisning har en rad informationsåtgärder vidtagits i förhållande till målet. Men dessa åtgärder kan knappast stå för sig själva. Här som överallt beträffande effekter i samhället är det nödvändigt att också ta hänsyn till externa faktorer. Och även sådana faktorer finns angivna i Försäkringskassans årsredovisning. Hur uttagen föräldrapenning fördelar sig mellan föräldrarna kan enligt Försäkringskassan påverkas av familjens inkomst, utbildningsnivå, arbetsmarknadsanknytning, attityder till arbetet och föräldrarnas vilja.

Att externa faktorer faktiskt är inblandade kan bevisas med hjälp av tidsserien över tillståndet. Utvecklingskurvan över andelen manliga dagar började stiga långt innan det fanns en i regleringsbrevet angiven anledning att vidta målsyftande åtgärder på området. När föräldrapenningen infördes år 1974 var andelen manliga dagar 0,5 procent och då fanns bara det lagenliga uppdraget att handlägga ärenden om

Figur 3.1 Åtgärder och måluppfyllelse beträffande mål om delad föräldrapenning



föräldrapenning. Målet i regleringsbrevet om delad föräldrapenning kom senare och då var andelen manliga dagar större än 0,5 procent. Utvecklingskurvan har med andra ord varit delvis "spontan".

Den "spontana" delen i utvecklingskurvan leder oss in på frågan: Hur skulle tillståndet år 2004 ha sett ut om inga målsyftande åtgärder alls hade vidtagits? Skulle tillståndet i så fall ha blivit mindre än 18,7 procent? Detta är avgörande. Bara om procentsatsen skulle bli mindre kan vi säga att åtgärderna ledde till en effekt. Den eventuella effekten kan uttryckas som en skillnad mellan det faktiska och det kontrafaktiska tillståndet (se figur 3.2).

Försäkringskassan har inte uttalat sig om effekten så det som sägs här om effekten (1 procent i figur 3.2) är endast ett antagande i denna vägledning. Metodfrågan låter sig dock diskuteras med referens till fallet delad föräldrapenning. I det följande låter vi därför den underliggande frågan vara

hur Försäkringskassan skulle kunna gå tillväga för att mäta den eventuella effekten.

Det finns en uppsjö effektmätningssätt men här presenteras endast några sätt att designa en effektstudie.¹⁰ De kan sorteras i två kategorier med ett par i varje:

Uppläggningar med både försöks- och kontrollgrupp

- Sluppmässig kontroll
- Matchad kontroll

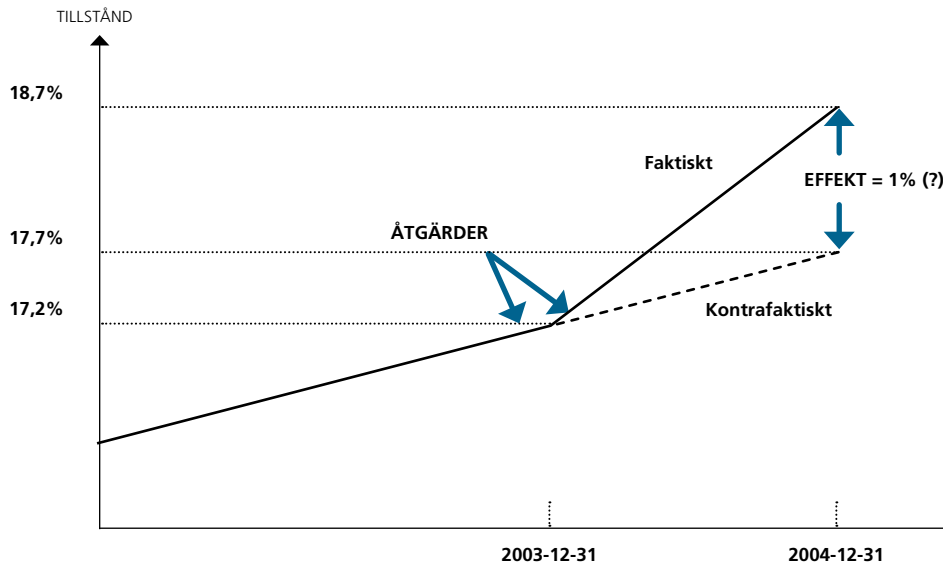
Uppläggningar med endast en undersökningsgrupp

- Reflexiv kontroll
- Skuggkontroll

Samtliga effektmätningssätt – som mäter storleken på effekten – går ut på att etablera det

¹⁰ Ytterligare effektmätningssätt med konkreta exempelbeskrivningar presenteras i ESV:s vägledning *Effektutvärdering* (ESV 2006:8).

Figur 3.2 Den årliga effekten i andelen av alla dagar som togs ut av män



kontrafaktiska tillståndet, dvs. hur någon egenskap i försöksgruppen eller undersökningsgruppen skulle vara om denna grupp inte hade blivit utsatt för åtgärden. Tvågruppsuppläggningsarna etablerar det kontrafaktiska tillståndet med hjälp av data från en parallell kontrollgrupp. Engruppsuppläggningsarna etablerar det kontrafaktiska tillståndet med hjälp av data från föremätning i undersökningsgruppen respektive med hjälp av uppskattning. Metoderna i listan är naturligtvis också rangordnade efter hur säkert de kan etablera det kontrafaktiska tillståndet.

Uppläggnings med både försöks- och kontrollgrupp

Slumpmässig kontroll kan sägas vara idealet som alla andra metoder avviker från. En sådan studie går till på så sätt att slumpmässiga urval görs av två grupper, en försöksgrupp och en kontrollgrupp. Försöksgruppen utsätts för en viss åtgärd. Kon-

trollgruppen utsätts inte för denna åtgärd. Sedan undersöker man skillnaden mellan grupperna. Skillnaden blir effekten.

Det är vanligt att illustrera detta med ett schema där "X" står för åtgärden, försöksgruppen har beteckningen "F" och kontrollgruppen har beteckningen "K" (se tabell 3.1).

Tabell 3.1 Effekten = F – K

	Tillstånd före	Åtgärd	Tillstånd efter	Skillnad
Försöksgrupp	F ¹	X	F ²	F = F ² -F ¹
Kontrollgrupp	K ¹		K ²	K = K ² -K ¹
				Effekt = F-K

Kommentar: Skillnaden mellan respektive grupps bruttoutfall blir nettoeffekten.

Givet att urvalet är tillräckligt stort och att studien i övrigt är väl genomförd anses den slumpmässigt kontrollerade studien ha det högsta bevisvärdet. Det höga bevisvärdet beror på att försöksgrupp och kontrollgrupp görs likvärdiga varandra i alla avseenden. Det åstadkoms genom det slumpmässiga urvalet. Eftermätningen i kontrollgruppen kan därför bli ett ganska säkert svar på hur det skulle ha sett ut i försöksgruppen om åtgärden inte hade vidtagits. En hyfsad säkerhet kan upprätthållas även utan föremätning. Med kontroll för statistisk felmarginal har slumpen garanterat den sannolika likheten mellan grupperna.

När försöken måste riktas till naturliga grupper, t.ex. kommuner, län och regioner, blir *matchad kontroll* ett alternativ. Denna metod innebär att man komponerar ihop försöksgruppen och kontrollgruppen så att den eventuella effekten inte ska kunna bero på en annan faktor än själva försöksåtgärden. Om man har skäl att tro att t.ex. befolkningstäthet kan påverka utfallet sätter man samman grupperna så att de består av ungefär lika delar glesbygd och stortstad.

Matchning kan förstås aldrig innebära att grupperna blir likvärdiga varandra i alla avseenden. Därför blir föremätning mycket viktigare här än vid slumpmässig kontroll. En skillnad i föremätningen blir i så fall justerad i eftermätningen. Med hänsyn till historiska trender och mognadsprocesser bör det också finnas tidsserier. En uppläggning med tidsserier före och efter i båda grupper kallas kontrollserieuppläggning (Vedung 1991, s. 134f).

Experimentella och kvasi-experimentella studier av det här slaget (med slumpmässiga respektive matchade urval) är naturligtvis ingenting som en myndighet gör bara för att kunna rapportera effekter i årsredovisningen. Det grundläggande

skälet kan nog bara vara att förbättra verksamheten eller motsvarande. En myndighet skulle knappast heller agera författningen enligt om den eget bevåg diskriminerade hälften av individerna i ett urval. Enligt regeringsformens 1 kap 9 § anges det uttryckligen att allas likhet inför lagen ska beaktas. Det betyder att ingen annan än riksdagen tillåts besluta att en viss bestämd lag ska tillämpas olika för olika grupper under en viss bestämd tid. Den etiska prövningen är också mycket viktig. Att tvinga människor att delta i ett experiment eller ett försök kan vara etiskt tveksamt, alldeles oavsett vilket beslut riksdagen har fattat. Detta är starka invändningar men det innebär inte att det inte kan finnas ett legitimt utrymme för experiment i myndighetens regi.

Det kan finnas flera typer av experiment. I det här sammanhanget kan vi tala om politiska och administrativa experiment. Politiska experiment är den typ av experiment som ofta nagelfars i kritiken av experiment (se Vedung 1991, s. 147f). Men förvaltningens experiment behöver som sagt inte enbart vara till för att pröva politiska reformers vara eller inte vara. Förvaltningens experiment kan också användas för att pröva medlen för reformernas genomförande. Denna typ av experiment blir sällan träffad av kritiken ovan. Vad som skiljer politiska och administrativa experiment behöver därför klargöras.

Politiska experiment innebär att ge en förmån eller ett stöd till hälften av individerna i ett urval men inte till den andra. Administrativa experiment innebär att ge en förmån eller ett stöd till alla berörda men på olika sätt i olika grupper. Ett exempel på den förra typen är försöket med lördagsöppet på Systembolaget, som i sin uppläggning faktiskt var en särbehandling av en stor del av Sveriges befolkning från 20 år och uppåt (Norström & Skog 2001). Några exempel på den senare typen är ett par av Skatteverkets studier

om vilken typ av informationsmaterial som leder minst antal fel i deklARATIONERNA (Skatteverket 2005).

Det är klart att båda typer av experiment innebär någon form av särbehandling. Men skillnaden mellan dem är ändå kvalitativt väsentlig. I det ena fallet rör det sig om en olikhet i fördelningen av en nytthet som kan upplevas som orättvis om den skulle vidmakthållas. I det andra fallet kan det knappast bli aktuellt att någon ens överväger anspråk på en rättvisare fördelning. För att hålla isär dem kan vi tala om hård respektive mjuk särbehandling. De (mjuka) administrativa experimenten behöver inte riskera att bli lika ifrågasatta som de (hårda) politiska experimenten kan bli (av författningsmässiga, etiska eller andra skäl). De administrativa experimenten tar politiken för given och när det bara är sätten att förverkliga politiken som ska prövas kan den experimentella metoden bli relativt harmlös att tillämpa.

Administrativa experiment kan avse en mängd olika saker. Ett administrativt experiment kan exempelvis gå ut på att testa om ett nytt handläggningssystem leder till att lika ärenden blir mer likabehandlade än tidigare. Ingen medborgare blir systematiskt utesluten från själva möjligheten att få sitt ärende prövat. Gruppindelningen görs internt i myndigheten. En grupp handlägger på det nya sättet och en annan grupp handlägger som vanligt. För att anknyta till Försäkringskassans informationsåtgärder för att nå målet om delad föräldrapenning kunde det kanske gå att genomföra en uppläggning där informationen gick ut till endast hälften av föräldrarna i ett urval. Ett annat alternativ kan vara att alla föräldrar får information men att informationen är formulerad eller presenterad på olika sätt för olika grupper.

Administrativa experiment behöver varken vara särskilt svåra eller särskilt kostsamma att genomföra. Förvisso är det inte gratis att experimentera men å

andra är det kanske inte gratis att inte experimentera. En felsatsning kan bli betydligt dyrare än själva experimentet.

I årsredovisningen kan man sedan berätta om sin test och hur måluppfyllelsen påverkades. Om det blev någon signifikant skillnad i måluppfyllelse mellan grupperna kan man dessutom vara ganska säkra på att denna skillnad berodde på handläggningssystemet, informationsåtgärdernas förekomst, vad som sades i informationen, hur det sades, osv.

Naturligtvis är det inget självändamål att experimentera. I vissa fall kan det vara uppenbart för alla och envar att det ena sättet att förverkliga politiken är bättre än det andra. Men när det inte är uppenbart och när det råder delade meningar och när det handlar om kostsamma omläggningar kan det finnas skäl att överväga den experimentella metoden.

Uppläggningar med endast en undersökningsgrupp

Både slumpmässig och matchad kontroll förutsätter att åtgärden som ska prövas inte har nått alla i målgruppen. I samma ögonblick som alla i målgruppen omfattas av åtgärden försvinner möjligheten till tvågruppsuppläggning. Men effekter av även allomfattande åtgärder kan undersökas. En variant blir i så fall att mäta före och efter försöksåtgärden, s.k. *reflexiv kontroll*. Den bästa engruppsupplägningen är serieuppläggning (Vedung 1991, s. 152ff).

Förutsättningen är att man kan följa hur mycket målet har blivit uppfyllt med två olika åtgärder (eller med icke-åtgärd och åtgärd). Först har man en tidsserie över hur måluppfyllelsen har varit med den ena åtgärden. Sedan byter man åtgärd och avläser hur måluppfyllelsen utvecklas med den nya åtgärden.

Om tidsserien från föremätningen visar på flera likalydande värden i rad kanske man kan anta att

föremätningens värden skulle vara oförändrade om den nya åtgärden inte hade satts in. Minst tre mätningar bör vara gjorda före åtgärden för att det ska bli meningsfullt att extrapolera en kontrafaktisk trend. Om tidsserien från föremätningen – med minst tre mätningar – anger en linjär ökning eller minskning kan man dra ut en rät linje som skär tvärs genom föremätningens värden och som stannar vid tillfället för eftermätningen. Den utdragna, extrapolerade linjen kanske då kan gälla som det kontrafaktiska tillståndet efter det att den nya åtgärden har satts in.

Men ofta är det inte tillräckligt med dessa antaganden. I analysen bör det också ingå ett resonemang om alternativa eller komplementära förklaringsfaktorer. Graden av måluppfyllelse brukar vara påverkad av både den aktuella insatsen och andra faktorer. Det innebär att data från föremätningen kan behöva justeras med hänsyn till den troliga effekten från andra faktorer. Detta blir särskilt viktigt när programmet har en historia med flera olika åtgärder till samma mål. Effekter från tidigare åtgärder kan vara fördröjda och ge verkan strax innan eller samtidigt som den senaste åtgärden sattes in. Även externa faktorer kan ha en sådan fördröjd verkan. Och hur det egentligen förhåller sig är något man inte kan kontrollera för i en engruppsuppläggning utan bara kan anta.

Dessa antaganden medför att metoden, även när den är exemplariskt genomförd, måste betraktas som mindre säker än en väl genomförd metod bland tvågruppsuppläggningarna. Trots att det kontrafaktiska tillståndet baseras på data från föremätningen behöver det kontrafaktiska tillståndet i viss mån bli etablerat av annat än data.

Sina svagheter till trots kan metoden ge intressant effektinformation. Även när man plockar ut

endast två mätvärden – ett före och ett efter – kan resultatet vara värt att ta på allvar. Som exempel kan nämnas Vägverkets analyser i förhållande till målet om färre antal dödade och svårt skadade i trafiken. Analyserna av tre separata åtgärder presenteras i en enkel tabell (se tabell 3.2).

Effekten av Försäkringskassans informationsåtgärder skulle kunna räknas ut på samma sätt. Att dra ifrån 2003 års extrapolerade tillstånd från 2004 års faktiska tillstånd är inte den bästa effektmätningensmetoden men i vissa fall kan den duga.

Beroende på omständigheterna kan det också vara acceptabelt med ännu lägre säkerhet. Det är inte alltid som tillståndet före en åtgärd har registrerats, vare sig i egna mätningar eller i rullande offentlig statistik. Ett program kan ha varit igång under en längre tid innan det blir aktuellt att undersöka den avsedda effekten. Är programmet allomfattande och det saknas både föremätning och vilja att avbryta programmet blir alternativet *skuggkontroll* (Vedung 1991, s. 156ff). Metoden förutsätter att det finns data om tillståndet efter

Tabell 3.2 Effektinformation beträffande Vägverkets nollvision

Sammanlagda årliga effekter av åtgärder som genomförts på det statliga vägnätet under 2004		
	Färre dödade	Färre svårt skadade
Nybyggnad av väg	3	16
Riktade trafiksäkerhetsåtgärder – fysiska förändringar av befintliga vägar	13	67
ATK – automatisk trafiksäkerhetskontroll	2	8
Totalt	18	91

Källa: Vägverkets årsredovisning för 2004

insatsen – sådana data genereras av målets indikator – men i övrigt bygger den på uppskattning av det kontrafaktiska tillståndet. Sådana uppskattningar eller gissningar kan utvinnas från t.ex. intervjuer av särskilt insatta personer. Att kontrollfallet inte stöds av mer objektiva data får naturligtvis konsekvensen att bevisvärdet blir lågt.

Metoden kan ändå vara användbar. Trots att den delvis är baserad på gissningar är det ändå skillnad på rent godtyckliga gissningar och kvalificerade eller upplysta gissningar. På motsvarande sätt som vid reflexiv kontroll bör även andra faktorer än insatsen vägas in i uppskattningen av det kontrafaktiska tillståndet. Därutöver kan det skuggkontrollerade effektpåståendet bedömas som trovärdigt om det är förankrat i erfarenhet och logik. Dels kan någon minnas hur det var tidigare eller referera till utvärderingar i liknande områden, dels kan någon ha formulerat en programteori eller verksamhetslogik (ESV 2001:16) från vilken det kontrafaktiska tillståndet kan härledas. Men hur man än etablerar det kontrafaktiska tillståndet bygger det alltid på personliga åsikter. Det är kännetecknet för denna metod.

Utöver tjänstemännen i den utförande myndigheten kan skuggkontrollutlåtanden komma från externa experter och från målgruppen (Vedung 1991, s. 156). Övervägda val behöver göras av vem som åsikten ska komma från. I något fall kan det vara ett väl övervägt val att tillfråga personer i målgruppen om hur de själva skulle ha agerat om de t.ex. inte fick ett stöd som de faktiskt har fått. Det enskilda svaret på en sådan fråga kan bli trovärdigare än att en utomstående gissar i målgruppspersonens ställe. I vissa fall kan dock kombinationer vara att föredra. Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (ISA) gör på det sättet. Deras påståenden om effekter i årsre-

dovisningen bygger på både expertåsikter och enkät-svar. De har en granskningskommitté som bedömer vilken roll ISA har haft i samband med en utländsk investering och bedömningen görs mot bakgrund av vad investeraren har svarat i ett frågeformulär (ISA:s verksamhetsberättelse för 2004, s. 9).

Men oavsett hur noggrant och rigoröst skuggkontrollen blir genomförd kan den aldrig mäta sig mot någon av de mer empiriska metoderna. I empiriskt avseende finns det ändå en likhet mellan samtliga dessa metoder. De är alla i behov av data om det faktiska tillståndet efter insatsen. I den delen blir också skuggkontrollen empiriskt förankrad.

Det finns dock ett tillvägagångssätt som inte ska förväxlas med skuggkontroll. I årsredovisningarna förekommer ibland effektpåståenden som inte har något empiriskt stöd över huvud taget. Inte bara det kontrafaktiska tillståndet utan också det faktiska har i så fall blivit uppskattat. Sådant tyckande bör helst undvikas i en årsredovisning. Påståenden som avser faktiska effekter bör åtminstone vara baserade på skuggkontroll.

I och för sig kan myndigheten ha fått ett återrapporteringskrav om att redovisa en effekt, trots att myndigheten saknar förutsättningar att göra ens en skuggkontrollerad studie. Men då finns en mycket enkel utväg. I så fall bör myndigheten svara i årsredovisningen att en metod för mätning av effekten ännu inte är utarbetad.

Detta innebär dock inte att hypotetiska resonemang bör förkastas. Med en hypotes har man inga pretentioner att säga något om hur det verkligen är. Det är skillnad på det faktiska: ”Det är en effekt” och det hypotetiska: ”Det skulle kunna vara eller bli en effekt”. Hur man i årsredovisningen kan föra ett hypotetiskt resonemang om en förväntad effekt beskrivs i en av rapporteringskommentarerna nedan.

Rapporteringskommentar 3: Effekter i rummet

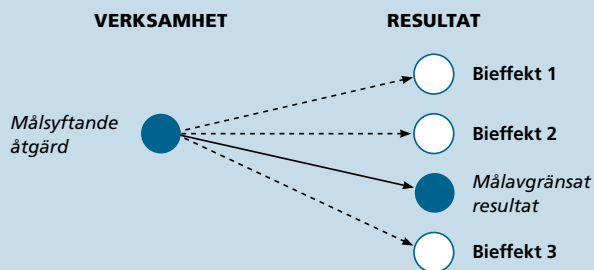
Årsredovisningens resultatredovisning ska normalt innehålla information om uppnått resultat i förhållande till den egna verksamhetens mål. Allt resultat har dock inte nödvändigtvis något med de för myndigheten givna målen att göra. En åtgärd kan leda till något annat, som åtgärden inte var tänkt för från början. Eller också var åtgärden medvetet utformad så att den skulle kunna påverka något utanför de för myndigheten givna målen. En redovisning som är helt mål- och självcentrerad kan därför innebära förlust av viss information. På resultatsidan blir en måluppfyllelseanalys blind för vissa bieffekter (se figur 3.3).

Men att analysen i förhållande till målen för den egna verksamheten har skygglappar behöver inte innebära att den som analyserar har skygglappar. Målavgränsningen bör därför ha ett villkor. I de fall myndigheten misstänker oönskade bieffekter av verksamheten är det viktigt att dessa misstankar kommer till uttryck i resultatredovisningen. Sådana redogörelser är rimligen av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten.

En oönskad bieffekt kan innebära att åtgärderna påverkar negativt möjligheterna att uppnå uppsatta mål i andra områden. En oönskad bieffekt kan också innebära att åtgärderna leder till att icke målangivna värden (t.ex. etiska värden) blir försakade. Inte sällan kan mål eller värden vara proportionellt oförenliga med varandra. Ju mer ett av dessa mål/värden blir uppfyllt, desto mindre kan det andra målet/värdet bli uppfyllt. Detta leder oss in på frågan om hur effektiv en isolerad verksamhet kan vara, vilket vi återkommer till i nästa kapitel.

Utöver oönskade bieffekter kan det naturligtvis också finnas önskade bieffekter, dvs. att åtgärderna bidrar positivt till (förstärker) måluppfyllelsen i

Figur 3.3 Resultat i förhållande till mål



andra områden. Även neutrala bieffekter kan förekomma, dvs. att åtgärderna åstadkommer spridda effekter men att de ur värderingssynpunkt varken gör till eller ifrån i andra områden.

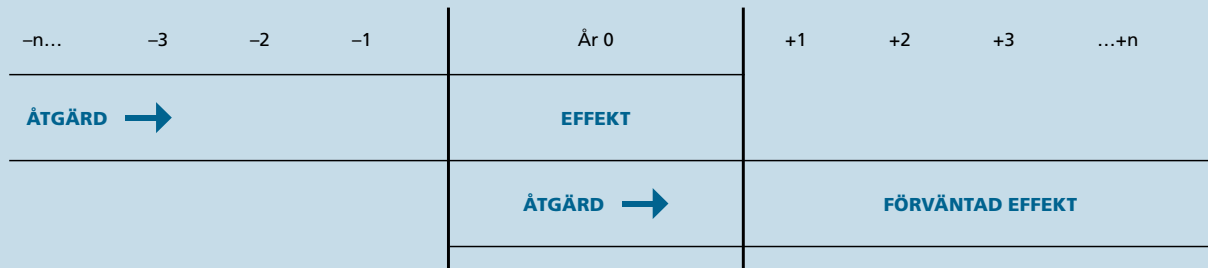
Rapporteringskommentar 4: Effekter i tiden

När man redovisar effekter kan det också vara viktigt att ta hänsyn till effektfördröjningen. Vid år 0 (dvs. året på den aktuella årsredovisningen) har redovisade åtgärder och påvisade effekter inte alltid något med varandra att göra. Ofta blir det bara de förväntade effekterna under kommande år som kan relateras till åtgärderna år 0 (se figur 3.4).

Trots att resultatet ska redovisas i en årsredovisning bör själva årligheten inte tolkas som en begränsning för redovisningen. Många verksamheter har fördröjda effekter. För att överhuvudtaget kunna påvisa sådana effekter behöver äldre åtgärder (vidtagna förra året eller tidigare) ställas i förbindelse med målets uppfyllelse år 0. En resultatredovisning bör därför kunna förflytta sig tillbaka i tiden så många år som det krävs för att en förklaring av måluppfyllelsen ska kunna genomföras. Det förutsätter förstås att målet som föranledde åtgärden finns kvar. Har målet blivit utbytt är saken överspelad.

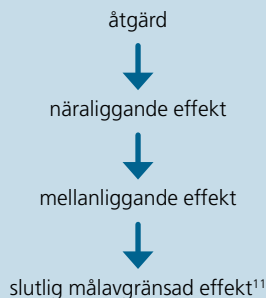
En resultatredovisning bör också kunna sträcka

Figur 3.4 Effektfördröjningen och resultatredovisningens utbredning i tid



sig så långt in i framtiden som det krävs för att en vidtagen åtgärd år 0 ska bli kopplad till en förväntad effekt, dvs. att man för ett hypotetiskt resonemang om den avsedda effekten. Ett hypotetiskt resonemang är ett resonemang om hur det *kan* bli om allt går väl (inte hur det *är*) och som kan testas när man tror att effekten har blivit skönjbar.

En effektkedja av typen:



kan med fördel användas i detta sammanhang. Även om inga andra hypotetiska effekter än den slutliga befinner sig inom målområdet kan ändå en empirisk test av en tidigare hypotetisk effekt ge information om hur målpåfyllelsen påverkades. Om

en näraliggande hypotetisk effekt inte kan verifieras, så kan varken den mellanliggande eller den slutliga hypotetiska effekten vara möjlig. Att empiriskt testa en hypotetisk effekt i en effektkedja är detsamma som att försöka falsifiera effektkedjan.

Detta innebär att även andra tillstånd än sådana som motsvarar målet kan behöva följas upp. När det tillstånd som hör målet till är fjärran från myndighetens räckvidd kan en rad andra tillstånd behöva bli påverkade innan åtgärderna börjar påverka målpåfyllelsen.

Låt oss som exempel utgå från ESV:s politikområdesmål om en effektiv statsförvaltning. En av ESV:s åtgärder till detta mål håller du i handen. Denna vägledning är inordnad i den effektkedja som beskrivs i figur 3.5 (jmf. ESV 2002:14, s. 12).

Ännu finns ingen aktiverad och verksam indikator till det önskade tillståndet att statsförvaltningen ska vara effektiv.¹² Men det innebär inte att det måste saknas mätvärden till föregående ("mållösa") tillstånd. Den näraliggande hypotetiska effekten om informationskvaliteten har ESV förutsättningar att

¹¹ En slutlig effekt är knappast möjlig. En effekt kan orsaka en effekt, som kan orsaka en effekt osv. i all oändlighet. Däremot kan det finnas en slutlig *målavgränsad* effekt.

¹² Inom ESV har vi förstås diskuterat målets operationalisering. Ett förslag är att bedömningar av målpåfyllelse underbyggs med Riksrevisionens utlåtanden. När Riksrevisionen inte längre har invändningar mot de granskade myndigheternas effektivitet skulle vi kunna säga att målet om en effektiv statsförvaltning är fullt uppfyllt.

Figur 3.5 Exempel på en effektkedja



kunna testa. Indikatorn för mätning av informationskvalitet är ESV:s poängsättningar av myndigheternas årsredovisningar. Ett par sådana poängsättningar är redan genomförda. Det finns en panel av drygt 80 myndigheter, vars årsredovisningar för 2000 och 2002 har blivit poängsatta (ESV 2002:14 och ESV dnr 79-948/2003). Reflexiv kontroll, dvs. före- och eftermätning, är därför möjlig i det här fallet. (Effektmätningen blir något haltande dock, eftersom det bör vara minst tre föremätningar.)

Om det skulle visa sig att en förändring i informationskvaliteten inte kan styrkas är effektkedjan falsifierad. Vägledningen förmådde inte leva upp till sina förväntningar i så fall. Om det skulle visa sig att det blir en skillnad i kvaliteten, och om ESV vågar hävda att denna skillnad beror på vägledningen, är det bara i kvalitetsrutan som effekten kan påvisas. Effekten i en ruta kan inte tas till intäkt för att det också blir en effekt i en andra och i en tredje ruta. Målet om en effektiv statsförvaltning ligger för långt bort och beror närmast på informationens användning. Inom detta fält finns det heller inga etablerade och upprepat bekräftade teorier att luta sig mot. Om vi hade haft en sådan teori skulle vi av erfarenhet ha vetat att om A inträffar så inträffar även B och C. Men den erfarenheten har vi ju inte. I detta fall blir det därför bara när det inte går som det är tänkt som vi kan uttala oss om i vad mån måluppfyllelsen påverkades av åtgärden. Ingen styrkt förändring i ett tidigare tillstånd är lika med ingen slutlig målavgränsad effekt.

Det är främst när man saknar förutsättningar att mäta den målavgränsade effekten som en effektkedja behöver finnas redovisad i årsredovisningen. En förutsättning som kan vara saknad är att det är för tidigt att etablera det kontrafaktiska tillståndet. En annan kan vara att målet ännu inte är operatio-

naliserat och att det av den anledningen varken finns mått eller mätvärde på det faktiska tillståndet.

Effektkedjor kan se ut på en mängd olika sätt. De kan innehålla en hel lista med åtgärder, eller som i exemplet ovan bestå av en enda åtgärd. De kan vara förgrenade i flera parallella orsaksflöden, eller som i exemplet ovan ha endast ett orsaksflöde. Alla effektkedjor brukar dock kännas igen på (1) att den hypotetiska sluteffekten avser en förändring i tillståndet hos något mål och (2) att förändringar i föregående tillstånd inte behöver fångas in av något mål överhuvudtaget. I de fall som föregående tillstånd saknar mål ska dessa inte vara härledbara från det slutliga tillstånd som hör ihop med det befintliga målet. Tillstånden ska heller inte vara härledbara ur varandra. Länkarna mellan de hypotetiska effekterna ska vara kausala, inte logiska. Man ska tänka: "Vad är det som orsakar vad?" snarare än: "Vad är det som följer av vad?"

Ett hypotetiskt resonemang om den målavgränsade sluteffekten är alltid bättre än att inget resonemang alls förs om denna effekt. Det gäller bara att man inte ger sken av att det är den verkliga effekten man uttalar sig om – förutsatt att man inte har en god teori eller har kunnat visa att det blev en nolleffekt.

Rapporteringskommentar 5: Transparens

En bedömning av målets uppfyllelse och en analys av åtgärdens effekt är två olika typer av information. Den förra är beskrivande. Den senare är förklarande. Men oberoende av denna skillnad kan ändå ett och samma övergripande kvalitetskrav råda. Båda typer av information bör kunna vara transparent. På motsvarande sätt som för ett påstående om måluppfyllelsen bör man kunna klargöra vad ett påstående om effekten bygger på.

När man redovisar information om effekten bör man ange *såväl* det faktiska tillståndet *som* det kontrafaktiska tillståndet. Dessutom bör man redogöra för hur man har kommit fram till det kontrafaktiska tillståndet.

Av Försäkringskassans måluppfyllelsebedömning beträffande målet om delad föräldrapenning kunde vi utläsa att det faktiska tillståndet har förändrats i riktning mot målet. I deras årsredovisning för 2004 anges en ökning från 17,2 procent till 18,7 procent av dagarna som har tagits ut av män. Det blir en skillnad på 1,5 procentenhet. Den årliga effekten (som vi antar här) skulle i ett gynnsamt scenario kunna vara två tredjedelar av den faktiska förändringen av tillståndet, dvs. en procentenhet. Att komma fram till just denna skillnad förutsätter att det finns en redogörelse om den kontrafaktiska förändringen av tillståndet. Det bör helt enkelt finnas angivet i årsredovisningen hur utvecklingen skulle ha blivit om åtgärderna inte hade vidtagits.

Det transparenta effektpåståendet fordrar dessutom något argument för det kontrafaktiska tillståndet. Det är först när den resterande halva procentenheten med skäl har tillskrivits andra förklaringsfaktorer än åtgärderna som vi på ett transparent sätt kan påstå att effekten av Försäkringskassans åtgärder blev en procentenhet.

Några exempel på hur man kan argumentera för det kontrafaktiska tillståndet har beskrivits ovan:

Uppläggningar med både försöks- och kontrollgrupp

- Slumpmässig kontroll – data från kontrollgruppen blir det kontrafaktiska tillståndet (försöks- och kontrollgrupp görs likvärdiga i *alla* avseenden).
- Matchad kontroll – data från kontrollgruppen blir det kontrafaktiska tillståndet (försöks- och kontrollgrupp görs likvärdiga i *vissa* avseenden).

Uppläggningar med endast en undersökningsgrupp

- Reflexiv kontroll – extrapolerade data från föremätning i undersökningsgruppen blir det kontrafaktiska tillståndet (kontrollgrupp saknas).
- Skuggkontroll – det kontrafaktiska tillståndet uppskattas av sakkunniga (såväl kontrollgrupp som föremätning saknas).

I samband med att man anger det kontrafaktiska tillståndet bör man nämna vilken metod man har tillämpat. Eftersom olika metoder har olika bevisvärde ger man därmed läsaren en möjlighet att själv bilda sig en uppfattning om effektpåståendets användbarhet.

Metoden kan vara acceptabel därför att det effektpåstående som har utmynnat från den är acceptabelt att använda i någon situation. Men varken revisionen eller någon annan kan med en generell bedömning garantera att just detta konkreta effektpåstående – som har utmynnat från en i raden av acceptabla metoder – är acceptabelt att använda i just denna konkreta situation. Den bedömningen kan bara göras av den som ska använda informationen i den konkreta situationen. Därför är det viktigt att redovisningen av effekten blir så transparent som möjligt.

Även om denna skrift inte är en handbok i statistik kan det ändå vara på sin plats att lyfta fram en sak som hör statistiken till. När man använder statistiska metoder är det kutym att beräkna konfidensintervall eller motsvarande. Om skillnaden mellan två mätvärden ligger inom den felmarginal som följer av någon föregiven säkerhetsnivå (t.ex. 95-procentig säkerhet) är det meningen att man ska ta skillnaden med en nypa salt. Med angivna konfidensintervall blir redovisningen synnerligen transparent. ●

4

Resultat och kostnad:

Pläderande måluppfyllelseanalys

Hur stor del av verksamhetens kostnader gick åt till åtgärden?

Var den valda åtgärden bättre än någon alternativ åtgärd?

NÄR EN MÅLAVGRÄNSAD effekt av en åtgärd har blivit påvisad kan man säga att åtgärden var måleffektiv. Det behöver dock inte betyda att denna åtgärd var den bästa. Inte ens när flera alternativ har blivit testade är det säkert att den mest måleffektiva åtgärden (dvs. den som hade störst effekt) var den bästa bland de testade. Enligt de normer som regelverket uttrycker ska hänsyn tas till både effekter och kostnader ("hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas").¹³ En argumentation om varför myndigheten valde en viss åtgärd framför en annan bör därför handla om bl.a. förhållandet mellan effekter och kostnader. Den bästa åtgärden kan sägas vara den som hade en passande effekt *och* en skäligen kostnad.

Detta kapitel beskriver två typer av sådana resonemang, kostnadseffektivitetsanalys och kostnadsnyttokalkyl. Båda dessa sätt att resonera kan finnas i olika grad av raffinemang. De kan göras *ex ante* (dvs. som konsekvensutredningar före insatsen) eller *ex post* (dvs. som utvärderingar efter insatsen).¹⁴ Men eftersom vi här uppehåller oss vid årsredovisningen blir det snarare de enklare varianterna *ex post* vi bör rikta in oss på. Utifrån deras allra enklaste utförande blir det heller inga problem att rangordna dem. Som kommer att framgå i detta kapitel bör en enkel kostnadsnyttokalkyl (eller bedömning) placeras före en enkel kostnadseffektivitetsanalys.

Innan vi kommer in på denna diskussion behöver emellertid en mer grundläggande frågeställning behandlas. Hur kan kostnader till olika mål särskiljas?

Åtgärds-kostnad

I dag ställs kravet att myndigheten ska fördela alla sina kostnader på verksamhetsgrenar eller motsvarande.¹⁵ Även om en sådan fördelning kan ha

betydelse för regeringens kostnadsuppföljning är den alldeles för grovt tillryxad för att stödja en pläderande måluppfyllelseanalys. Den information om verksamheten som berörs av en sådan analys är uppgifter om målsyftande åtgärder. Den totala kostnaden per mål (dvs. åtgärds-kostnaden) kan normalt endast vara en andel av den totala kostnaden per verksamhetsgren eller motsvarande.

Som exempel kan vi som tidigare hänvisa till målet om delad föräldrapenning ("Skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan barnets föräldrar skall minska"). Kostnaderna för att nå detta mål ingår i kostnaderna för Ekonomisk familjepolitik (exklusive transfereringar). Figur 4.1 visar hur dessa kostnader kan förbindas med den årliga effekt som antogs i föregående kapitel.

Ett sätt att fånga vilken kostnad som myndigheten har haft för att nå ett specifikt mål är att fånga den via ett eget fält i ekonomisystemet. I normalfallet kan mål och prestation inte samsas i samma konteringsfält utan prestation rapporteras i ett fält och mål i ett annat fält.¹⁶ Myndigheter som har individuell tidredovisning kan låta medarbetarna redovisa sin nedlagda tid på organisatorisk enhet och prestation men även på olika mål. De timmar som har redovisats på ett specifikt mål plus overheadkostnad per timma¹⁷ genererar en del av åtgärds-kostnaden. Även andra relevanta kostnader – det kan vara allt från resekostnader till kapitalkostnader – konteras enligt planen. Den målsyftande åtgärdens totala kostnad kan därmed summeras.

En fundering kan vara hur man ska gå tillväga när en och samma åtgärd ska uppfylla flera mål. Viss verksamhet inom Totalförsvarets forskningsinstitut

¹³ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten, 1 §.

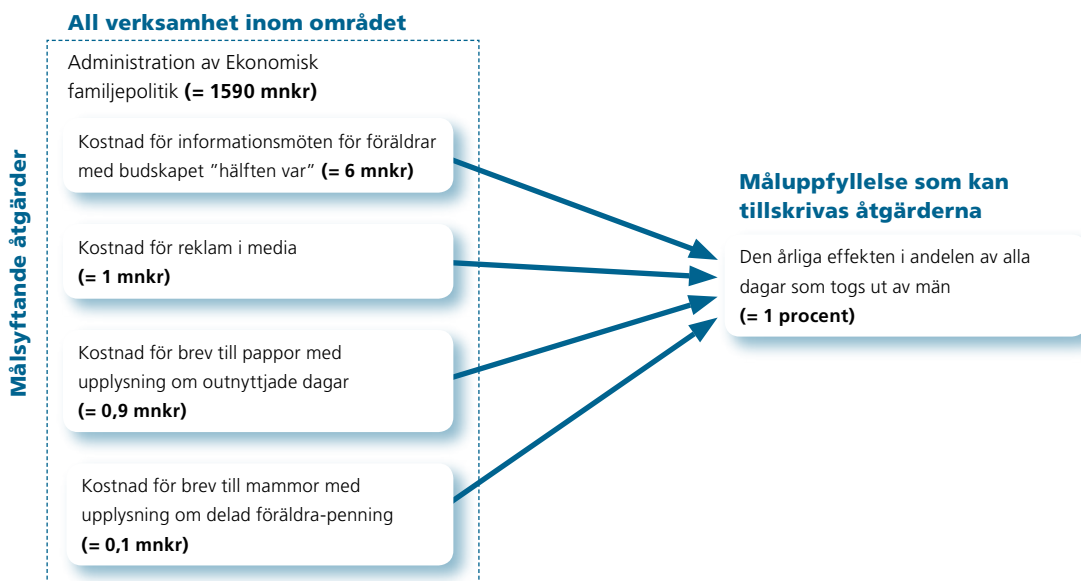
¹⁴ En kort och kärnfull diskussion av sådana analyser *ex ante* finns i Samakovlis & Vredin Johansson (2005).

¹⁵ Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, 3 kap 2 §.

¹⁶ Se ESV:s handledning *Redovisningsplan i praktiken* (ESV 2006:4, s. 14 och 24f) där det beskrivs hur kostnaden för målsyftande åtgärder kan fångas via konteringsfält för mål.

¹⁷ Overheadkostnad är kostnad för allmän ledning, ekonomi- och personaladministration, juridikstöd, it-stöd, registratur, arkiv, informationsservice, bibliotek, vaktmästeri, reception, telekommunikation och lokaler. Overheadkostnad per timma kan beräknas som total overheadkostnad vid årets slut delat med samtliga registrerade timmar vid årets slut.

Figur 4.1 Andel åtgärdskostnad av den totala kostnaden för ekonomisk familjepolitik



Kommentar: Åtgärdskostnader redovisas inte i Försäkringskassans årsredovisning för 2004. För att kostnader av detta slag ändå ska kunna användas som exempel i denna vägledning har Försäkringskassans huvudkontor vänligen hjälpt till med att ta fram och i någon del uppskatta dessa kostnader. Observera att det bara är 0,5 procent av kostnaden för Ekonomisk familjepolitik som direkt kan hänföras till målet om delad föräldrapenning.

kan tjäna som exempel på det. När denna myndighet har utvecklat t.ex. motmedel till något C-stridsmedel kan en sådan enskild åtgärd ha betydelse för såväl deras militära mål som deras civila mål. Den redovisade tiden kan i så fall läggas på båda målen. Men det är inte givet att åtgärdskostnaden ska delas lika mellan målen. Åtgärdskostnaden skulle också kunna vara odelad och i sin helhet knytas an till det mål som för tillfället analyseras i en måluppfyllelseanalys. Så länge valet inte snedvrider analysen går det att göra vilket som.

Syftet med åtgärdskostnader är att de ska kunna ställas i relation till effekter, inte att de som kostnader per verksamhetsgren ska kunna summeras ihop och överensstämja med resultaträkningen. Det är viktigt att ha denna skillnad i åtanke. Analyserna bör vara utformade så att kan besvara de frågor som de är avsedda att besvara, varken mer eller mindre.

Kostnadseffektivitetsanalys

Låt oss utgå från effekten (1 procent) och åtgärds-kostnaden (8 mnkr) beträffande målet om delad

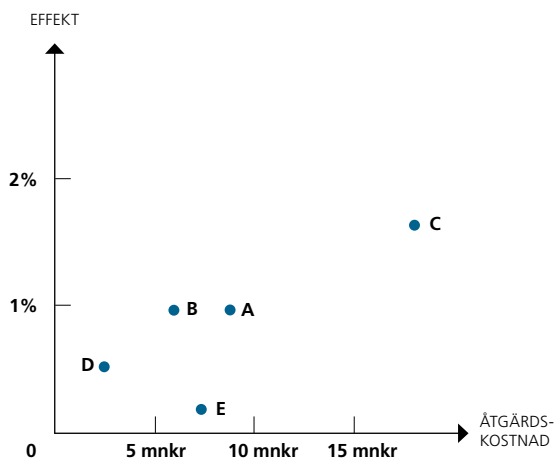
föräldrapenning. Dessa båda parametrar, effekten och åtgärdskostnaden, kan i sig inte uttrycka hur kostnadseffektivt det genomförda åtgärds paketet var. Kostnadseffektivitet är ett relativt begrepp. Jämförelser behöver göras med sådana effekter och kostnader som sammanhänger med alternativa åtgärds paketet.

För åskådliggörelsen skall lägga vi in de befintliga värdena (1 procent och 8 mnkr) som en punkt (A) i ett tvådimensionellt diagram. Dessutom plottar vi ut några fiktiva alternativ för jämförelser (se figur 4.2).

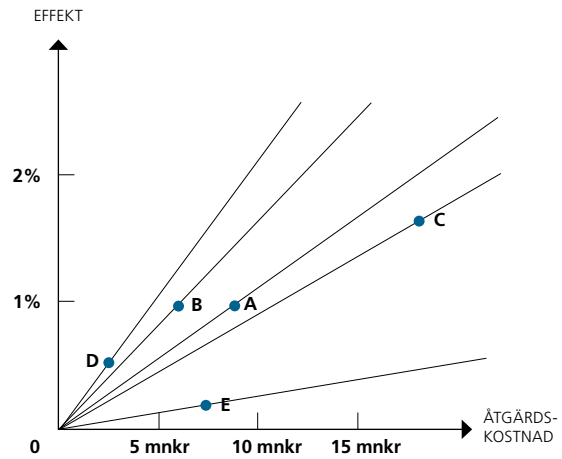
För att avgöra vilket alternativ som är mest kostnadseffektivt föreslås normalt att man för varje alternativ dividerar effekten med åtgärds kostnaden (se t.ex. Sandahl 1991, s. 56). Därefter kan kvoterna räknas om till åtgärds kostnad per effektenhet eller omvänt. Enligt detta mycket enkla tillvägagångssätt ska det då vara möjligt att avgöra vilka alternativ som är bättre eller sämre än A.

Exempelvis kan vi jämföra alternativen A och C. För A dividerar vi 1 procent med 8 miljoner och får

Figur 4.2 Alternativ att analysera



Figur 4.3 Analysen



kvoten 0,125. För C dividerar vi 1,7 procent med 18 miljoner och får kvoten 0,094. Om vi väljer 10 miljoner som åtgärds kostnad får vi för A effekten $10 \cdot 0,125 = 1,25$ procent, medan vi för C får effekten $10 \cdot 0,094 = 0,94$ procent. Alternativ A ska alltså ge mer effekt för pengarna.

Exakt samma resultat blir det om vi drar linjer genom varje alternativ. Skillnaden blir bara att analysen blir grafiskt åskådliggjord (se figur 4.3).

Den brantaste linjen som ligger över alla andra linjer har den högsta effektivitetskvoten. Enligt diagrammet ger den allra mest effekt per satsad krona. Utifrån principen ”maximal effekt till minimal kostnad” bör därför D väljas, kan man tycka. Men är det verkligen det bästa valet?

Hittills har vi känt till två parametrar – effekten och åtgärds kostnaden. Den föreslagna kostnadseffektivitetsanalysen utnyttjar dock endast en parameter – effektivitetskvoten. Problemet är att när man

reducerar från fler till färre parametrar, förlorar man också information. I vissa sammanhang kan detta vara i sin ordning. Det kan vara så att den förlorade informationen inte är relevant för den analys man vill göra. Det kan också vara så att sammanhanget är så komplext att det kräver reduktion av parametrar för att det ska bli möjligt att överblicka situationen. Här kan dock reduktionen av parametrar vara ett misstag. I exemplet från Försäkringskassan – som det har blivit beskrivet här – är varken den förlorade informationen irrelevant eller situationen oöverkomligt komplex. Situationen behöver snarare göras mer innehållsrik. Såväl alternativens egenskaper som målens förhållande till andra mål kan vara viktig information att lyfta in.

Villkor 1: Linjär variation

Den enkla kostnadseffektivitetsanalysen har egentligen ett ganska snävt tillämpningsområde. Den kan fungera om alternativen kan varieras linjärt.

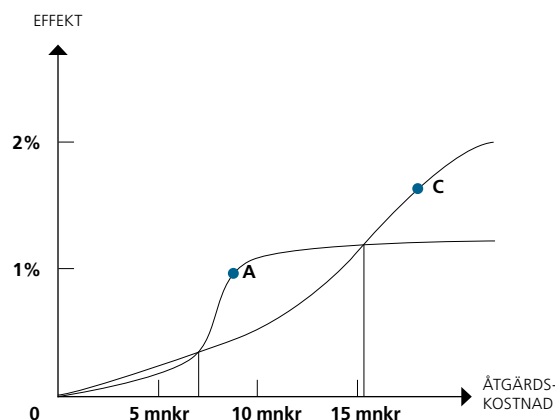
Förutsättningarna måste vara att:

- man för varje alternativ kan välja vilken åtgärds-kostnad man vill ha; högre åtgärds-kostnad resulterar i högre effekt och vice versa
- effekten är en linjär funktion av åtgärds-kostnaden; en dubbling av åtgärds-kostnaden för ett valfritt alternativ resulterar alltid i precis dubbelt så stor effekt.

Båda dessa förutsättningar måste vara uppfyllda. Alternativens åtgärds-kostnader måste kunna varieras. Ett alternativ får inte vara sådant att man bara kan välja mellan att genomföra det och inte genomföra det. Funktionen måste också vara linjär. Om funktionen skulle vara icke-linjär uppstår genast en osäkerhet.

I en jämförelse mellan A och C skulle det kunna bli som i figur 4.4. Endast om man väljer en åtgärds-

Figur 4.4 C kan vara bättre än A givet vissa brytpunkter



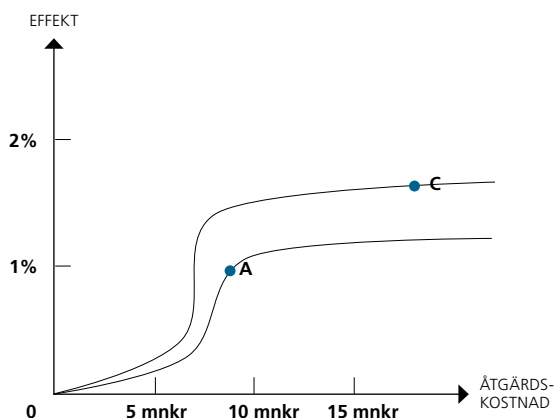
kostnad som ligger mellan 7 miljoner och 16 miljoner kronor kommer alternativ A att ge högre effekt än alternativ C. Om man i denna situation ändå hade antagit att funktionen var linjär, och om man var beredd att satsa mer än 16 miljoner kronor, så skulle man felaktigt ha valt A i stället för C.

I en annan situation med alternativen A och C kan det bli som i figur 4.5. Här skulle alternativ C alltid kunna vara bättre än alternativ A. Men inte heller det är säkert.

Villkor 2: Maximering

Så här lång har vi antagit att det är fördelaktigt att välja det högsta kvotvärdet (i såväl linjär som icke-linjär beskrivning). Men det är inte alltid som det mesta är det bästa, särskilt inte när det finns en mångfald oförenliga mål. Om man skulle satsa allt på ett enda måls maximala uppfyllelse skulle man bli tvungen att ge upp realiseringen av varje annat mål som kommer i konflikt med det förra. Målkonflik-

Figur 4.5 C kan alltid vara bättre än A



ter innebär helt enkelt att två eller flera tillstånd inte kan samexistera fullt ut.

I kapitel 2 har vi redan varit inne på en förberedande lösning till problemet att hantera målkonflikter i analysen. För bibehållen mångfald skulle nivån för rimlig måluppfyllelse kunna spela en avgörande roll. Vid målkonflikter skulle det bästa valet kunna vara maximering upp till denna nivå men inte längre. Ett måls nivåinställning skulle i så fall kunna vara avvägd mot ett annat måls nivåinställning. Det betyder att oförenliga mål blir optimerade snarare än maximerade (se Rescher 1987, s. 74f).

I fallet delad föräldrapenning blev utfallet 18,7 procent manliga dagar. Utgångsläget var 17,2 procent, den kontrafaktiska ökningen antogs vara 0,5 procent och effekten antogs vara 1 procent. Men eftersom etappkriteriet var 18 procent manliga dagar skulle räcka med en effekt på 0,3 procent för att etappkriteriet skulle bli uppfyllt.

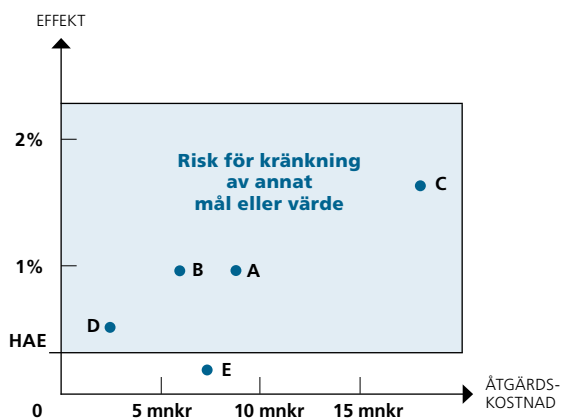
Förmodligen finns det ingen reell målkonflikt inblandad på detta stadium. Men vi kan tänka oss

ett framtida scenario där kanske 47,2 procent (i stället för 17,2 procent) av dagarna tas ut av män. Givet då att vissa fäder inte är lämpliga att vara hemma med barn kanske varje utfall över 48 procent skulle komma i konflikt med målet eller värdet om barnens bästa.¹⁸ Med 0,3 procent som *högsta acceptabla effekt* (HAE)¹⁹ skulle i så fall varje annat befintligt alternativ än E ha för hög effekt (se figur 4.6).

Ett alternativ som vi kunde ha avfärdat som det sämsta skulle i så fall vara det bästa när allt kommer omkring. Bara om det skulle ha funnits ett alternativ till vänster om E men strax under HAE skulle det ha varit bättre än E. När effekterna är likvärdiga är det ju alltid bättre att välja det billigare alternativet. Det valet borde vi dock kunnat träffa utan en konstandseffektivitetsanalys.

I en situation med målkonflikter ser det ganska mörkt ut för kostnadseffektivitetsanalysen. När lika viktiga mål eller värden riskerar att komma i konflikt

Figur 4.6 Vid målkonflikt kan E vara bästa alternativ



18 En motsvarighet till denna eventuella målkonflikt diskuteras i SOU 2005:66, s. 283f.
19 I Rescher (1987, s. 127) används för samma sak uttrycket "a point of no advantage".

med varandra kan den egentligen bara göra skada. Men det finns andra sätt att argumentera för den mest passande effekten till den mest skäligen kostnaden. Den främsta kandidaten är kostnadsnyttokalkylen.

Kostnadsnyttokalkyl²⁰

En kostnadsnyttokalkyl kan vara antingen myndighetsekonomisk eller samhällsekonomisk (beroende på om effekterna är interna eller externa). Den samhällsekonomiska versionen (som vi väljer att beskriva här) går ut på att värdera de samlade effekterna i samhället av en viss åtgärd. I kalkylen inkluderas alla positiva och negativa effekter av betydelse för människors välfärd i vid mening.

Fördelen med en kostnadsnyttokalkyl är att man genom att värdera effekter i pengar kan jämföra kvalitativt olika storlekar (det blir med andra ord möjligt att jämföra äpplen och päron). Värderingen i monetära termer (monetariseringen) har givetvis inget egenvärde. Den är bara ett medel för att möjliggöra en sådan sammanvägning.

Värderingen av olika effekter i en samhällsekonomisk kostnadsnyttokalkyl baseras på medborgarnas betalningsvilja. När det finns marknadspriser antas dessa normalt kunna representera vad medborgarna är villiga att betala. Problemet är att många av de effekter som ska ingå i kalkylen inte prissätts på en marknad, t.ex. minskade koldioxidutsläpp, ökad trafiksäkerhet eller ökad rättsäkerhet. Det finns emellertid några olika metoder som kan användas för att uppskatta betalningsviljan:

- *Direkt metod* innebär att betalningsviljan hos den grupp individer som kan tänkas ha intresse av eller påverkas av effekten uppskattas med hjälp av systematiskt sammansatta frågor som undersöker hur människor väljer när de erbjuds olika alternativ (som innefattar ett pris). Även enklare enkätundersökningar med direkta frågor om betalningsvilja kan ibland användas.
- *Indirekt metod* innebär att betalningsviljan uppskattas genom att studera vilka val människor faktiskt gör när de erbjuds olika alternativ. Ett exempel är att studera hur priser på i övrigt likvärdiga hus varierar beroende på hur utsatt fastigheterna är för buller.
- *Härledd betalningsvilja* innebär att betalningsviljan uppskattas med ledning av vad människor betalar för produkter med liknande egenskaper som de som ska värderas.

Det krävs stor omsorg och eftertanke för att uppskatta betalningsvilja på ett rimligt sätt. Rena gissningar saknar värde.

Ibland kan man använda samhällsekonomiska kalkylvärden, som tagits fram i något annat sammanhang. Exempelvis har Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) tagit fram värden för olika effekter i samband med infrastrukturinvesteringar (tidsvinster, miljöeffekter m.m.) Då är det emellertid viktigt att klara ut att värdena verkligen avser samma effekter och medborgare med samma egenskaper (inkomster, ålder, konsumtionsmönster etc. som kan ha betydelse för betalningsviljan).

Vissa effekter går helt enkelt inte att värdera i pengar. Det gäller t.ex. ökad rättsäkerhet samt ökad insyn i eller ökade möjligheter att påverka ärendens handläggning. Effekter som inte kan värderas bör likafullt ingå i bedömningsunderlaget. Man får då

²⁰ Hur man ställer upp en samhällsekonomisk kostnadsnyttokalkyl beskrivs närmare i den handledning i lönsamhetskalkyler (ESV 2004:24 & Statskontoret 2004:29) som ESV och Statskontoret gemensamt har tagit fram. Den är främst avsedd för att hjälpa myndigheterna att räkna på investeringar i samband med verksamhetsutveckling, t.ex. IT-investeringar. Handledningen finns tillgänglig på ESV:s och Statskontorets webbplatser. Vid sidan av grundversionen av handledningen har en tryckt kortversion tagits fram, som kan beställas från myndigheterna. Hur man ställer upp en samhällsekonomisk kostnadsnyttokalkyl behandlas på sid. 39-44 i grundversionen av handledningen.

helt enkelt komplettera kalkylen med en diskussion i kvalitativa termer av vad de effekter som man inte på ett rimligt sätt kan värdera i pengar kan betyda för bedömningen av åtgärden. När resultatet av den samhällsekonomiska kalkylen har vägts samman med de kvalitativa bedömningarna har man gjort en *samhällsekonomisk bedömning* av åtgärden.

Några ord ska också sägas om kostnadssidan i kalkylen. I en kostnadsnyttokalkyl ska resurserna (personal, lokaler, förbrukningsmateriel etc.) ges ett värde som motsvarar den samhällsekonomiska alternativkostnaden, dvs. värdet av resurserna i bästa alternativa användning. Normalt antar man att marknadspriset på resurserna motsvarar den samhällsekonomiska alternativkostnaden. I marknadspriset ingår moms. Myndigheterna får emellertid normalt bara göra avdrag för ingående moms. I en kostnadsnyttokalkyl måste därför myndighetskostnaderna (inkl. kostnader för arbetskraft) räknas upp med en faktor som motsvarar moms och andra varuskatter. Man kan då använda en faktor 1,23.

Vidare ska kalkylen ta hänsyn till att skattefinansiering är förenad med en s.k. överskottsborða. Det är den välfärdsförlust som uppstår på grund av att skatter leder till skillnader mellan privatekonomisk och samhällsekonomisk lönsamhet. I de kalkyler som används som underlag för beslut om investeringar i vägar och järnvägar räknas alla kostnader som ska finansieras med skatt upp med en faktor 1,3 för att ta hänsyn till överskottsborðan. Eftersom momsen inte ska finansieras med skatt beräknas överskottsborðan på kostnaderna exklusive moms.

I fallet delad föräldrapenning kan det i och för sig vara problematiskt att värdera effekten av andelen dagar som tas ut av män i monetära termer. Dessutom måste man i en kostnadsnyttokalkyl ta hänsyn till andra effekter, t.ex. hur förändringen

av andelen manliga dagar påverkar produktionen i samhället. Om kvinnorna i genomsnitt har lägre lön än män kommer en ökning av männens andel av föräldrapenningen att medföra en minskning av åtminstone den uppmätta produktionen i samhället (BNP). Men låt oss – för att illustrera hur en kostnadsnyttokalkyl kan användas – ändå anta att en värdering av effekterna av alternativ A och C har gjorts. Dessutom har kostnaderna räknats om på det sätt som beskrivits ovan.

FALL 1: EFFEKTEN VÄRDERAS TILL 10 MILJONER KRONOR PER PROCENT

Alternativ	Effekt	Monetär värdering	Åtgärds-kostnad	Differens
A	1,0 %	10 mnkr	12 mnkr	-2 mnkr
C	1,7 %	17 mnkr	28 mnkr	-11 mnkr

Resultatet är att alternativ A är bättre än alternativ C. Men båda alternativen kostade mer än de smakade.

FALL 2: EFFEKTEN VÄRDERAS TILL 20 MILJONER KRONOR PER PROCENT

Alternativ	Effekt	Monetär värdering	Åtgärds-kostnad	Differens
A	1,0 %	20 mnkr	12mnkr	8 mnkr
C	1,7 %	34 mnkr	28 mnkr	6 mnkr

Med den högre värderingen av effekterna blir båda alternativen samhällsekonomiskt lönsamma. Men alternativ C är bättre än alternativ A.

I brist på en monetär värdering av effekterna – som i en mer realistisk beskrivning av fallet delad föräldrapenning – skulle en rent kvalitativ bedömning kunna göras. I Försäkringskassans årsredovis-

ning skulle en sådan bedömning kunna formuleras på detta sätt:

”Försäkringskassan har valt mellan alternativen A och C.

Alternativ	Effekt	Åtgärdskostnad
A	1,0 %	8 mnkr
C	1,7 %	18 mnkr

Alternativ A kan inte leda till högre effekt än 1,0 %. Försäkringskassan bedömer att höjningen av effekten från 1,0 till 1,7 % väl motiverar marginalkostnaden på 10 miljoner kronor, och har sålunda fastnat för alternativ C. Den ökade åtgärdskostnaden har inte fått till följd att andra områden blivit eftersatta.”

Texten kan (och bör) också kompletteras med diverse argument för varför man anser att 10 miljoner kronor är en låg kostnad för effekthöjningen. Den kvalitativa bedömningen ligger också närmast till hands vid målkonflikter. Med 0,3 procent som högsta acceptabla effekt skulle resonemanget kunna bli så här:

”I valet mellan alternativen A och E

Alternativ	Effekt	Åtgärdskostnad
A	1,0 %	8 mnkr
E	0,2 %	7 mnkr

anser Försäkringskassan att alternativ A inte är acceptabelt. Det riskerar att vara kontraproduktivt

i det stora hela. Men det är tveksamt ifall den lilla effekten hos alternativ E verkligen är värd 7 miljoner kronor, varför Försäkringskassan bedömer att det bästa alternativet är ingen åtgärd alls.”

*

När det finns relevant effekt- och kostnadsinformation bör en årsredovisning innehålla någon form av analys eller resonemang om varför myndigheten valde en viss åtgärd framför en annan. Som väl har framgått bör argumentationen helst inte vara grundad i en enkel kostnadseffektivitetsanalys. ●

5

Måluppfyllelseanalys och ofullkomlighets- tolerans



The perfect to me is the imperfect.²¹

Neil Young

UNDERTITELN PÅ DENNA skrift är: ”Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras”. Egentligen borde det kanske ha stått: ”En vägledning om måluppfyllelse- och effektivitetsrapportering och *tänkbar* effekt- och effektivitetsrapportering”. Ty fortfarande är det i stort sett bara en vision att de sista stegen i en utvecklad måluppfyllelseanalys blir realiserade. Som vision betraktad kan vägledningen därför sägas peka ut en färdriktning för redovisningen (jmf. ESV 2005:1, s. 17).

Men det finns en del saker som redan är realiserade eller som med små medel kan realiseras. De allra flesta myndigheter borde kunna göra framsteg fram till och med de första stegen, dvs. att urskilja och följa upp mål. Jämsides med det borde det heller inte vara särskilt komplicerat att följa upp kostnader för målsyftande åtgärder. En samtidig framflyttning i dessa båda avseenden blir en *beskrivande måluppfyllelse- och kostnadsanalys*. För flertalet myndigheter borde det kunna vara en realistisk utmaning. I och för sig vore det bra om också ytterligare steg togs. Vi bör dock tolerera att förklarande och pläderande måluppfyllelseanalyser knappast kan vara ett generellt karaktärsdrag i den verkliga

världens årsredovisningar. Kanske blir det bara en mindre grupp myndigheter som kommer att gå så långt som denna vägledning föreslår.

En sådan tolerans bör också prägla angreppssätten till respektive steg. För det första kan vaga mål betyda oändligt mycket mer än vad som går att mäta men det innebär inte att vaga mål är omöjliga att mäta. För det andra kan höga bevisvärden hos effektanalyser vara möjliga endast i enstaka fall men det innebär inte effektanalyser måste vara tillfälliga undantag. Det beror på vilken attityd vi har till det:

- Om vi nöjer oss med inte helt perfekta mått kan alla mål följas upp.
- Om vi accepterar låga bevisvärden behöver effektanalyserna inte bli endast rariteter.

Varken i sin helhet eller i detaljerna kan måluppfyllelseanalysen förväntas bli absolut fullkomlig. Det hindrar inte att vi har det perfekta måttet eller det perfekta bevisvärdet eller den perfekta förståelsen av effektiviteten som ideal (hur ouppnåeliga de än är). Insikten om att idealen saknar realism är i sig en anledning att ha en lagom ofullkomlighetstolerant attityd till saken (jmf. Rescher 1992, s. 92ff). ●

²¹ Citerat från intervju i Sveriges television, 2006-01-27




Bilagor

























































































Bilaga 1: Översiktsbeskrivningar av måluppfyllelse

Bilaga 2: Bedömningskala för måluppfyllelse

Bilaga 1

ÖVERSIKTSBESKRIVNINGAR AV MÅLUPPFYLLELSE

-  De nuvarande förhållandena är, om de säkerställs och fattade beslut genomförs i väsentliga delar, tillräckliga för att miljö kvalitetsmålet/delmålet ska kunna nås inom den utsatta tidsramen
-  Miljö kvalitetsmålet/delmålet är möjligt att nå i tillräcklig grad/utsträckning inom tidsramen men ytterligare förändringar/åtgärder krävs
-  Miljö kvalitetsmålet/delmålet är mycket svårt att nå i tillräcklig grad/utsträckning inom den utsatta tidsramen

MILJÖKVALITETSMÅL	När vi miljö-kvalitetsmålet?	När vi delmålen?													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				
1. begränsad klimatpåverkan*															
2. frisk luft															
3. bara naturlig försurning															
4. giftfri miljö															
5. skyddande ozonskikt															
6. säker strålmiljö															
7. ingen övergödning															
8. levande sjöar och vattendrag															
9. grundvatten av god kvalitet															
10. hav i balans samt levande kust och skärgård															
11. myllrande våtmarker															
12. levande skogar															
13. ett rikt odlingslandskap															
14. storslagen fjällmiljö															
15. god bebyggd miljö															

* målår 2050 i en första etapp

Myndighet	Lagföring 1 Procent			Lagföring 2 Procent			Genomströmning 1 Dagar			Genomströmning 2 Procent			Balansutv. Procent		
	2003	2004	Trend	Mål	2004	Mål-uppf	Mål	2004	Mål-uppf	Mål	2004	Mål-uppf	Mål	2004	Mål-uppf
Stockholm	58	59	↑	88	87	●	30	21	●	67	72	●	100	94	●
Linköping	62	62	→	88	87	●	30	17	●	67	75	●	100	100	●
Malmö	62	62	→	88	90	●	30	19	●	67	75	●	100	98	●
Göteborg	64	65	↑	88	92	●	30	15	●	67	80	●	100	104	●
Västerås	60	60	→	88	92	●	30	28	●	67	62	●	100	102	●
Umeå	56	59	↑	88	87	●	30	40	●	67	57	●	100	110	●
Åkl.org.	60	61	↑	88	89	●	30	22	●	67	71	●	100	100	●

Källa: Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2004

Definitioner:

Lagföring 1: Andel lagförda misstänkta av samtliga misstänkta som blivit föremål för beslut under perioden

Lagföring 2: Antalet lagföringsbeslut dividerat med det totala antalet beslut i åtalsfrågan

Genomströmning 1: Gomsnittligt antal dagar från inkommet förundersökningsprotokoll till beslut i åtalsfrågan avseende brottsmisstanke

Genomströmning 2: Andelen brottsmisstankar beslutade inom högst 15 dagar från inkommet förundersökningsprotokoll

Balansutveckling: Totalt antal öppna ärenden aktuellt månadskifte dividerat med antalet öppna ärenden vid motsvarande tid föregående år

Bilaga 2

BEDÖMNINGSSKALA FÖR MÅLUPPFYLLELSE

Faglig kvalitet					
	Tilfredsstillende (2004)	På vej (2004)	Utilfredsstillende (2004)	Status 2003	Bedømmelse 2003
Ansøgninger om generelt tilskud skal behandles inden for 90 dage	>=90 pct.	65–89 pct.	<=64 pct.	97 pct.	Tilfredstillende

Källa: *Vejledning om klare mål og mere åbenhed* (Regeringens moderniseringsprogram 2004) Publikationen kan laddas ned från danska Finansministeriets hemsida: www.fm.dk

Referenser

Berlin, Isaiah (1990): *The Crooked Timber of Humanity. Chapters in the History of Ideas*. Redigerad av Henry Hardy. Fontana Press: London.

Esaïsson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2003): *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts Juridik AB: Stockholm.

ESV 2001:16 (Annemalm, Christine & Nilsson, Kajsa): *Verksamhetslogik. Ger överblick, åstadkommer delaktighet och skapar förståelse*. Ekonomistyrningsverket: Stockholm.

ESV 2002:14 (Eliasson, Kenneth & Olofsson, Patrik): *Effektiv resultatredovisning. Varför vissa myndigheter är bättre än andra på att redovisa resultat i årsredovisningarna*. Ekonomistyrningsverket: Stockholm.

ESV 2004:14 (Bringle, Sara & Jonsson, Staffan [redaktörer]): *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten*. Ekonomistyrningsverket: Stockholm.

ESV 2004:22 (Eliasson, Kenneth, Jonsson, Staffan & Ögren, Anne-Marie): *Vidareutvecklad årsredovisning. Förslag till nytt tredje kapitel i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag*. Ekonomistyrningsverket: Stockholm.

ESV 2004:24 & Statskontoret 2004:29: *Räkna på lönsamheten. Vägledning i exemplets form*. Ekonomistyrningsverket och Statskontoret: Stockholm.

ESV 2005:1 (Feliga, Jolanta & Mannervik, Ylva): *I Have a Dream. Från vision till verklighet. Om visionsarbete i staten*. Ekonomistyrningsverket: Stockholm.

ESV 2005:3 (Dahlström, Håkan & Eklund, Nils): *Nyckeltal för OH-kostnader. Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?* Ekonomistyrningsverket: Stockholm.

ESV 2005:26 (Bergström, Maria & Duell, Ulla): *Att beställa utvärderingar. En vägledning*. Ekonomistyrningsverket: Stockholm.

ESV 2006:4 (Jansson, Fredrik, Kjerf, Tomas & Nordqvist, Lars): *Redovisningsplan i praktiken. En handledning om hur kontoklass 9 och ekonomisystemets konteringsfält kan byggas upp och struktureras*. Ekonomistyrningsverket: Stockholm.

ESV 2006:8 (Widell, Lennart & Nilsson, Kajsa): *Effektutvärdering. Att välja upplägg*. Ekonomistyrningsverket: Stockholm.

ESV dnr 79-948/2003 (Eliasson, Kenneth): "Informationskvaliteten i myndigheternas årsredovisningar 2002" [brev till myndigheter]. Ekonomistyrningsverket: Stockholm.

Hedenquist, Jan-Anders & Håkansson, Jan (2002): *Formulera och utvärdera mål*. Jan Håkansson: Älmhult.

Nilstun, Tore (1980): *Metoder för utvärdering av reformer i arbetslivet*. Filosofiska institutionen: Lund.

Norström, Thor & Skog, Ole-Jørgen (2001): "Effekter av lördagsöppna butiker. Uppföljning av de första 17 månaderna". Institutet för social forskning & Senter for høyere studier: Stockholm & Oslo.

- Premfors, Rune (1989): *Policyanalys. Kunskap, praktik och etik i offentlig förvaltning*. Studentlitteratur: Lund.
- Putnam, Robert D. (1996): *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. SNS Förlag: Stockholm.
- Regeringens moderniseringsprogram (2004): *Vejledning om Klare mål og mere åbenhed*. Finansministeriet: Köpenhamn.
- Rescher, Nicholas (1987): *Ethical Idealism. An Inquiry into the Nature and Function of Ideals*. University of California Press: Berkeley.
- Rescher, Nicholas (1992): *A System of Pragmatic Idealism. Human Knowledge in Idealistic Perspective*. Princeton University Press: Princeton.
- Riksrevisionen (2005^a): *Mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev* [Förstudie, RiR dnr 39-2005-0129]. Riksrevisionen: Stockholm.
- Riksrevisionen (2005^b): *Miljömålsrapporteringen. För mycket och för lite* [RiR 2005:1]. Riksrevisionen: Stockholm.
- Rossi, Peter H., Lipsey, Mark W. & Freeman, Howard E. (2004): *Evaluation. A Systematic Approach*. Sage Publications: Thousand Oaks.
- Rothstein, Bo (2003): *Sociala fällor och tillitens problem*. SNS Förlag: Stockholm.
- Samakovlis, Eva & Vredin Johansson, Maria (2005): "Samhällsekonomiskt underlag till miljöpolitiken: brister och förbättringar" i *Ekonomisk debatt* nr 7, ss. 30 – 39. Nationalekonomiska föreningen: Stockholm.
- Sandahl, Rolf (1991): *Resultatanalys*. Riksrevisionsverket: Stockholm.
- Skatteverket (2005): "Experiment i Skatteverkets Gävleregion" [inkommen handling, ESV dnr 79-1228/2005]. Regionkansliet: Falun.
- SOU 2005:66: *Makt att forma samhället och sitt eget liv. Jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Fritzes: Stockholm.
- Sundström, Göran (2003): *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Statsvetenskapliga institutionen: Stockholm.
- Vedung, Evert (1991): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur: Lund.
- Wilson, James Q. (2000): *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books: New York.

KAN ETT MÅL IDENTIFIERAS? I vilken utsträckning blev målet uppfyllt? Hur stor del av måluppfyllelsen var ett resultat av åtgärden? Hur stor del av verksamhetens kostnader gick åt till åtgärden? Var den valda åtgärden bättre än någon alternativ åtgärd?

I denna vägledning presenteras metoder och angreppssätt för att besvara dessa frågor, främst inom ramen för myndigheternas årsredovisningar. Den vänder sig i första hand till dig som är delaktig i årsredovisningsarbetet.

Ekonomistyrningsverket utvecklar och implementerar en effektiv och ändamålsenlig ekonomistyrning som syftar till

- god kontroll av statens finanser
- resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar
- hög produktivitet och effektivitet.

Vi är statens experter på resultatstyrning och finansiell styrning och ansvarar för god redovisningssed. Vi har unika kunskaper om statens finanser och erbjuder kostnadseffektiva administrativa stödsystem.

Vårt arbete omfattar alla nivåer i staten och vi arbetar i nära samverkan med främst Regeringskansliet och myndigheterna. Vi bedriver även internationell verksamhet.



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Drottninggatan 89, Box 45316, 104 30 Stockholm
Telefon 08-690 43 00 • Fax 08-690 43 50 • www.esv.se