

**Politik kräver samverkan
och underlag**
En studie av analysförmåga
i svensk forskningspolitik

IVA-projektet *Utsiktsplats forskning*

KUNGL. INGENJÖRSVETENSKAPSAKADEMIEN (IVA) är en fristående akademi med uppgift att främja tekniska och ekonomiska vetenskaper samt näringslivets utveckling. I samarbete med näringsliv och högskola initierar och föreslår IVA åtgärder som stärker Sveriges industriella kompetens och konkurrenskraft. För mer information om IVA och IVAs projekt, se IVAs webbplats: www.iva.se.

Utgivare: Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), 2014
Box 5073, SE-102 42 Stockholm
Tfn: 08-791 29 00

IVA-R 479
ISSN: 1102-8254
ISBN: 978-91-7082-885-0

Projektledare: Anders Broström, IVA
Redaktör: Lars Nilsson, IVA
Layout: Anna Lindberg & Pelle Isaksson, IVA

Denna rapport finns att ladda ned som pdf-fil
via IVAs hemsida www.iva.se

Förord

På uppdrag av det treåriga IVA-projektet *Utsiktsplats forskning* har DAMVAD genomfört en studie av vilken analyskapacitet som behövs inom det svenska forskningssystemet. På följande sidor sammanfattar DAMVAD resultaten av denna delstudie som kretsar runt fyra huvudfrågeställningar. Studien är i sin helhet på 46 sidor och finns att ladda ned på www.damvad.se.

Anders Broström
Projektledare

Gunnar Svedberg
Ordförande för styrgruppen

BAKGRUND

På uppdrag av Utsiktsplats forskning, ett forskningspolitiskt forum i regi av Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), har DAMVAD genomfört en studie av vilken analyskapacitet som behövs inom det svenska forskningssystemet. Följande fyra huvudfrågeställningar har varit centrala för projektet.

1. Vilken slags analysförmåga finns idag kring analys av svensk forskning och dess villkor?
2. Vilken slags analysförmåga behövs som underbyggnad för forskningspolitiken?
3. Hur kan den förmåga som identifieras som underutvecklad förstärkas?
4. Vad kan göras för att stärka en kultur kring forskningspolitiken där oberoende analys tillmäts stor betydelse?

En viktig utgångspunkt för studien är att det från flera håll i projektets förberedande arbete har föreslagits att analysfunktionen i svensk forskningspolitik är underutvecklad, och att det saknas en stark analyskultur i Sverige. Detta gäller både inom regeringskansliet och

inom forskarvärlden. Den här synen har testats som en grundläggande hypotes i studien.

Tillvägagångssättet för studien har varit en Delfistudie där aktiva analytiker och beslutsfattare vid myndigheter, regeringskansliet, konsultbyråer och inom utredningsväsendet förekommande forskare m fl. tillfrågas om sin syn på de fyra frågeställningarna ovan. Rent praktiskt har studien genomförts utifrån en kombination av flera metoder. Inledningsvis har personliga intervjuer med centrala experter genomförts. Detta följdes av en omfattande enkät som skickades till nästan 500 personer, alla involverade i forskningspolitiken i Sverige. Avslutningsvis hölls en workshop där resultat av enkät och intervjuer testades och nyanserades och utvecklades till slutsatser som avrapporteras i denna rapport. Hela studien genomfördes under perioden 1 april – 30 september 2014.

Studien har gett många och varierade resultat. De mest framstående resultaten relaterar till de fyra huvudfrågeställningar och avrapporteras nedan.

ANALYSFÖRMÅGA KRING ANALYS AV SVENSK FORSKNING OCH DESS VILLKOR

Vad gäller dagens analysförmåga kring analys av svensk forskning och dess villkor har kritik påvisats inom ramen för undersökningen. Många aktörer delar uppfattningen att den svenska forskningspolitiken saknar underlag och att det är brist på solida utvärderingar.

Intervjupersoner och deltagare på workshoppen betonar att det inte är den potentiella analyskapaciteten eller kvaliteten på underlag som utgör huvudproblematiken. Problemen rör snarare beställarkapaciteten och relevansen i underlagen samt ett svagt utvecklat samspel mellan beställare och utförare.

Detta bekräftas i stor utsträckning av resultaten i enkätundersökningen. Endast drygt 20 procent instämmer helt eller delvis i att utförd forskning har relevant koppling till övrig samhällsutveckling eller näringsliv. Här kan man observera en generell tendens där myndigheterna har en mer positiv syn på om forskning och analys är relevant för policyutveckling, är av hög kvalitet och om det finns tillräcklig kapacitet till användning och efterfrågan av underlag. En tydlig skillnad kan urskiljas i värderingen av huruvida det finns tillräcklig kapacitet för efterfrågan av underlag. Mindre än en tredjedel av respondenten från universiteten och högskolor instämmer medan nästan 60 procent från myndigheterna värderar att det finns tillräcklig kapacitet för

efterfrågan av underlag.

Det hävdas även att forskningspolitiken i nuläget arbetar med en för snäv definition av forskning. Fokus ligger i dag mest på bibliometri (antalet publikationer och citeringar). Uppfattningen är att Sverige idag i bästa fall har en mycket otydlig forskningspolitik, detta jämfört med hur det var för 10 år sedan och jämfört med övriga nordiska länder. Man pekar på att Sverige är världsledande när det gäller att investera i forskning men inte när det gäller faktiska resultat i form av kvalitet och relevans. Detta är problematiskt i sig självt. Mer problematiskt är dock att det saknas en gemensam förståelse av vilken betydelse forskningspolitiken har för detta, vad forskningspolitikens syfte är och hur ett bättre faktaunderlag skulle kunna bidra till politisk påverkan. Ett exempel som nämnts under en av intervjuerna är att det delats ut 1,5 miljarder kronor till extra starka forskningsmiljöer utan en tydlig uppfattning om vad man vill uppnå, utan tillräckligt underlag och utan att man tagit reda på om insatsen varit rätt i förhållande till det som man vill uppnå.

Många menar att man i Sverige glömmer av att ställa frågan om vad forskningens roll i samhället är. Det hävdas att dessa resonemang inte finns i dagens forskningspolitiska debatt i Sverige.

Analysen visar att de svenska forsknings- och ana-

lysmiljöerna har styrkor i relation till undersökning av problemställningar kring forskningspolitikens utveckling, forskningens finansiering, forskningens organisation, samverkan mellan forskning, näringsliv och samhälle, forskningens vetenskapliga kvalitet, innovationsforskning och analys av innovationssystem, koppling mellan forskning och innovation, högskolestruktur och forskningsbehov. Bland de metodiska styrkorna identifieras även kvantitativa metoder där

främst bibliometri värderas som framstående, men även andra områden nämns.

Respondenterna identifierar forskning- och analysmiljöerna som mindre framstående inom effektanalyser. Detta innefattar bland annat effektutvärderingar av enskilda forskningsåtgärder men även bredare analyser som mäter effekter av forskning på andra politikområden och näringsliv.

BEHOV FÖR ANALYSFÖRMÅGA SOM UNDERBYGGNAD FÖR FORSKNINGSPOLITIKEN

Ett tydligt resultat från både intervjuer, workshop och enkäten är att aktörerna värderar att det finns ett stort behov för stärkt forskning- och analysförmåga som underbyggnad för forskningspolitiken. Många pekar på behov för kvantitativa effektmätningar och det råder även konsensus i att behov finns för mer analys av samband och samverkan, samt större systemanalyser. Generellt efterfrågas även en mer systematiskt återkommande och oberoende analys. Den här typen av analyser anses i nuläget vara relativt frånvarande i Sverige.

Undersökningen har identifierat och testat en rad områden där forskning och analyser om forskning värderas spela en roll för forskningspolitiska processer. Ett intressant resultat är att det inom samtliga områden, trots ovanstående kritik, är en relativt hög andel respondenter som angett att man arbetar kontinuerligt eller återkommande med frågor som berör området. Det är särskilt analysområden kring forskningens samhällsbetydelse och utvärdering av utfall av forskningsprogram som anges som områden man arbetar kontinuerligt eller återkommande med.

Här finns däremot en generell tendens till att beställarna i högre grad än utförarna säger att de arbetar kontinuerligt eller återkommande med de nämnda områdena. Beställarna arbetar minst med analyser av forskningssystemets funktion och framåtblickande utvärderingar av forskningssystem. Utförarna arbetar minst med framåtblickande systematisk analys.

Vi har även frågat aktörerna om vilka kompetenser och erfarenheter de anser viktiga för respektive analysområden. Det framgår att analyskompetens tillmäts störst betydelse för samtliga områden. Forskningskompetens anges också ha relativt stor betydelse, dock särskilt vad gäller idémässig och konceptuell analys om värderingar av forskningens samhällsbetydelse. Direkt erfarenhet av det svenska forskningssystemet anses också som viktig för flera av analysområdena. För analys av den forskningspolitiska utvecklingen i omvärlden, i särskilda

länder eller inom särskilda teman finns det däremot ett behov för direkt erfarenhet med utländska forskningssystem. Det finns även en tydlig skillnad i synen på forskningskompetens – respondenter med forskningsutbildning anser i högre grad att forskningskompetens är viktigt för samtliga forskningsområden.

På den mer öppna frågan om behovet för stärkt analysförmåga som underbyggnad för forskningspolitiken beskriver respondenterna flera teman och metoder. Nedan listas områden som flera av aktörerna angett som viktiga:

- Forskning om universitets och högskolors funktion i samhället
- Utbildningssystemets koppling till forskning
- Forskningsfinansiering
- Konsekvensanalys av forskningspolitiska beslut och samband
- Innovationsmätningar i näringslivet
- Analys av samband mellan forskningspolitik och implementering
- Samverkan mellan forskningspolitik och andra politikområden
- Trend- och scenarioanalys
- Internationellt jämförande studier och benchmark
- Internationell omvärldsbevakning
- Utvärdering av reformer
- Fokus på varför tidigare rekommendationer inte genomförs
- Utvärdering av forskningens relevans
- Behov för mer storskalig dataanalys

HUR KAN UNDERUTVECKLAD ANALYSFÖRMÅGA FÖRSTÄRKAS?

Flera aktörer efterlyser att man på politisk nivå i Sverige börjar intressera sig för vad analysförmåga egentligen innebär. Detta anses att sådant intresse idag saknas idag. Det finns en bred önskan om att analyser arbetas in strukturellt för att användas som underlag inför forskningspropositioner i högre grad än i nuläget. Man önskar även införa nya mekanismer för forskare att förmedla sina resultat, samt mekanismer som kan säkra att en ”översättning” sker så att forskningsresultaten kan användas i praktiken.

Det finns också en önskan om att forskningspolitiken i Sverige får ett bredare fokus. I relation till detta efterfrågas en stark myndighetsstruktur för att säkra att det skapas en nödvändig balans mellan hög kvalitet och samhällsbetydelse i forskningspolitiken.

Ett tydligt resultat från samtliga delar av undersökningen är att en stor del av problemet ligger i ett för

svagt samspel mellan beställare och utförare i Sverige. I enkäten svarar 57 procent av beställarna och 59 procent av utförarna att det finns behov att stärka samarbetet mellan de två aktörstyperna inom forskningsområdet.

På den mer generella frågan om samspelet i nuläget svarar endast 30 procent av respondenter inom myndigheter att samspelet är välutvecklat. För respondenter inom universitet och högskolor menar enbart 15 procent att samspelet fungerar väl. I diskussionen runt detta tydliga resultat har flertalet aktörer rekommenderat att det tillkommer en allt större prioritering av dialog och mötesplatser för beställare och utförare. Ett önskemål är även att organisationsmodeller utvecklas för att optimera forskarnas förmåga att utföra relevant och framstående forskning. Även intressen för analysförmåga och en stärkare beställarkompetens måste dock prioriteras.

HUR KAN MAN STÄRKA EN KULTUR DÄR OBEROENDE ANALYS TILLMÄTS STOR BETYDELSE?

För att svara på frågan om hur man stärker en kultur där oberoende analys tillmäts stor betydelse och vad som krävs för att framtida forskningspolitik ska bli mer kunskaps- och forskningsbaserad har vi kombinerat svar från enkäten med underlag och diskussioner från intervjuer och avslutande workshop. Fem rekommendationer har utkristalliserats:

- 1. Förbättrad beställarkompetens och ökat intresse för forskningsunderlag hos politiker.** Flera respondenter lyfter fram behovet av förbättrad beställarkompetens hos myndigheter och departement. Man lyfter även fram att det måste finnas ett intresse hos politiker för forskningsbaserat underlag, något som många respondenter i dagsläget ser som bristfälligt. En respondent menar att det behövs ”fler aktörer i beslutande position som själva bedrivit framgångsrik forskning”. En annan respondent menar att det behövs ”mer kunskap hos politik om vetenskapens villkor, styrkor och svagheter”
- 2. Ökad samverkan, användarvänlig forskning och koppling mellan forskningspolitik och andra politikområden.** Flera respondenter lyfter fram att det krävs större koppling mellan forskningspolitik och andra politikområden samt bättre koppling till näringslivets behov. Det har framförts krav på tydligare koppling mellan forskningspolitiken och

bland annat utbildningspolitik, innovationspolitik och handelspolitik. Man lyfter även fram behovet av direkta möten mellan forskare och politiker, och att intensifiera kommunikationen mellan utförare och beställare. En respondent ser att detta kan främjas genom större personlig rörelse mellan departement, universitet och industri. En annan respondent lyfter fram vikten av styrmedel som kan stärka samverkan. Det framgår även att man efterfrågar krav på mer användarvänlig forskningspolitik, något som några respondenter uttrycker som att det behövs bättre pusselbitar som är mer tillgängliga för beslutsfattare och tjänstemän.

- 3. Mindre styrning, större tillit till forskning och analysmiljöerna.** Några respondenter menar att det behövs en politik som främjar en friare och i mindre grad målstyrd forskning. Här nämner man bland annat att det krävs ett ökat inflytande för forskare och större tillit till forskningsmiljöernas förmåga att själva bedöma och analysera behov. Några av respondenterna pekar på ökad öppenhet för förutsättningslös utredning och forskning. Trots detta ses det vara viktigt att de forskningsverksamma inte själva definierar vad som är forskningsmässigt relevant eller vad som är forskningsmässig hög kvalitet. En viss konsensus om detta krävs, vilket idag saknas i Sverige.

4. Tydligare politisk satsning och ökad långsiktighet.

Flera respondenter lyfter fram behovet av strategisk planering och tydligare styrning av forskningspolitiken och forsknings- och innovationssystem. Här menar man även att det krävs ett fokus på strategisk excellens och prioriteringar. Långsiktighet lyfts fram av de flesta aktörerna i detta sammanhang. Satsningar och strategisk planering behöver få ett långsiktigt fokus. Respondenterna pekar på en politisk styrning som tar ansvar för att formulera syftet för högre utbildning och forskning. Ett förslag från en enskild respondent är att inrätta en forskningskommissionär under statsministern.

5. Klarare skillnad mellan beställare och utförare. För att stärka en kultur där oberoende analys tillmäts större betydelse som underlag till svensk forskningspolitik måste en klarare skillnad mellan beställare och utförare etableras. Det uppfattas som viktigt att tillräcklig armlängd mellan dessa aktörstyper upprätthålls om man vill utveckla en god forskningspolitik.

Detta innebär att beställning, uppdragsbeskrivning och utförande bör skiljas åt. Om beställare och utförare finns inom samma institution, finns risk för en systembevarande utveckling. Ett intressant resultat i enkäten är att många huvudaktörer inom forskningsväsendet i Sverige har en roll som både beställare och utförare av analys. De två rollerna förefaller således vara relativt blandade och skillnaden mellan beställare och utförare är mera otydlig i Sverige än i Danmark och Norge. En klar rekommendation för den svenska miljön är att fler analyser läggs ut till externa miljöer i helt fri och öppen konkurrens. Detta är särskilt viktigt i Sverige då, som aktörerna hävdar, fokuset på vad analysförmåga faktiskt innebär är inte tillräcklig. Dessutom finns i Sverige en relativt snävare forskningspolitisk förståelse och samtidigt en stor oenighet om forskningspolitikens syfte. Dessutom beställs eller utförs kvantitativa effektmätningar, resultatutvärderingar eller systemanalyser med full transparens kring indikatorer och metoder inte i tillräcklig stor skala.



KUNGL. INGENJÖRSVETENSKAPSAKADEMIEN