

OECD om svensk forsknings- och innovationspolitik: mer ledning, färre svaga signaler

OECD har utfört en ny analys av Sveriges forsknings- och innovationspolitik. *Forskningspolitik* har pratat med en av experterna som står bakom rapporten, speciellt om delar i rapporten som handlar om hur svenska universitet finansieras och styrs.

MATS BENNER,
Forskningspolitik

Den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD har med sina «country reports» kommit att bli kraftfältet för en typ av översiktliga landanalyser av länders forsknings- och innovationspolitik. OECD-analyserna utgår från ett lands specifika förhållanden, men tar ofta fasta på hur väl de olika delarna inom forsknings- och innovationspolitiken hänger samman.

Dessa OECD-analyser tycks vara särskilt attraktiva för länder som ser sig som uttalade kunskapsnationer och som därför sätter stort allmänt värde på forsknings- och innovationspolitik – de kan vara stora länder som Kina men också små som Finland och Sverige. Länderna kan kalibrera sina höga ambitioner mot en slags generell internationell standard som OECD kan antas representera. OECD-analyserna görs av mixade team, där OECD:s egen personal varvas med experter från andra analysorgan och akademiska miljöer, för att just få till den där analysen som uttrycker en universell måttstock på kvalitet och ambition i politiken.

Sverige är ett återkommande land i OECD:s utvärderingar, nu senast i form av en uppföljning av de senaste årens forsknings- och innovationspolitiska reformer. *Forskningspolitik* har samtalat kring den svenska utvärderingen med en medlem i detta analysteam, Michael Stampfer. Michael Stampfer är till vardags direktör för den österrikiska forskningsstiftelsen WWTF (Wiener Wissenschafts-, For-

schungs- und Technologiefonds) och en ofta anlitad utvärderare av forsknings- och innovationsprogram inom och utom Österrikes gränser.

Samtalet med Stampfer handlade huvudsakligen om hur universiteten finansieras och leds, men kom också att kretsa mer allmänt kring Sverige som kunskapsnation, nu och i framtiden. OECD-rapporten är både erkännansam och kritisk mot den svenska forsknings- och innovationspolitiken. Sverige träder fram som en ambitiös kunskapsnation, med stora offentliga åtaganden men också ett kunskapsintensivt och internationellt orienterat näringsliv, internationellt framstående universitet, stark betoning på kunskap och innovation också i samhället i stort, och en tydlig ambition att öka de statliga satsningarna och att kanalisera dem på ett målmedvetet sätt: via ökade basanslag, satsningar på excellenta miljöer, stöd till utmaningsorienterad kunskap och en förstärkning av den praktikorienterade forskning som bedrivs av instituten. Ändå är det något fundamentalt som saknas, menar OECD. Det handlar framför allt om samordning, koordinering, internationell utblick och en samlad idé om vad svensk forskning och innovation ska åstadkomma, och ett system för ledning och ledarskap som kan bära upp dessa ambitioner.

Forskningspolitik: Kan du berätta om din del i arbetet?

Michael Stampfer: Vår uppgift var alltså att följa upp de sex olika initiativ som tagits i 2008 och 2012 års forskningspropositioner. Dit hörde en ganska brett sam-

mansatt grupp av insatser: ökning av basanslag och införande av prestationsbaserad tilldelning; strategiska forskningsområden till vissa utvalda områden; strategiska innovationsområden; program för utmaningsdriven innovation; satsning på institutssektorn samt resurser för att öka utväxlingen av svenskt deltagande i Horizon 2020. Jag fick den riktigt svåra delen av arbetet, den som handlade om universitetens basanslag.

Av flera skäl var det svårt att värdera reformerna av basanslagen. Det viktigaste är att det är svårt att veta vart pengarna tar vägen – man måste göra en grundlig utvärdering för att förstå beslutsformer och beslutslogik inom universiteten. Då kan man också förstå hur olika fördelnings- och belöningsmodeller slår och hur pengarna faktiskt kommer till användning. Uppgiften är inte enkel! Men som tur var hade vi hjälp av en del tidigare studier som pekade på typiska drag i den svenska modellen att använda basfinansiering, inte minst att pengarna används på ett lite slumpmässigt och inte särskilt planerat sätt. En underfråga som vi hade att hantera var hur det nuvarande systemet med indikatorer för fördelning av basfinansieringen – med särskild tyngd för bibliometriska indikatorer – fungerar. Här kunde vi konstatera att effekterna av det nuvarande systemet, som infördes efter propositionen 2008, ännu så länge är minimala på lärosätenas profiler. Signalerna är för svaga! Här står Sverige inför ett vägval: Ska man vänta i ytterligare tio år för att se hurdana effekterna blir, eller ska man redan nu konstatera att systemet är för svagt, och möter alltför många institutionella hinder för att vara effektivt. Det är helt enkelt inte designat för att leda till djupa förändringar. Det är format kring historiska attityder inom tio stora universitet i

“pengarna används på ett lite slumpmässigt och inte särskilt planerat sätt”

“det är som om Sverige inte är en del i ett globalt system, med konkurrens, mätningar och annat, utan är sin egen värld”

Michael Stampfer var medlem av OECD-teamet som har analyserat Sveriges forsknings- och innovationspolitik.

“Medfinansieringskraven från finansiärerna och de starka professorerna inom lärosätena styr tillsammans riktningen på verksamheten”

landet, och har egentligen ingen ändrings-effekt på vare sig dem eller på andra delar av högskolesystemet.

Men vad händer i så fall med de nya lärosätena, som ju i Sveriges fall är ganska många?

Frågan är om nya universitet och högskolor ska få specifika incitament att göra specifika saker, tillsammans med forskningsinstitutet, med det lokala näringslivet och myndigheter och andra som partner. Vi ser ju att KK-stiftelsen fått stor effekt för dessa nya lärosäten. Kanske en statlig motsvarighet till den privata KK-stiftelsen, som har som huvuduppgift att finansiera forskning vid Sveriges nya lärosäten, skulle kunna inrättas för att ge dessa lärosäten en tydligare profil? En sådan statlig aktör skulle då kunna göra experiment med prestationskontrakt med des nya universiteten, för att på så sätt ge dem individuella profiler inom undervisning och forskning och med några industrisektorer som allianser. Det skulle skapa mycket mer variation och tydligare rollfördelning.

Vilken dynamik såg ni bland de äldre lärosätena?

Här finns ett stort ledarskapsproblem när fördela gäller att distribuera egna pengar. Alla är starkare än ledarna. Medfinansieringskraven från finansiärerna och de starka professorerna inom lärosätena styr tillsammans riktningen på verksamheten. De fungerar med stark magnetisk kraft. Jag skulle säga att 90 procent av verksamheten styrs på det sättet! Det syns i att man an-

ställer mer och mer personal på basis av externa medel, personal som sedan vill stanna och som på alla möjliga sätt söker en fast anställning efterhand. Detta driver i sin tur på medfinansieringssystemet, eftersom finansiärerna då förväntar sig ett delat ansvar för lönekostnaderna med lärosätena. Praktiskt taget alla vi pratat med beskriver samma bild. Sverige har ett forskningssystem i konstant förändring men utan klara karriärvägar som kan kanalisera all denna energi och ambition. Mer och mer människor söker sig dit, det är ett generöst system med många finansieringskällor och många halvstarka signaler från många olika håll, men ingen samlade kraft. De som är verksamma på verkstadsgolvet fångar upp de signalerna, men de går de akademiska ledarna förbi.

Såg ni samtidigt några skillnader inom landet?

Ja, de mer specialiserade universiteten är mer strategiska, Chalmers och Karolinska institutet och KTH var klart mer framgångsrika på att utveckla strategier och att arbeta efter den. Bland de breda universiteten var Lund det som hade tydligast profilering.

Hur såg ni på frågan om ökade basanslag? Det är ju något av huvudfrågan i dagens forskningspolitiska debatt i Sverige och anses ju av många vara ett viktigt steg mot ökad profilering och strategiskt tänkande på universiteten?

Detta hade vi många diskussioner om i gruppen och det fanns lite olika syn på den frågan. Men vi såg alla att expansionen av basanslag och tillkomsten av de nya strategiska områdena hade avslöjat strukturella utmaningar för universiteten. De rör till exempel ledarskap, anställningsformer och rekrytering av talanger utanför Sverige. Vill regeringen öka basanslagen borde den koppla det till reformer av ledarskap, att ge ledningarna tydligare uppdrag att utöva ledarskap, men också göra förändringar i prioriteringar och kvalitetsbedömningar inom universiteten. Det behövs också ett väsentligt mer stringent karriärsystem om ökade basanslag ska göra nytta. Sammantaget behöver Sverige gå i riktning mot den modell av tydligare ledning och styrning som finns i de anglosaxiska länderna. Samtidigt är omvärlden inte riktigt närvarande i den svenska debatten; det är som om Sverige inte är en del i ett globalt system, med konkurrens, mätningar och annat, utan är sin egen värld.

Vilken fråga är mest akut – vad är mest bråttom?

Utan tvekan är ledarskapsfrågan mest akut. Det framgick både i våra intervjuer och i vår egen analys. De akademiska ledare som var mest inställda på förändring lyfte tydligast fram behovet av nya villkor. Men också de som berättade sin egen historia och inte ville ha några speciella förändringar nämnde den svaga styrningen som ett stort problem. Alla verkar vara överens. Nu gäller handling. 🚀

Stampfer talar i intervjuet inte för OECD som organisation utan i egenskap av enskild expert inom utredningen. OECD rapporten kan läsas på följande webbadress: <http://bit.ly/1LSe5nk>