

Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande

*Jan Lidhard
Ulf Petrusson*

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2012:8*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Förord

Betydelsen av forskning och innovationer för framtida tillväxt och välfärd har på senare tid kommit att framhållas allt tydligare. Statsmakterna satsar också stora resurser på forskning och har höga förväntningar på att högskolesektorn ska leverera samhällsnyttiga resultat. Sverige är redan nu ett av de länder som i relation till BNP avsätter mest resurser för forskning och utveckling. Under perioden 2008-2016 genomförs dessutom en närmare 30 procentig höjning av forskningsanslagen från ca 25 till 34 miljarder kronor per år. Samtidigt hörs röster som menar att satsningarna inte ger motsvarande utväxling i samhällsnytta. Kritikerna menar att den svenska högskolesektorn inte är tillräckligt bra på att genom sin forskning bidra till utveckling och välfärd.

Mot den bakgrunden är det naturligt att Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) – med sitt uppdrag att bidra till att bredda och fördjupa underlaget för samhällsekonomiska avgöranden – intresserar sig för området. Frågan om hur forskningsresultaten ska komma till största möjliga samhällsnytta är mångfacetterad och komplex. Den kan diskuteras utifrån vitt skilda perspektiv som t.ex. betydelsen av utvecklingskapital i tidiga skeden, behovet av högskolenära stödstrukturer eller vikten av personrörlighet mellan högskolan och det omgivande samhället. I denna rapport till ESO analyserar Jan Lidhard och Ulf Petrusson frågan med utgångspunkt i statsmakternas styrning av högskolesektorn och sektorns förutsättningar att leverera det önskade utfallet.

En av författarnas slutsatser är att den politiska styrningen av forskningen är för diffus. Den behöver konkretiseras och i högre grad fokusera på hanteringen av intellektuella tillgångar. Styrningen måste precisera vad högskolan ska göra för att de resultat som kommer fram ska kunna tas tillvara av det omgivande samhället. I detta sammanhang anses det särskilt viktigt att förtydliga

högskoleledningarnas ansvar. En annan viktig slutsats är att högskolesektorn inte har tillgång till de instrument som krävs för att uppnå de ambitioner statsmakterna har när det gäller att se till att forskningsresultaten kommer till nytta. De uppgifter som högskolan har ålagts inom området är inte synkroniserade med reglerna om rätten till forskningsresultaten. De immateriella rättigheterna anses i dag tillfalla de enskilda forskarna vilket försvårar högskolans möjligheter att ta det ansvar statsmakterna eftersträvar. Högskolesektorns rättsliga förutsättningar måste därför ses över och stärkas.

Frågan om hur forskningsresultaten ska kunna komma till största möjliga nytta för samhället är som redan framhållits svår och påverkas av flera faktorer. Den evidensbaserade kunskapen inom området är också begränsad och de närmare sambanden mellan forskning, patentering, innovationer och ekonomisk tillväxt kan inte betraktas som slutligt klarlagda. Här finns fortsatt ett stort utrymme för fördjupade överväganden och konkreta åtgärdsförslag.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Sylvia Schwaag Serger, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang ansvarar författarna själva för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i november 2012

Lars Heikensten
Ordförande för ESO

Författarnas förord

Det finns en politisk övertygelse om att forskning och innovation har stor betydelse för den framtida välfärdsutvecklingen. Högskolan förväntas i allt större utsträckning bidra till nya innovationer och nya kunskapsdrivna näringar. Forskargrupper ska därvid kunna agera som professionella samarbetsparter på internationella arenor för forskning, utbildning och innovation. Den politiska ambitionen är att i allt större utsträckning göra ekonomin kunskapsbaserad.

Denna utveckling medför svåröverskådliga utmaningar. Det är därför uppenbart för oss att det krävs ett offentligt ledarskap för att möjliggöra såväl omfattande innovationsverksamhet som samhällsomvandlande processer. Den grundläggande fråga vi ställer oss är i vilken utsträckning högskolan har förutsättningar att ta sig an utmaningarna i denna samhällsomvandling. Vi anser att staten som huvudman för högskolan har behov av att utveckla sin förståelse för olika styrmedel, hur de samverkar och på olika sätt möjliggör respektive motverkar högskolans ansvarstagande. Vi menar också att även högskolan och dess olika företrädare är i behov av en sådan överblick.

Dessa frågor har vi analyserat närmare i en underlagsrapport till ESO i juni 2012. Den rapport som vi lämnar nu bygger helt på den analys vi gjort i denna underlagsrapport. Föreliggande rapport har en sammanfattande karaktär, med en tyngdpunkt på slutsatser och åtgärdsförslag. De underliggande resonemangen redovisas i sin helhet i underlagsrapporten.

I underlagsrapporten finns även referenser till vetenskaplig litteratur och rapporter av olika slag.

Stockholm och Göteborg i oktober 2012

Jan Lidhard
Ulf Petrusson

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	13
1 Inledning.....	17
1.1 Bakgrund och sammanhang	17
1.2 Innovationspolitik.....	17
1.3 Högskolans ansvar och förutsättningar att samverka och verka för nyttiggörande	19
1.4 Statens ansvar att styra högskolan och nyttiggörandet	20
1.5 Studiens syfte och innehåll.....	21
2 Nya förutsättningar för styrningen av högskolans nyttiggörande - en problematisering	25
3 Politiken som styr högskolans nyttiggörande.....	31
3.1 Analys av den politiska målstyrningen	31
3.2 Målstyrning som styrform	33
3.3 Generella reflektioner om målstyrningens realiserbarhet	35
3.4 Ett utvecklat förhållningssätt	40
3.5 Våra förslag.....	41

4	Rättsliga förutsättningar för högskolans nyttiggörande	45
4.1	Analys av regelstyrningen.....	45
4.2	Regelstyrningen som styrform.....	47
4.3	Generella reflektioner om regelstyrningens realiserbarhet	52
4.4	Ett utvecklat förhållningssätt	56
4.5	Våra förslag.....	57
5	Innovationsmyndigheters och finansiärs främjande av högskolans nyttiggörande	63
5.1	Analys av program- och projektstyrningen.....	63
5.2	Program- och projektstyrningen som styrform.....	65
5.3	Generella reflektioner om program- och projektstyrningens realiserbarhet.....	66
5.4	Ett utvecklat förhållningssätt	69
5.5	Våra förslag.....	71
6	Styrning av högskolans resurser för forskning och nyttiggörande	73
6.1	Analys av resursstyrningen.....	73
6.2	Generella reflektioner om resursstyrningens realiserbarhet	74
6.3	Ett utvecklat förhållningssätt	76
6.4	Våra förslag.....	78

Sammanfattning

Offentligt finansierad forskning bedrivs i stor utsträckning hos högskolan som i huvudsak är statlig. Statsmakterna har preciserat högskolans nyttiggörandeuppgift till att verka för att forskningsresultaten ska komma till samhällelig nytta. Uppgiften är en del av kärnverksamheterna utbildning och forskning. De politiska förväntningarna är höga men samtidigt oprecisa.

Den övergripande frågan för oss är hur staten utnyttjar sina olika styrmedel för att möjliggöra för högskolan att ta sitt ansvar som samverkande och nyttiggörande aktör i förhållande till övrig offentlig sektor och till näringsliv. Vi har därför utvecklat en styr- och analysmodell som gör det möjligt för oss att ta ett helhetsgrepp på området. Den ska utöver att hjälpa oss med analysen av högskolans innovationsverksamhet också kunna användas i själva styrningen av verksamheten. En särskilt viktig dimension är möjliggörandet av en institutionell utveckling. Vi tänker då särskilt på utvecklingen av s.k. kompletta akademiska miljöer¹ samt utvecklingen av arenor för forskning och innovation.² I rapporten analyserar vi fyra styrformer:

Målstyrning: Mål inom forsknings- och innovationspolitiken för hanteringen av offentligt forskningsresultat.

Regelstyrning: Utformningen av det rättsliga ramverk som högskolan ska förhålla sig till.

Program- och projektstyrning: Hur forskningsfinansiärer och innovationsmyndigheter valt att driva högskolans samverkan och nyttiggörande.

Resursstyrning: Tilldelningen av medel samt ändamålet med denna.

¹ Innefattar förutom utbildning, forskning, samverkan och nyttiggörande även olika lednings- och stödsystem, se utgångspunkt 2 i avsnitt 2.

² Se utgångspunkt 6 i avsnitt 2.

Rapportens analys fokuserar på högskolans förmåga att hantera intellektuella tillgångar. Ett övergripande antagande är att styrningen – i vart fall på de naturvetenskapliga, tekniska och medicinska områdena – i större utsträckning kommer att behöva fokusera på hanteringen av dessa tillgångar. Det finns i framför allt den europeiska program- och projektstyrningen en förväntan om att nätverks- och projektorganisering ska bidra med flexibla organiseringsformer som har en ökad handlings- och innovationskapacitet. Då fokuseras det på ett naturligt sätt på hanteringen av de kollektiva och öppna kunskapsprocesserna som transaktioner av intellektuella tillgångar. Det förefaller som att den svenska staten endast fragmentariskt tagit intryck av den utveckling och harmonisering som sker av forsknings- och innovationshanteringen på EU-nivå. Dessutom avviker den svenska högskolan på ett märkbart sätt från vad den europeiska kommissionen verkar för på området.

Vid styrningen av vem som ska ha ansvaret att nyttiggöra resultat och hantera forskningsprocesser blir det rimligt att fokusera på frågan om vem som har rätten till resultatet. Frågan är bl.a. vilka rättsliga förutsättningar högskolan har att nyttiggöra forskningsresultaten. Med fokus på intellektuella tillgångar blir det tydligt att styrningen av högskolans nyttiggörande bör integreras i styrningen av forskningen.

Högskolan är en central innovationsaktör men den är samtidigt en statlig myndighet. Myndighetsdimensionen ställer särskilda krav på verksamheten. Styrning av de olika delarna av högskolans nyttiggörandeverksamhet är viktig för att dessa delar ska fungera. En komplikation är samspelet med forskarna i deras privata kapacitet. Det finns en otydlighet vad gäller högskolans ansvar i förhållande till de anställda som privata aktörer.

Vår utgångspunkt är att staten som huvudman för högskolan har en viktig roll på innovationsområdet. Staten kan svara för vissa kritiska delar av verksamheten som inte någon annan aktör tar ansvar för i tillräcklig utsträckning. I detta ingår att skapa goda allmänna förutsättningar för samverkans- och nyttiggörande-processer, t.ex. genom att

- svara för den övergripande styrningen på central nivå
- skapa tydliga och sammanhängande regler för verksamheten
- ta huvudansvaret för finansiering av kommersialiseringsbara forskningsresultat i tidiga skeden

- utveckla den institutionella infrastrukturen för forskning och innovation

Mot bakgrund av den relativt otydliga situation som föreligger i dag menar vi att staten har ett särskilt ansvar att *utveckla förutsättningarna* för högskolan som organisation att samverka och verka för nyttiggörande.

Den rättsliga regleringen på området måste ses över och förtydligas. I synnerhet måste högskolans rättsliga förutsättningar att verka som aktör i dessa sammanhang stärkas. En annan uppgift bör vara att se över högskolelagen, högskoleförordningen, uppfinnarlagen och annan speciell förvaltningsrätt. Även det problematiska förhållandet mellan nyttiggörandereglererna och det allmänna förvaltningsrättsliga regelverket måste klargöras. I samband med översynen av den rättsliga regleringen bör incitamentsstrukturerna – både för högskolan och den enskilde forskaren – uppmärksammas särskilt.

Vi förordar ett *helhetsgrepp* i regelstyrningen av den institutionella utvecklingen av högskolan som aktör med ett akademiskt och integrerat ansvar för utbildning, forskning och nyttiggörande. Helhetsgreppet är viktigt på grund av just samspelet mellan de rättsliga förutsättningarna: att verka som samverkande och nyttiggörande aktör, att hantera intellektuella tillgångar, att hantera ärenden om nyttiggöranden samt att låta de anställda nyttiggöra. Exempelvis är reglerna om högskolans uppgift inte synkroniserade med reglerna om rätten till forskningsresultaten. De olika reglerna bör därför ses över samtidigt. Vi vill även understryka betydelsen av att svenska forskningsfinansiärer tar ett ansvar för att högskolans hantering av intellektuella tillgångar professionaliseras. Högskolan måste säkerställa att bakgrundskunskap och projektresultat hanteras ändamålsenligt även om högskolan inte är rättsinnehavare.

Den verksamhetsanpassade styrningen av de olika universiteterna och högskolorna måste också utvecklas. Styrningen måste precisera det akademiska ansvaret för nyttiggörande på högskolenivå. Det är särskilt angeläget att *högskoleledningarnas ansvar* lyfts fram. Styrningen bör även precisera ambitionsnivån för samverkan och nyttiggörande. Denna styrning bör vara konkret och tydlig. Det ankommer närmast på regeringen att ta initiativ till en förbättrad styrning av högskolan.

Summary

Publicly funded research is largely conducted at higher education institutions that are mainly state-owned. The Government has defined the role of higher education institutions regarding research utilisation as promoting the uptake of research findings for the benefit of society. This task is part of the core activities of education and research. Political expectations are high but imprecise.

The overall question for us is how the central government uses its various policy instruments to enable higher education institutions to meet their responsibility as a collaborative partner promoting utilisation in relation to other public sector actors and to industry. We have therefore developed a management and analysis model that enables us to take a holistic view of the area. In addition to helping us analyse the innovation activities of higher education institutions, it can also be used in the actual management of their activities. A particularly important dimension is the facilitation of institutional development, and more specifically, the development of ‘complete academic environments’³ and of arenas for research and innovation.⁴ The report analyses four management mechanisms:

Management by objectives: Research and innovation policy objectives for the management of public research results.

Management by regulation: The design of the legal framework with which higher education should comply.

Management of programmes and projects: Decisions by research funders and innovation agencies concerning collaboration and utilisation on the part of higher education institutions.

³ In addition to education, research, collaboration and utilisation, this also includes various management and support systems; see premise 2 in section 2.

⁴ See premise 6 in section 2.

Management of resources: Allocation of funding and the purpose of this.

The report's analysis focuses on the ability of higher education to manage intellectual assets. An overall assumption is that management – at least in the fields of science, technology and medicine – will need to focus to a greater extent on the management of these assets. There is an expectation, especially within European management of programmes and projects, that network and project organisation should contribute flexible organisational forms that have a greater capacity for action and innovation. The focus then naturally falls on the management of collective and open knowledge processes as transactions of intellectual assets. It seems that the Swedish State has been influenced only fragmentarily by the development and harmonisation occurring in research and innovation management at EU level. Moreover, Swedish higher education deviates noticeably from the ambitions of the European Commission in this area.

In governing who is to be responsible for research utilisation and managing research processes, it is reasonable to focus on the issue of who has the right to the findings. This issue includes the legal conditions higher education institutions have at their disposal to utilise the results of research. By focusing on intellectual assets, it becomes clear that the management of utilisation by higher education institutions should be integrated with the management of research.

Institutions of higher education are key innovators, while at the same time they are government agencies. The latter dimension places special demands on their activities. Management of the various parts of their utilisation activities is important if these parts are to function effectively. One complication is the interplay with researchers in their private capacity. There is a lack of clarity concerning the responsibility of higher education institutions in relation to their employees as private actors.

Our starting point is that the state, as the entity responsible for higher education institutions, has an important role in the area of innovation. The state can be responsible for certain critical parts of the activities for which no other actor takes sufficient responsibility. This includes creating good general conditions for collaboration and utilisation processes, for example through:

- taking responsibility for the overall management at central level,
- creating clear and coherent regulations for the activities,
- taking primary responsibility for funding commercially viable research findings at early stages, and
- developing institutional research and innovation infrastructure.

In view of the relatively unclear situation that exists today, we believe the state has a special responsibility to create the conditions for higher education as an organisation for collaboration and the promotion of utilisation.

The legal regulations in this area must be reviewed and clarified. In particular, the legal framework of higher education institutions must be strengthened to enable them to operate as an actor in this context. Another task should be reviewing the Higher Education Act, the Higher Education Ordinance, the Inventors Act and other special administrative law. The problematic relationship between the regulations governing utilisation and the general administrative regulatory framework must also be clarified. In connection with review of the legal regulations, particular attention should be paid to incentive structures – both for higher education institutions and the individual researcher.

We recommend a holistic approach in regulating the institutional development of higher education institutions as an actor, with an academic and integrated responsibility for education, research and utilisation. This holistic approach is important particularly because of the interplay between the legal conditions: acting as a collaborative partner promoting utilisation, managing intellectual assets, addressing matters of utilisation and letting employees leverage the benefits. For example, the rules governing the task of higher education are not synchronised with the rules governing the rights to research results. The various rules should therefore be reviewed simultaneously. We also wish to emphasise the significance of Swedish research funders taking responsibility for ensuring that higher education's management of intellectual assets is professionalised. Higher education must ensure the effective application of background knowledge and project findings, even if the higher education institution is not the holder of the rights.

Adaptive governance of the various universities and institutes of higher education must also be developed. Governance must specifically define the academic responsibility for utilisation at higher education level. It is particularly important to highlight responsibilities of higher education management. Governance should also specify the level of ambition concerning collaboration and utilisation. This governance should be clear and concrete. It is the Government's responsibility to take the initiative to ensure better governance of higher education institutions.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och sammanhang

Innovationsområdet har utvecklats som ett viktigt politiskt område. Förväntningar finns att en stärkt innovationsförmåga ska lösa många samhällsproblem. Samtidigt är det ett område som det är svårt att fånga konturerna på, bl.a. eftersom innebörden av begreppet innovation inte alltid är tydlig. Det innefattar dock alltid ett inslag av förnyelse eller nyskapande. En innovation bör enligt vedertagen uppfattning även ha ett ekonomiskt eller samhälleligt värde. Vi uppfattar därför att innovation i vid mening kan förstås som någon form av nyttiggörandeprocess.

Sättet att få fram kunskap samt möjligheterna att nyttiggöra forskningsresultat utvecklas med tiden. Innovationerna har en nära koppling till den utveckling som sker i näringslivet och till de utmaningar som då uppstår. Den tekniska utvecklingen medför t.ex. möjligheter att öka inmutandet av intellektuella tillgångar.

Innovationer på forskningsområdet förväntas leda till nytta i olika bemärkelser. Denna nytta anges i politiska sammanhang ofta i termer av stärkt konkurrenskraft som leder till ökad ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Förväntningarna på resultaten av de innovationspolitiska insatserna uttrycks även i snävare nytto-termer, t.ex. att kommersialisera forskningsresultat genom nybildning av företag.

1.2 Innovationspolitik

Innovationspolitiken har sitt ursprung i olika politiska insatser för att förändra och förnya näringslivet. Politiken har haft som central uppgift att förse näringslivet med kvalificerad kunskap och kompetens, främst på det tekniska området. Även forskningspolitiken har efter hand uppmärksammat de behov av kunskap och

kompetens som gjort sig gällande både i näringslivet och i det övriga samhället. Inte bara på det tekniska området utan även inom t.ex. naturvetenskap, medicin och samhällsvetenskap.

Det finns ett stort intresse för innovationsfrågor på EU-nivå. Det handlar om hur den europeiska industrin ska stärka sin konkurrenskraft för att öka den ekonomiska tillväxten och därigenom sysselsättningen. Dessa motiv sammanfaller med de svenska syftena med innovationspolitiken. De innovationspolitiska insatserna ska således leda till samhällsnytta, i jämförelsevis vid bemärkelse. Olika initiativ har tagits för att förbättra samordningen av forskning, både på nationell nivå och på gemenskapsnivå. Därigenom uppnås en ökad långsiktighet i satsningarna. Initiativen för i många fall samman bl.a. industri och forskningsinstitutioner i privata-offentliga partnerskap inom viktiga områden.

I november 2011 lanserade den europeiska kommissionen (kommissionen) ett sjuårigt ramprogram för forskning och innovation kallat Horizon 2020.⁵ Det sammanför alla pågående finansieringsprogram för forskning och innovation med olika forskningsaktiviteter. Syftet är att öka konkurrenskraften och tillväxten genom att bygga en kunskaps- och innovationsbaserad ekonomi som bidrar till att hantera samhällsliga utmaningar.

EU har initierat en modell som beskriver kunskapsutbytet mellan högskolan och det omgivande samhället. Modellen som fått en viss normerande påverkan har många komplexa och parallella processer. Den kallas Kunskapstriangeln (forskning – utbildning – innovation).

Innovationspolitik och forskningspolitik antas ha ett nära samband. Även om en stor del av FoU numera sker i näringslivets regi är de offentliga insatserna fortfarande betydande. En slutsats av olika teorier och modeller är att det finns ett tydligt positivt samband mellan investeringar i FoU och tillväxt.

Begreppet innovationspolitik är inte helt fast i sina konturer och förefaller dessutom förändras över tiden. Som politikområde torde det för många framstå som fragmentariskt och svårt att få överblick över.

⁵ Horizon 2020 – The Framework Programme for Research and Innovation. 30.11.2011. COM(2011) 808 final.

1.3 Högskolans ansvar och förutsättningar att samverka och verka för nyttiggörande

Högskolan har en samverkans-, informations- och nyttiggörande-uppgift. Denna har integrerats i de två huvuduppgifter för högskolan som anges i 2 § högskolelagen (SFS 1992:1434), att svara för utbildning och forskning. Sedan juli 2009 gäller att i dessa uppgifter ska ingå att samverka med det omgivande samhället, informera om verksamheten och verka för att forskningsresultat från högskolan kommer till nytta. Alla är överens om att högskolans ansvar är att ägna sig åt utbildning och forskning i vetenskaplig mening. Det är högskolans kärnverksamhet. För i första hand de tekniska och medicinska högskolorna har det sedan länge varit en uttrycklig ambition att bedriva tillämpad forskning som är inriktad på nyttiggörande. Detta gäller numera även för stora delar av samhällsvetenskapen.

Under de senaste årtiondena har det blivit allt vanligare att ställa upp förväntningar om att högskolan ska bidra till framtidens näringar på ett mer konkret sätt än att tillhandahålla välutbildade personer och samhällsrelevanta forskningsresultat. Utländska universitet har utvecklat Technology Transfer Offices (TTO) och andra organisationer som har till uppgift att licensiera och på andra sätt nyttiggöra forskningsresultat. Det är ett utmanande ansvar även för de mest avancerade universiteten i Europa att inte bara vara delaktiga i utan också värd för olika typer av forskningskonsortier. Öppenhet är därvid en viktig förutsättning. Starka forskargrupper förväntas i allt större utsträckning vara delaktiga i sådana sammanhang.

En viktig fråga när det gäller samverkans- och nyttiggörande-uppgiften är vilket ansvar högskolan som organisation ska ha samt vilket ansvar som ska vila på den enskilde forskaren. Forskare och lärare hos högskolan har ett relativt fritt arbete – åtminstone enligt det tänkta normsystemet. Reglerna på innovationsområdet har också kopplingar till bestämmelsen i 6 § högskolelagen om frihet för själva forskningen. Som allmänna principer gäller enligt denna bestämmelse att forskningsproblem får väljas fritt och att forskningsmetoder får utvecklas fritt. Dessutom får forskningsresultat publiceras fritt. Vidare tillämpas ett s.k. lärarundantag avseende patenterbara uppfinningar som utvecklats inom hög-

skolan.⁶ Högskolans lärare (professorer, lektorer och övriga lärare) behåller rätten till de uppfinningar som är gjorda i anställningen hos högskolan. Någon rätt anses således inte övergå till arbetsgivaren om inte avtal om detta har ingåtts.

Eftersom vi studerar den offentliga delen av forskningen är det naturligt för oss att ta vår utgångspunkt i statens roll och intressen på området. Högskolan är en central aktör på innovationsområdet men är samtidigt en statlig myndighet. Den blir därigenom en del av rättssubjektet staten.

1.4 Statens ansvar att styra högskolan och nyttiggörandet

När statliga medel används i statlig regi förutsätter det styrning i olika former. Det är rimligt att förvänta sig att denna styrning blir mer tydlig och medveten ju mer medel som tillskjuts. Den statliga resursinsats som riktas till offentlig forskning är betydande. Den statliga styrningen på området är dock problematisk.

Ett centralt tema i diskussionen om statens styrning av högskolan är påverkan och samspelet med den akademiska friheten. Det har sedan länge funnits en politisk vilja att ge högskolan en hög grad av frihet i sin verksamhet eftersom det anses bäst främja verksamheten. Även om styrning i stor utsträckning handlar om att möjliggöra autonomi och handlingskraft är det fortfarande svårt att se vilken form av styrning som krävs. Inom organisationsforskningen finns en skepticism kring vad som kan åstadkommas med organisationen som sådan. Organisatorisk autonomi och identitet är svåruppnådda inom en verksamhet som högskolan. Detta förklaras bl.a. med att högskolan är en professionsdriven organisation. Betecknande för denna form av organisation är att ansvaret för verksamheten i stor utsträckning ligger på forskaren och läraren. Samtidigt saknar organisationens ledning i stor utsträckning hierarkisk kontroll över verksamheten.

Framgångsrika akademiska miljöer utvecklas där starka forskargrupper har möjlighet att integrera utbildning, forskning, samverkan och nyttiggörande av forskningsresultat. Den kanske mest framträdande utmaningen vad gäller styrningen av högskolan som organisation är möjliggörandet av dessa s.k. kompletta

⁶ 1 § lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar (upppfinnarlagen).

miljöer.⁷ Detta medför att det är just styrningen av högskolan som organisation som behöver förändras och utvecklas.

Det ligger nära till hands att fokusera på högskolans organisation och uppgifter när man eftersträvar autonomi och förbättrat resultat. I vissa fall har lösningen blivit att i praktiken privatisera högskolan. Exempelvis har Chalmers tekniska högskola (Chalmers) ombildats till en stiftelse. För närvarande diskuteras att ombilda ytterligare högskolor till stiftelser. I ett läge då det inte är helt klart vilken grad av styrning respektive frihet som är ändamålsenlig vill vi ifrågasätta om en ändring av verksamhetsformen är den lämpligaste vägen att gå. Det kan dessutom ifrågasättas om Chalmers i praktiken tillåtit – eller för den delen själv önskat – att utvecklas annorlunda än de statliga högskolorna. Frågan är om det inte tvärtom är viktigt att värna om det statliga huvudmannskapet i den omvälvningsprocess som för närvarande kännetecknar högskolan. Vi anser att man i detta skede först och främst ska fördjupa förståelsen av den statliga styrningen som sådan. Därefter kan man se vilka förändringar i styrningen som behöver göras.

Det är enligt vår mening alltid viktigt i en statlig struktur och i ett statligt sammanhang att så långt som möjligt undvika oklarheter om ansvarsförhållandena eller om förväntningarna på verksamheten. Denna är ju i stor utsträckning beroende av tydliga förutsättningar. För att säkerställa att ansvarsförhållanden och förväntningar är tydliga bör det ställas särskilda krav på det övergripande statliga ledarskapet. Vi menar att uppmärksamheten särskilt bör riktas mot samspelet mellan regeringen och högskoleledningarna. Frågan är om just högskoleledningarna har fått tillräckliga förutsättningar att kunna realisera de förväntningar som regeringen i ökad utsträckning ställer på högskolans nyttiggörande. Högskoleledningarna kan behöva tydligare förutsättningar och därmed ett starkare stöd, inte minst för att högskolan är professionsdriven.

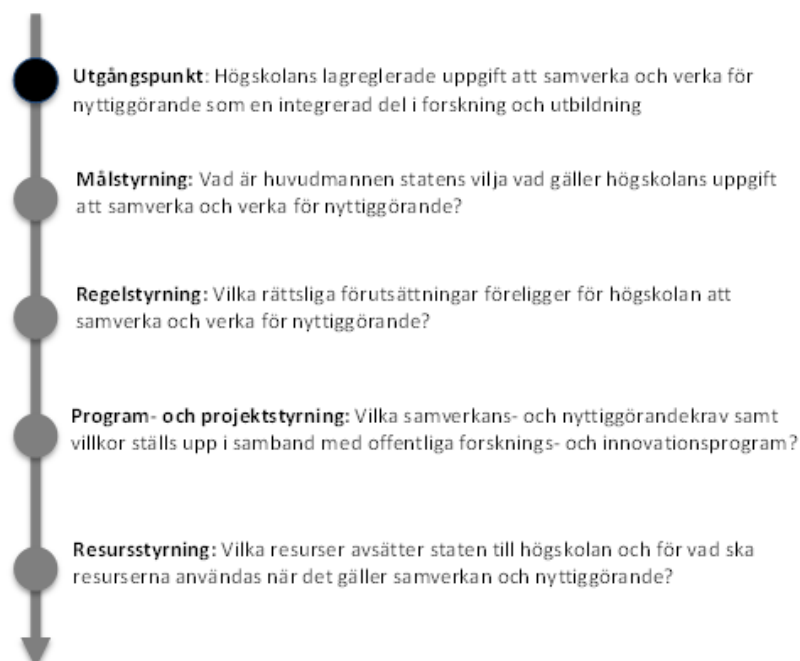
1.5 Studiens syfte och innehåll

Vår analys – som i sin helhet redovisas i underlagsrapporten – sker i ljuset av högskolans utökade uppgift att verka för nyttiggörande. Vår ambition är att bidra till kunskapen om hur statlig styrning

⁷ Innefattar även olika lednings- och stödsystem, se utgångspunkt 2 i avsnitt 2.

möjliggör respektive motverkar de institutionella förutsättningarna för högskolan i detta avseende. Vi har följaktligen valt att nalkas innovationsområdet på ett sätt som är något annorlunda än det gängse. Vi fokuserar på styrningen av verksamheten – inte på verksamheten i sig. Vi har utvecklat en styrmodell som vi använder för att ge en bild av hur styrningen faktiskt ser ut. Vår ambition med modellen är att visa hur styrningen samspelar med utvecklingen av de ovan nämnda kompletta miljöer där forskning, utbildning, samverkan och nyttiggörande integreras. Sättet för staten att styra högskolans nyttiggörande av forskningsresultaten sammanfattas i figur 1 som även visar några av de viktigaste frågorna som vi belyser i studien.

Figur 1 Modell för analys av statens styrning av högskolans samverkan och verkande för nyttiggörande



Vi studerar i viss utsträckning hur de olika styrformerna har utvecklats. En central frågeställning i analysen är hur högskolans omgivning har förändrats och hur detta påverkar styrningen av högskolan.

Ett genomgående tema i vår studie är hur statens styrning möjliggör respektive begränsar utvecklingen av de framgångsrika

kompleta akademiska miljöerna. Ett annat genomgående tema är hur styrningen påverkar högskolans möjligheter att verka som aktör på arenor för forskning och innovation.⁸

⁸ Se utgångspunkt 6 i avsnitt 2.

2 Nya förutsättningar för styrningen av högskolans nyttiggörande - en problematisering

Det ses som givet att innovationspolitiken utvecklas i ett nära samband med näringslivsutvecklingen och de utmaningar som denna innebär. Det är också ofrånkomligt att rollen för högskolan förändras kontinuerligt med hänsyn till dessa förändringar. Hanteringen och nyttiggörandet av forskningsresultaten påverkas av de förväntningar som finns i samhället. Vi problematiserar styrningen av högskolans nyttiggörande av forskningsresultaten. Det görs på ett mer ingående sätt i underlagsrapporten med utgångspunkt i fyra relativt vedertagna och även sammanlänkade utvecklingsprocesser som vi förknippar med omvandlingen till kunskapssamhället:

- Teknisk utveckling och ökat inmutande av intellektuella tillgångar
- Utvecklingen av ett kunskapsbaserat affärsskapande och öppna innovationsprocesser
- Utvecklingen mot kunskapsregioner
- Utvecklandet av internationella arenor för forskning och innovation

Dessa utvecklingsprocesser skapar nya utmaningar för högskolan. Vi vill uppmärksamma hur utvecklingen påverkar förväntningarna på högskolan som organisation och dess nyttiggörande av forskningsresultaten. Analysen av utvecklingen mynnar ut i ett antal slutsatser som utgör utgångspunkter för de följande kapitlen. I dessa mer styrningsinriktade kapitel utvecklas närmare vad nyttiggörandet och verkandet för nyttiggörande kan tänkas inne-

bära. Vi vill även närmare analysera den roll och det ansvar vi anser högskolan rimligen bör ha i en alltmer kunskapsbaserad ekonomi. Ett antal slutsatser kan dras av denna utveckling. Dessa leder fram till åtta viktiga utgångspunkter för vår analys.

Utgångspunkt 1: Forskaren har huvudansvaret för integrationen av forskning, utbildning och innovation

Den kanske viktigaste av våra utgångspunkter är att högskolan är professionsdriven. Det är forskarens och lärarens förmåga och inställning som är grunden till all akademisk verksamhet, även nyttiggörandet. Det har också observerats empiriskt att akademisk skicklighet samt entreprenörsaktiviteter går hand i hand. Samtidigt kan akademiker med bakgrund som entreprenörer förstärka forskargrupper. Det är i detta sammanhang också viktigt att understryka vikten av att akademikerna som profession har en stabil värdegrund. Det individuella ansvaret att verka för samhällliga värden – t.ex. ett hållbart samhälle – har fortsatt samma betydelse då forskaren också engagerar sig i nyttiggörandeaktiviteter.

Utgångspunkt 2: Forskargruppen som komplett miljö blir högskolans främsta institution

Det är en relativt väl etablerad empirisk slutsats att det är de starkaste och mest banbrytande forskningsmiljöerna som tenderar att med framgång ägna sig åt nyttiggörande. Innovationsinriktad kunskap som exempelvis patentinformation och information om samhällsutvecklingen stärker forskargrupper snarare än distraherar dem från forskningen. Sedan några decennier sker forskning i många fall i sådana forskargrupper, särskilt på de naturvetenskapliga, tekniska och medicinska områdena. Forskarnätverken är många gånger internationella. Det bildas därför i allt större utsträckning internationellt starka forskningsmiljöer med förmåga till forsknings- och industrisamverkan. Viss styrning behövs för att bygga dessa miljöer. I dag är det uppenbart att nyttiggörande innefattar så mycket mer än kommersialisering av idéer för potentiella produkter. Högskolans nyttiggörandefunktion är därför också mer än ett system för hantering av forskarens idéer.

Högskolan skapar en förmåga där framgångsrika s.k. kompletta akademiska miljöer aktivt deltar i samhällsprocessen. Att nyttiggöra blir således en fråga om att integrera forsknings- och utbildningsinsatser med delaktighetsprocesser som innefattar olika lednings- och stödsystem. Detta förutsätter ett relativt avancerat organisatoriskt förhållningssätt där bottom up- och top down-processer samspelar och där ansvar delas mellan akademiker som kollegium, förvaltning och linjeorganisation.

Utgångspunkt 3: Hanteringen av intellektuella tillgångar utvecklas till en fundamental styrningsmekanism

En annan viktig utgångspunkt som vi anser följer av de utvecklingsprocesser vi diskuterat ovan är att forskarnas, forskargruppernas och högskolans förmåga att vårda och hantera intellektuella tillgångar blir allt mer betydelsefull. Förmåga att hantera intellektuella tillgångar blir i större utsträckning en förutsättning för att högskolan ska kunna verka som en partner åt industrin och även bidra till att det skapas nya företag. Metoder för hantering av intellektuella tillgångar handlar om att möjliggöra värdeskapande. Den legala kontraktshanteringen av intellektuella tillgångar blir därför en viktig byggsten för att etablera forskningskonsortier och andra institutioner för öppen forskning och innovation.

Utgångspunkt 4: Öppenhet behöver byggas

Utvecklingen visar enligt vår mening också att öppenhet inte längre är något som följer av publiceringen av forskningsresultat. Att högskolan har en primär uppgift att bidra till en allmänt tillgänglig och öppen kunskapsbank är en uppenbar och synnerligen viktig utgångspunkt. En inte lika uppenbar utgångspunkt är att högskolan numera aktivt måste verka för och konstruera öppenhet. För att säkerställa öppenhet måste forskaren och högskolan styra den.

Utgångspunkt 5: Den akademiska friheten får allt fler dimensioner

Att värnandet av akademisk frihet är en viktig utgångspunkt säger sig självt. Samtidigt är det enligt vår uppfattning inte självklart vad den akademiska friheten står för. Vilken aktivitet ska friheten avse?

Det är t.ex. viktigt att skilja mellan akademisk frihet att publicera och frihet att driva ett privat företag med offentligfinansierad forskning som bas. Publiceringsfriheten är i huvudsak okontroversiell medan akademisk frihet vid kommersialisering inte är självklar. Viktigt är givetvis för vem friheten gäller. Är det viktigare att det utvecklas fria och kritiskt oberoende forskningsmiljöer eller ska frihet och kontroll för den individuella forskaren vara viktigare? Med utgångspunkt i globaliseringen och utvecklingen av högskolan som en internationell aktör kan man ifrågasätta om det inte med akademisk frihet menas något ytterligare. Vad krävs för att högskolan som organisation ska kunna utvecklas som fri, kritisk och oberoende aktör i förhållande till näringslivet och nationella offentliga aktörer? Akademisk frihet på denna strukturella nivå kan mycket väl stå i konflikt med den enskilde forskarens strävan efter frihet.

Utgångspunkt 6: Högskolan är beroende av autonomi, frihet och kapacitet att verka som aktör på en internationell arena

En viktig utgångspunkt är att högskolan utvecklar sin förmåga att verka som aktör på en internationell såväl som en lokal arena för forskning och innovation. Högskolan som organisation blir en allt mer betydelsefull aktör på de europeiska arenorna för forskning och innovation. Den bildar dessa arenor tillsammans med t.ex. forskningsinstitut, industrin, småföretag och offentlig sektor. Dessutom förväntas högskolan ta del i ansvaret för den lokala och regionala ekonomiska utvecklingen. Vi anser att högskolan i dessa sammanhang måste framstå som en aktör med förmåga att ta på sig ett kontraktuellt ansvar. Det blir därför allt viktigare att anställda företräder högskolan som organisation och inte enbart sig själva. Kontraktuellt är det givetvis viktigt att kunna avgöra vem som gör ett åtagande. Utvecklingen mot autonomi handlar ofrånkomligen om tillit och lojalitet – externt såväl som internt. Att låta de anställdas och andras externa privatägda företag kontrollera portföljer av forskningsresultat är inte ägnat att stärka högskolans akademiska frihet. Tvärtom kommer högskolan i så fall att befinna sig i många svårhanterliga beroendeförhållanden. Dessa kommer att inskränka högskolans förutsättningar att ta del i forsknings-samverkan, men också att bygga upp en position som en kritisk och oberoende aktör i samhällsutvecklingen.

Utgångspunkt 7: Högskolan är inte någon hierarkisk organisation som utan vidare låter sig styras eller som har förmåga att styra

Högskolan är inte något företag och inte heller en myndighet i gängse mening. Många betraktare ser gärna högskolan som en kollegial verksamhet där forskare och lärare tillsammans styr verksamheten. Vi menar dock att detta förhållningssätt inte alls är självklart i dagens högskola. Allt större förväntningar ställs på ledningen och den linjeorganisation som finns. En inte obetydlig maktstruktur finns givetvis i högskoleförvaltningen. En viktig utgångspunkt är följaktligen att högskolan är en relativt komplex organisation som inte utan vidare låter sig styras. Inte heller är det en organisation som helt lätt kan driva frågor. Det har också konstaterats att ambitioner på chefsnivå att omvandla sig till ett "entreprenöriellt universitet" mycket väl kan få en motsatt effekt. När frågan hur högskolan som organisation ska ta ansvar för nyttiggörande diskuteras är det viktigt att precisera i vilken utsträckning det är akademikerna som kollegium, linjecheferna eller förvaltningen som har det primära ansvaret. Det är givetvis även viktigt att skilja på det kollegiala ansvaret och det ansvar som följer av att forskaren kan ha rätt till resultatet i sin privata kapacitet.

Utgångspunkt 8: Det statliga styrningsansvaret är viktigt

Utvecklingen av kunskapssamhället visar att frågor om nyttiggörande inom högskolan är viktiga. Högskolan som organisation har en betydelsefull roll att spela men förutsättningarna att kunna göra detta är inte de bästa. Utvecklingen av olika typer av förutsättningar förefaller inte vara i balans. Den akademiska kulturen med sina klassiska frihetsideal är inte något problem så länge nyttiggörandet ses som en privat angelägenhet för forskaren. Men när högskolan som organisation numera är aktören vars intressen ska tas till vara blir situationen mer problematisk. Styrningen av nyttiggörandet kan även bli problematisk mot bakgrund av de politiska frihetssträvandena att göra högskolan mer autonom inom statsförvaltningen. Ett viktigt antagande för vårt arbete är att styrning och frihet inte står i motsatsförhållande till varandra. Tvärtom menar vi att styrning är viktig för att möjliggöra frihet. Styrning och incitamentskapande kan vara två termer för samma

fenomen. Styrningen är dessutom viktig för att hantera intresse-avvägningar, inte minst för att hantera avvägningar mellan olika frihetssträvanden. Särskilt viktig är frågan om styrningen för att tydliggöra ansvar. Att högskolan är statlig kan i denna omvälvande tid ses som en möjlighet snarare än som byråkratiskt svårhanterligt. Särskilt för att motverka en missriktad kommersialiseringsiver. Värden som transparens, öppenhet och samhälleligt ansvarstagande är viktiga att slå vakt om. En synnerligen betydelsefull utgångspunkt för oss är dock att statsmakterna tar sitt ansvar för styrningen.

3 Politiken som styr högskolans nyttiggörande

3.1 Analys av den politiska målstyrningen

Staten styr nyttiggörandet genom att ställa upp mål för verksamheten. I förekommande fall preciserar regeringen mål, återrapporteringskrav och eventuella uppdrag i regleringsbrev till högskolan och andra myndigheter. Staten ställer upp dessa mål på olika nivåer. Målen samspelar med varandra. Mål- och resultatstyrning är den styrform som har stått i centrum för uppmärksamheten under de senaste decennierna. Den benämns ofta enbart resultatstyrning. Prestationer och samhällsliga effekter är viktigast för de styrande. Den grundläggande logiken bakom resultatstyrningsmodellen är att politik och förvaltning kan och bör hållas isär. Politikerna ska utforma mål och riktlinjer för högskolans verksamhet och dess utvärdering. Hur resultatet ska nås får den styrde i stor utsträckning bestämma själv. Vi kallar för vår del denna styrform för målstyrning. På nyttiggörandeområdet formuleras nämligen de politiska syftena i regel huvudsakligen i allmänna termer, inte i termer av konkreta resultat som ska uppnås.

När den statliga styrningen av högskolan analyseras närmare uppstår frågan i vilken utsträckning den akademiska verksamheten är beroende av mål för att bedriva sin verksamhet. Det kanske är så att verksamheten egentligen främst behöver tydliga förutsättningar. Det kan gälla ändamålsenliga strukturer och tillräckliga resurser för att kunna driva verksamheten. Samtidigt är det tydligt för oss att frågorna kring innovation och nyttiggörande hos högskolan är synnerligen politiska till sin karaktär. Verksamheten har därför inte nödvändigtvis sitt ursprung i en utveckling av en intern akademisk kultur. Vi anser att det är rimligare att se det ökade intresset för nyttiggörande som resultatet av förändrade omvärldsförväntningar. Dessa fångas också i mer eller mindre utsträckning upp av

politiken. Frågan är om inte området präglats just av en diffus målstyrning och att akademikerna själva ytterst motvilligt närmat sig uppgiften att nyttiggöra.

Vår ambition är att ge en bild av hur målstyrningen utvecklats. Vi vill urskilja olika kategorier av mål på olika nivåer. Det har varit ett konkret syfte för oss att utveckla en förståelse för de kausala sambanden på de olika nivåerna. Vi kan urskilja dessa mål:

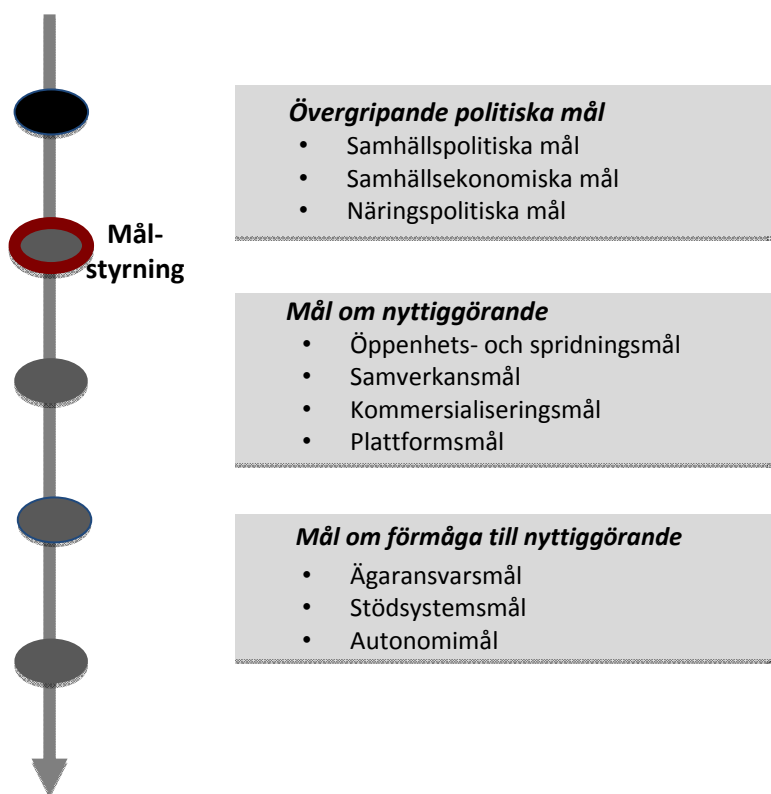
- *Övergripande mål* – t.ex. samhällspolitiska, samhälls-ekonomiska och näringspolitiska mål
- *Mål om nyttiggörande* – t.ex. öppenhets- och spridningsmål, kommersialiseringsmål, plattformsmål
- *Mål om förmåga till nyttiggörande* – t.ex. ägaransvarsmål, stödsystemsmål och autonomimål

Målen på den lägre nivå som gäller förmåga till nyttiggörande är medel för att uppfylla målen om nyttiggörande, vilka i sin tur är medel för att uppfylla de övergripande målen. En mål-medelanalys blir därför ett naturligt inslag i den analysmodell som vi har utvecklat. I synnerhet när det gäller målen om förmåga till nyttiggörande är det egentligen mer naturligt att se målen som medel. Vår analys av dessa mål görs mot bakgrund av frågan hur politiken har utvecklats över tiden när det gäller förväntningar på hur högskolan ska utveckla förmåga och organisation för nyttiggörande.

Övergripande mål behöver brytas ned i delmål på olika nivåer och kausala samband behöver påvisas, något som även förordas i andra sammanhang⁹ när allmänna frågor om statlig styrning diskuteras. För att försöka fånga och tydliggöra målstyrningen historiskt – men även framåtriktat – har vi därför utvecklat vår analysmodell enligt följande:

⁹ Se t.ex. utredningen Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75), s. 14.

Figur 2 Analys av målstyrningen av högskolan



Vi har analyserat utvecklingen av den politik som styr högskolans nyttiggörande sedan början av 1940-talet. Analysen har gjorts med utgångspunkt i de propositioner, skrivelser och offentliga utredningar som vi funnit mest relevanta för förståelsen av den politiska styrningen.¹⁰

3.2 Målstyrning som styrform

I underlagsrapportens avsnitt 3.2–3.4 gör vi en närmare analys av den statliga målstyrningen av högskolans nyttiggörande.

¹⁰ Se referenserna i underlagsrapporten.

Övergripande politiska mål

Vi kan konstatera att det är de samhällsekonomiska och näringspolitiska målen som är mest framträdande under i princip hela den studerade perioden. Ur ett akademiskt perspektiv är det inte självklart att förhålla sig till sådana mål.

Det har sedan länge funnits grundläggande insikter om forskningens betydelse för samhällsutvecklingen. Vi kan se en viss skärpning i formuleringen av de övergripande målen i anslutning till två större kriser i svensk ekonomi, 1970-talskrisen och krisen i början av 1990-talet. Det blir vid sådana krissituationer tydligt vilka förväntningar den politiska nivån har på högskolan som en viktig resurs i förnyelsen, omvandlingen och omställningen av näringslivet.

I princip upprepas liknande syften med styrningen sedan lång tid. Det är inte någon större skillnad i detta hänseende mellan olika regeringar. I forskningspolitiska propositioner handlar det i regel om att

- öka konkurrenskraften i näringslivet
- bidra till utveckling och förnyelse, främst i näringslivet
- öka den ekonomiska tillväxten

I näringspolitiska propositioner betonas i regel

- främjandet av utvecklingen av teknisk kompetens
- skapandet av förutsättningar för ekonomisk tillväxt

Målen om nyttiggörande

Öppenhets- och spridningsmålet finns angivet redan på ett tidigt stadium. Ett sådant mål – och kanske det viktigaste – är hög personrörlighet mellan högskolan och det omgivande samhället. Samverkansmålet har varit närvarande åtminstone sedan början av 1980-talet. På ett tidigt stadium har det förutsatts att högskolan på olika sätt ska samverka med näringslivet, t.ex. genom uppdragsforskning. Kommersialiseringsmålet blir aktuellt först efter hand. Det sker inte som en medveten politik utan som en anpassning efter det faktiska handlandet och verksamheten hos olika högskolor i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Plattformsmål formuleras inte uttryckligen men vi ser att de växer fram

efter hand genom att s.k. innovationskluster uppmärksammas och bejakas.

Målen om förmåga till nyttiggörande

Frågan om vilka politiska förväntningar som finns på ägaransvarsmålet kan belysas främst genom att följa hur frågan om lärarundantaget i uppfinnarlagen har hanterats i propositioner sedan 1940-talet. Denna fråga kopplas i vissa fall ihop med frågan om högskolans uppgift. Det görs dock inte någon samlad analys av frågorna. Även om det aldrig har föreslagits något avskaffande av lärarundantaget har det legat nära till hands att överväga ett ökat ägaransvar för högskolan, men på ett annat sätt. Vi ser att stödfunktioner för nyttiggörande av forskningsresultat inte är någon ny företeelse. Sådana har funnits sedan länge. Dessa system har ända fram till slutet av 2000-talet haft sin tyngdpunkt utanför högskolan. Först i och med inrättandet av innovationskontor inom högskolan börjar detta synsätt luckras upp. Även om ägaransvaret fortfarande i praktiken ligger på den enskilde forskaren. Genom uppbyggnaden av centrumbildningar och innovationskontor sker en betoning av autonomimålet. Även samverkansuppgiften har efter hand blivit tydligare. Det finns numera också en förväntan att högskolan och dess ledning ska ta ett större ansvar i olika avseenden.

3.3 Generella reflektioner om målstyrningens realiserbarhet

Den närmare analys av målstyrningen som vi gjort i underlagsrapporten ligger till grund för följande reflektioner och slutsatser.

Övergripande reflektioner

Den målstyrning av nyttiggörandet som framtonar vid studier av styrdokumentet ger sammantaget ett fragmentariskt intryck. Styrningen förefaller därför inte vara ett resultat av en sammanhållen politik. Det är även påfallande hur långsamt området utvecklas. Ett medel som tilldrar sig stort politiskt intresse är

resurstilldelningen till stödstrukturer av olika slag. Vi finner dock att tilldelningen av ekonomiska resurser ofta sker innan det redovisats någon fördjupad analys av de strukturella förutsättningarna att kunna tillgodogöra sig resurserna.

Frågan är: På vems initiativ har målen formulerats? Såvitt vi kan konstatera är det svårt att spåra att de ursprungliga initiativen skulle ha tagits i högskolan, t.ex. i strategidokument. Det mesta tyder på att förväntningar och mål har sitt ursprung utanför högskolan, kanaliserade genom den politiska strukturen.

Vi kan inte se att frågor om måluppfyllelse står i förgrunden i de dokument som studerats. Förväntningar finns, men de är uttryckta i allmänna termer. I regleringsbrev återfinns inte några kvantifierbara resultat som ska återrapporteras, t.ex. antal nya företag eller nya licensieringar. Vi ser även att det sällan sker en närmare medelanalys, t.ex. hur sambanden mellan medlen ser ut. Det kan enligt vår mening hänga samman med yvigheten i flera centrala begrepp som används, t.ex. begreppen innovation och Kunskaps-triangeln.

Det förs sällan en diskussion om statens roll, möjligheter och begränsningar på nyttiggörandeområdet i de relevanta forskningspolitiska propositionerna. Däremot i näringspolitiska propositioner. Retoriken på forskningsområdet befinner sig i ett läge där det hela tiden är nödvändigt att förhålla sig till frihetsdiskussioner på olika nivåer. Förändrade förutsättningar för värdeskapande och förändrat sätt att bedriva forskning har inte heller fått något tydligt genomslag i den statliga styrningen. I och med att statsmakterna haft en så ambivalent hållning till principiella frågor om statens roll på nyttiggörandeområdet har även rollen för högskolan blivit problematisk. I praktiken har det inneburit en oklarhet om var ansvaret för nyttiggörandet ska ligga.

Högskolans ägaransvar

Problemen på området blir mer framträdande när man studerar hur statsmakterna ser på högskolans förmåga att ta ett ägaransvar. Frågan är om det är rimligt att se nyttiggörandefrågan som en privat angelägenhet för forskaren. Ska högskolan t.ex. vara beroende av att äganderätten till forskningsresultaten måste övergå från forskaren till högskolan genom övertalning eller förhandling? Är det rimligt att högskolan ska behöva konkurrera om rätten till

de resultat eller uppfinningar som tagits fram med högskolans egna (dvs. statens) resurser? Hur många forskningsresultat som skulle kunna komma till nytta förblir outnyttjade eftersom vissa forskare saknar förmåga att hantera sina intellektuella tillgångar? När sådana frågor diskuteras bör det lyftas fram att samverkans- och nyttiggörandeuppgiften ligger på högskolan, inte på en enskild individ.

Den nuvarande målstyrning som avser ägaransvaret har sin grund i föreställningen om den ensamme och starke forskaren. Detta förhållande gäller numera sällan inom de delar av högskolan som får fram flest forskningsresultat med stor kommersiell potential, dvs. inom teknik, medicin och naturvetenskap. Sådan forskning drivs för det mesta i forskargrupper där individer kommer och går. Detta försvårar bedömningen av de individuella rättigheterna. Dessutom underlättas inte heller samarbete på forskargruppsnivå eftersom det är svårt att bedöma i vilken mån resultatet härrör från en enskild forskares bidrag eller har uppkommit som ett resultat av gemensamma insatser.

Frågan är även i vilken utsträckning en målstyrning där det primära ägaransvaret läggs på den individuella forskaren utgör ett hinder för högskolans nyttiggörande. I praktiken torde endast en mindre andel forskare ha tillräckligt engagemang och intresse att bedöma och ta ansvar för möjligheterna att nyttiggöra sin forskning.

Utländska erfarenheter

Att rättighetsfrågorna i dag innebär allt större utmaningar är de flesta initierade bedömare ense om. Denna insikt har för övrigt varit vägledande i det förändringsarbete som har skett i flertalet jämförbara länder. En omfattande studie över hanteringen av intellektuella tillgångar bland EU:s medlemsländer har gjorts på uppdrag av kommissionen.¹¹ En av studiens slutsatser är att det finns svag eller ingen evidens för att ett system med ett lärarundantag skulle resultera i bättre kunskapsöverföring till näringslivet. I stället finns det stark evidens för att institutionellt ägande ger bättre förutsättningar för detta.

¹¹ Eecke, Kelly, Bolger och Truyens (2009), *Monitoring and analysis of technology transfer and intellectual property regimes and their use*.

En av flera centrala frågor är således om högskolan ska vara förhindrad att använda och nyttiggöra de resultat eller uppfinningar som tagits fram med högskolans egna resurser. Principen att staten som finansiär och högskolan som huvudman är med och delar ägaransvaret med forskaren blir i allt större utsträckning framträdande i den internationella utvecklingen. Den principen har också varit vägledande för den amerikanska utvecklingen där den federala finansieringen varit styrande (Bayh-Dole Act). Samma gäller för de förändringar som gjorts i de länder som anammat den amerikanska modellen. Högskolan ges i regel rätt att ta över de anställdas uppfinningar om det bedöms vara ändamålsenligt.

Utvecklingen i andra länder visar enligt vår mening att det går att finna lösningar som inte behöver komma i konflikt med principen om forskningens frihet. I Norge har avskaffandet av lärarundantaget 2003 medfört att universiteten har fått en tydlig ägarroll utan att publiceringsfriheten för forskaren tagits bort. Ägarrollen har manifesterats i riktlinjer för rättighetshandlingen som är gemensamma för universiteten. Huvudregeln är att universiteten eller forskningsinstitutionerna ska behålla rättigheterna till resultaten. Enligt den finska motsvarigheten till den svenska uppfinnarlagen ska samtliga anställda hos högskolan omfattas av en särskild lag om rätt till uppfinningar vid högskolor.¹² Högskolan kan ta över rätten till forskningsresultat som gjorts tillsammans med utomstående part som utförare eller med extern finansiering, t.ex. av Finlands Akademi och Tekes¹³, s.k. avtalsforskning. Annan forskning benämns öppen forskning. Rätten till resultat från den öppna forskningen ska i regel behållas av forskaren. Högskolan kan dock under vissa förutsättningar ta över rätten om forskaren inte själv nyttiggör uppfinningen. Reglerna som gäller sedan 2007 innebär i praktiken att högskolans samverkansforskning samt en stor del av grundforskningen räknas som avtalsforskning. Högskolan har därmed en möjlighet att ta över rätten till resultaten av denna forskning. Förändringsarbetet i jämförbara länder visar att det går att hitta balanserade lösningar i Sverige för ansvarsfördelningen vid rättighetshandlingen. Framst de norska och finska lösningarna samt erfarenheterna av dessa förändringsarbeten bör enligt vår mening studeras närmare.¹⁴

¹² Se lagen (369/2006) om rätt till uppfinningar vid högskolor samt prop. RP 259/2004/rd.

¹³ De finska motsvarigheterna till Vetenskapsrådet och Vinnova.

¹⁴ Även de danska erfarenheterna av ett avskaffat lärarundantag sedan 2000 bör studeras.

Högskolans förutsättningar att ta ansvar

Det har ifrågasatts¹⁵ om högskolan har tillräcklig kompetens, tillräckliga stödstrukturer och de finansiella resurser och förutsättningar som krävs för att nyttiggöra alla forskningsresultat. Om det i det enskilda fallet skulle vara på det viset bör högskolan naturligtvis avstå från att ta över rättigheterna. Detta bör också gälla om det bedöms att forskaren har bättre förutsättningar eller möjligheter än högskolan att svara för nyttiggörandet av resultaten.

En annan betydelsefull fråga är om högskolan getts tillräckliga förutsättningar – rättsliga och andra – att hantera situationen. En diskussion om behovet av förtydligande av högskolans uppgift i högskolelagen har förts i decennier. Först i juli 2009 görs det på ett mer substantiellt sätt genom tillägget att högskolan ska verka för nyttiggörande av forskningsresultaten. En viktig förutsättning för att högskolan ska kunna leva upp till sitt ansvar är att högskolans ägarstyrning är effektiv. Det är emellertid de högskoleanställda (främst forskare) som har initiativet att nyttiggöra forskningsresultaten. Forskaren har inte någon skyldighet att verka för ett nyttiggörande av forskningsresultaten motsvarande den som högskolan har. Den privata rätten till forskningsresultaten hämmar i praktiken högskolans möjligheter att ta sitt ansvar för nyttiggörandet. Målet om nyttiggörande kan inte uppfyllas utan att både nödvändiga och tillräckliga medel ges till högskolan, i första hand ägaransvaret. Frågan är hur högskoleledningarna har hanterat detta problem. Den blir t.ex. tämligen konkret när frågan om resurser till stödorganisationer diskuteras, dvs. vid realiseringen av stöd-systemsmålet.

Det bör finnas olika ambitionsnivåer för högskolans samhällsansvar. Målstyrningen måste konkretiseras för varje högskola om den ska bli kraftfull. Alla högskolor måste ägna sig åt utbildning och forskning i vetenskaplig mening. Vissa högskolor bör i huvudsak stanna på denna nivå. Det är dock inte lika självklart att gå vidare och ta ett organisatoriskt och akademiskt ansvar för att t.ex. driva utvecklingsprojekt mot offentlig sektor, skapa nya företag och licensiera kunskap. Att dessutom ha förmåga att inte bara vara delaktig i utan också bärare av t.ex. forskningskonsortier och öppna innovationskluster är ett utmanande ansvar, även för de mest avancerade universiteten i Europa.

¹⁵ Exempelvis i prop. 2008/09:50, s. 121.

Med den inriktning som forskningspolitiken har sedan lång tid tillbaka är det inte så lätt att stärka styrningen. Grundforskningens behov har sedan länge stått i centrum för uppmärksamheten. Det gör att en eventuellt starkare styrning för att uppnå större nytta är svår att genomföra. Vi vill dock peka på några sådana möjligheter. Det handlar bl.a. om att fokusera på *förutsättningarna* för nyttiggörandet – t.ex. regelstyrningen – i stället för på nyttiggörandet i sig.

3.4 Ett utvecklat förhållningssätt

Vår huvudslutsats är att den statliga målstyrningen av nyttiggörandeområdet är mycket betydelsefull i den utvecklingsfas som Sverige nu befinner sig. Med omvandlingen mot kunskapssamhället då förutsättningarna för den akademiska verksamheten förändras är det viktigt att staten är tydlig med vilka förväntningar som finns och vilka mål högskolan har att uppfylla. Vi menar också att om vi ska använda begrepp som innovation, innovationssystem, kunskapsregioner och Kunskapstriangeln behöver begreppen ges ett någorlunda konkret innehåll.

Statens och den statliga styrningens roll i förhållande till högskolan ska inte underskattas. Ett viktigt första led i detta sammanhang är behovet av en mål-medel-förståelse. Vilka medel gynnar vilka mål? Ett sätt att ta sig an en sådan uppgift är vår styrmodell som tydliggör målen för högskolan på tre nivåer:

1. Övergripande politiska mål
2. Mål om nyttiggörande
3. Mål om förmåga till nyttiggörande

Det blir då uppenbart att mål på en lägre nivå är ett medel för ett mål på en högre nivå.

Ur ett styrningsperspektiv är det en näraliggande slutsats att det är på nivå två och tre som målen eller medlen behöver utvecklas och förtydligas. Först och främst eftersom det ligger i sakens natur att mer övergripande mål riskerar att ha en mindre normerande verkan. Detta är särskilt fallet då man på denna nivå fastnar i ett alltför retoriskt förhållningssätt och bara diskuterar målen i allmänna termer, t.ex. ökad ekonomisk tillväxt eller ökad konkurrenskraft. Men det behöver inte vara så. Just för högskolan är det viktigt att lyfta fram betydelsen av normerande värderingar. När

frihet diskuteras i förhållande till styrning är det viktigt att lyfta fram detta. Akademisk verksamhet har alltid haft och kommer förhoppningsvis även i framtiden att ha förutsättningar att styras med ambitionen att realisera värden som är avgörande för samhället – t.ex. icke-diskriminering, rättvisa och hållbarhet. Sådana mål kommer redan till uttryck i högskolelagen. Det är emellertid inte uppenbart för alla betraktare av området att nyttiggörande handlar just om att försöka realisera dessa värden.

Vid styrning för att uppnå måluppfyllelse är det lätt att hänge sig åt ett förhållningssätt där man räknar företag, licenser eller existerande samarbeten. Det är nödvändigt att statsmakterna tydliggör att nyttiggörande hos högskolan inte handlar om att nå kommersiell framgång utan om att ta sig an de för samhället viktiga utmaningarna. Det bör tydliggöras att högskolans samverkan bör ske på akademiska grunder, dvs. att ett värderingsbaserat och kritiskt förhållningssätt tillämpas. Det blir då också tydligt att det är ett viktigt mål att högskolan så långt som möjligt klarar av att vara oberoende och fri. Om målbilden är tillräckligt tydlig i detta avseende kan förmodligen många onödiga diskussioner undanröjas. Exempelvis att det skulle vara någon form av fundamental rättighet och extra löneförmån för de anställda att kunna placera det som skapats med gemensamma resurser i ett eget privat bolag.

För att öka tydligheten och konkretiseringen är det viktigt att fokusera även på nivå två och tre, dvs. på mål om nyttiggörande och mål om förmåga till nyttiggörande. Genom att utveckla den målstyrning som gäller samspelet mellan dessa mål finns det förutsättningar att få till stånd en mer fungerande bas för övrig styrning. En målstyrning som hänger samman på de tre nivåerna är nyckeln till framgång för en fungerande statlig styrning.

3.5 Våra förslag

För att konkretisera våra synpunkter på en förbättrad målstyrning vill vi lämna ett antal förslag som rör både regerings- och högskolenivån.

1. Tydliggör och utveckla på regeringsnivå på vilket sätt nyttiggörandet är ett akademiskt ansvar

Förhållandet mellan mål och medel. Tydliggör hur olika mål och medel förhåller sig till varandra. Tydliggör de olika målen för

högskolan (de övergripande målen, nyttiggörandemålen samt målen om förmåga till nyttiggörande). Preciserar vad statsmakterna förväntar sig av högskolan, särskilt dess ledning.

Akademiskt ansvar. Fokusera på det akademiska ansvaret för nyttiggörande. Utgångspunkt tas i ett kritiskt och värderingsbaserat förhållningssätt där vikten att värna det akademiska oberoendet betonas.

Integration av nyttiggörandet. Tydliggör innebörden av nyttiggörandet samt förhållandet till olika innovationsbegrepp och innovationsmodeller. Av tydliggörandet ska framgå hur nyttiggörandet på ett konkret sätt ska integreras i utbildning och forskning.

Frihet och entreprenörskap. Visa hur det offentliga ansvarstagande för nyttiggörande kan kombineras med forskarens drivkrafter att få forska fritt, ägna sig åt entreprenörskap och även tjäna pengar på sin forskning.

Infrastruktur. Skapa en ny utvecklad struktur för forskning och innovation. Möjliggör att det kan byggas öppna plattformar tillsammans med näringslivet. Se till att strukturen harmoniseras med den europeiska och internationella nivån.

Metodutveckling och metodstöd. Ta ansvar för att det utvecklas metoder för värdering av intellektuella tillgångar och att stöd ges vid tillämpningen av metoderna. Metoder skulle kunna tas fram t.ex. för en tillgångsredovisning från varje högskola. Det bör lämnas ett utredningsuppdrag att se över dessa möjligheter.

2. Ge ett innovationsuppdrag till varje högskola

Redovisning av högskolans förutsättningar. Ledningen för varje högskola bör självständigt analysera vilka förutsättningar den har att leva upp till de olika slag av ansvar för samverkan och nyttiggörande samt nivåer av dessa som statsmakterna formulerat. Ledningen bör redovisa motiven för de avvägningar mellan olika resursinsatser för olika typer av forskning – även grundforskning – som gjorts. Mot bakgrund av denna analys bör en realistisk ambitionsnivå väljas. Denna analys och detta val av ambitionsnivå bör redovisas tillsammans med andra policydokument från högskolan. Redovisningen bör uppdateras kontinuerligt.

Innovationsplan från varje högskola. Högskolans ledning redovisar till regeringen en utvecklingsplan i form av en innovationsplan. Den innebär en utvidgning och fördjupning av de handlingsplaner och strategier som redovisats till regeringen hittills under 2000-talet. Innovationsplanen innefattar:

- ambitionsnivå för samverkan och nyttiggörande
- förutsättningar i form av forskningsstrukturer och stödstrukturer samt medel till förfogande
- nyttiggörandemål (ekonomiska och andra mål)
- mål för nyttiggörandeförmåga (t.ex. hantering av intellektuella tillgångar)
- hur tillgängliga resurser kan användas för att uppnå målen
- vilka hinder som kan finnas för att uppnå målen
- incitamentsstruktur för forskare och andra personer med nyttiggörandeuppgifter

Innovationsuppdrag för varje högskola. Efter analys av respektive högskolas innovationsplan och relevanta redovisningar har regeringen en dialog med varje högskola inför varje forsknings- och innovationsproposition. I en sådan myndighetsdialog är det naturligt att högskoleledningen blir engagerad på ett ingående sätt. Det torde medföra att ledningen blir involverad i nyttiggörandefrågor på ett mer konkret sätt än vad som många gånger är fallet i dag. För att denna rutin inte ska bli alltför betungande resursmässigt bör den förberedas genom att en innovationsmyndighet – t.ex. Vinnova – bereder materialet. Om väsentligare revideringar blir aktuella mellan forsknings- och innovationspropositionerna kan motsvarande rutin tillämpas inför en kommande budgetproposition. Ett tydligt uppdrag ges som knyter an till den överenskomna ambitionsnivån. Resurser tilldelas som är i balans med uppdraget.

Uppföljningssystem för intellektuella tillgångar. Staten utvecklar ett uppföljningssystem för de intellektuella tillgångar som skapas med offentliga medel. Systemet följer upp hur högskolan säkrar bl.a. infrastruktur, databaser och andra värden. Förväntningarna på redovisning bör anpassas med hänsyn till läget i metodutvecklingen enligt ovan.

4 Rättsliga förutsättningar för högskolans nyttiggörande

4.1 Analys av regelstyrningen

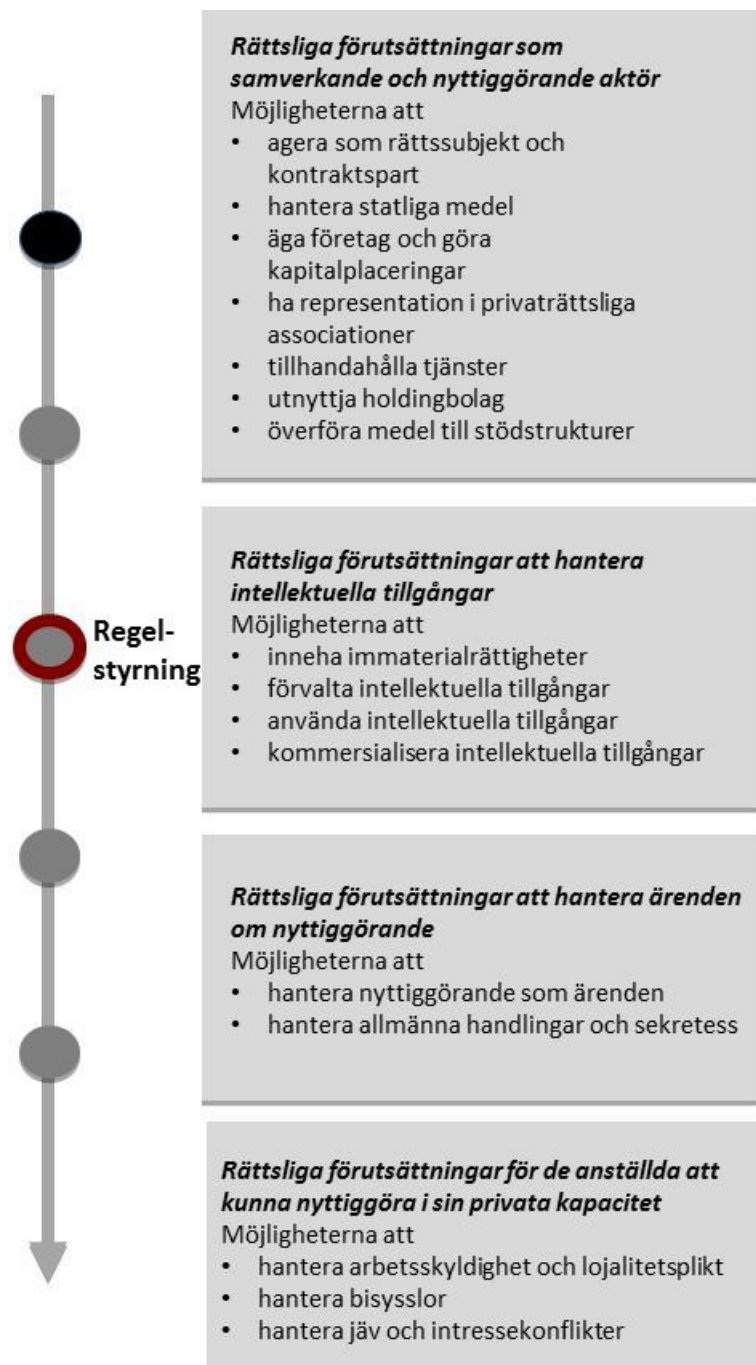
En viktig del av vår analys är regelstyrningen. Med regelstyrning avser vi de rättsregler som utformats särskilt för högskolan men också alla de regler som är tillämpliga utan att för den skull ha utformats med tanke på den situation högskolan befinner sig i.

Vår utgångspunkt är den för högskolan lagreglerade uppgiften att samverka och verka för nyttiggörande. Särskild vikt läggs vid att uppgiften ska hanteras som en integrerad del av kärnverksamheterna forskning och utbildning. Det är ansvaret för högskolan som organisation som analyseras.

Vi har lagt särskild vikt i analysen av samspelet mellan statsmakternas utformning av regeringen och det institutionella möjliggörandet av högskolan som samverkande och nyttiggörande aktör. Fokus är på förutsättningarna för högskolan att utveckla kompletta akademiska miljöer. Vilka förutsättningar har högskolan och dess starka forskargrupper att exempelvis utveckla olika former av samverkan med industriföretag, mindre företag och offentlig sektor? Har högskolan förutsättningar att delta i och hantera större forskningskonsortier och andra strukturella samverkansformer där forskning och nyttiggörande integreras? I detta sammanhang är också högskolans förutsättningar att verka som aktör i den lokala och regionala utvecklingen av intresse.

Det teoretiska arbetet att fånga komplexiteten i regelstyrningen har resulterat i denna analysmodell:

Figur 3 Analys av statens regelstyrning



Modellen har utvecklats för att kunna användas av statsmakterna då man som huvudman avser att styra högskolan. Ambitionen är att modellen ska fånga samspelet mellan statsmakternas utformning av regleringen och högskolans institutionella förutsättningar som samverkande och nyttiggörande aktör. Ambitionen är således att möjliggöra ett helhetsgrepp av regelstyrningen av den institutionella utvecklingen av högskolan som aktör med ett akademiskt och integrerat ansvar för utbildning, forskning och nyttiggörande.

4.2 Regelstyrningen som styrform

I underlagsrapportens avsnitt 4.2–4.5 analyserar vi närmare under vilka rättsliga förutsättningar högskolan har att hantera samverkan och verkandet för nyttiggörande. Regelstyrningen sker genom lagar, förordningar, regleringsbrev och andra beslut. De grundläggande bestämmelserna för högskolan finns i högskolelagen (1992:1434). Denna lag kompletteras av bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100). Det finns även ett antal särskilda författningar för vissa områden. Därutöver finns ett omfattande regelverk för statliga förvaltningsmyndigheter som högskolan ska tillämpa. Exempelvis gäller förvaltningslagen (1986:223) och myndighetsförordningen (2007:515) även för statliga högskolor.

Uppgiften att samverka och nyttiggöra

Som vi konstaterat har högskolans uppgift förtydligats och utvidgats i juli 2009. I den samlade uppgiften ingår numera att verka för att forskningsresultat som är tillkomna vid högskolan ska komma till nytta.¹⁶ I propositionen uttalas att verkandet ska ske genom att högskolan ska vidta åtgärder så att forskningsresultaten kommer till nytta. Nyttan ska uppstå i näringslivet och i samhället i stort. Detta kan enligt propositionen bl.a. ske genom att resultat vidareförädlas, avyttras, kommersialiseras eller kommer till praktisk tillämpning på annat sätt. Kommersialisering kan t.ex. ske genom att uppfinningar patenteras och licensieras ut till befintliga företag eller genom att nya företag bildas. I propositionen uttalas också att ansvaret att skapa goda förutsättningar för att forskningsresultat

¹⁶ Ändringen (SFS 2009:45) infördes i 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) och motiverades i prop. 2008/09:50, s. 115 f.

ska komma till nytta inte behöver innebära att högskolan själv måste vidta alla de åtgärder som kan behövas. Ett viktigt inslag i de ändrade reglerna är att nyttiggörandeansvaret ska utgöra en integrerad del av högskolans samlade uppgift som gäller dels utbildning, dels forskning.

Att högskolan som organisation har ansvar för nyttiggörande är tydliggjort. Hur långt detta ansvar sträcker sig är dock inte uppenbart. Det är inte klart i vilken utsträckning det är högskolan i egen regi som ska verka eller om det omgivande innovationssystemet ska ha den kapaciteten. Vidare är det inte klarlagt i vilken utsträckning det inom högskolan är förvaltningen, ledningen eller det akademiska kollegiet som ska verka för nyttiggörande. Det är inte heller uppenbart i vilken utsträckning det är högskolan eller de högskoleanställda i sin privata kapacitet som ska nyttiggöra.

Det föreligger således ett regelfäst ansvar för högskolan att verka för nyttiggörande. Innebörden av denna regel måste dock utvärderas med utgångspunkt i övriga regler – offentlighetsrättsliga och privaträttsliga – som påverkar högskolans möjlighet och förutsättningar att nyttiggöra. Regelstyrningen utgörs av inverkan av samtliga regler som i någon mening påverkar högskolan i detta avseende. Det är dels regler som särskilt utformats för högskolan, dels alla andra regler som utformats utan särskilt beaktande av högskolans situation. Det är givetvis denna sista kategori som utgör merparten.

En viktig uppgift är att avgränsa det relevanta rättsmaterialet. Vi har fokuserat på det *rättsliga möjliggörandet* av högskolans ansvarstagande. Detta har lett oss till slutsatsen att vi ska fokusera på de rättsliga förutsättningarna för högskolan att:

- verka som en aktör som nyttiggör på en lokal och global arena
- hantera forskningsresultat som intellektuella tillgångar
- hantera nyttiggörande som ärenden och faktiskt handlande
- låta de anställda nyttiggöra i privat regi

Denna ansats möjliggör inte bara en relativt heltäckande analys av regelstyrningen utan påvisar även hur den är avgörande för att lägga den institutionella grunden för nyttiggörandet.

Rättsliga förutsättningar för högskolan att verka som en aktör som nyttiggör på en lokal och global arena

Vi har i kapitel 2 dragit slutsatsen att högskolan är beroende av att kunna verka som aktör på en lokal och global arena med förmåga att nyttiggöra. Ju mer högskolan ser det som viktigt att bygga upp kompletta akademiska miljöer där forskargrupper har förmågan att integrera forskning, utbildning, samverkan och nyttiggörande, desto mer förväntas också av högskolan som organisation. Frågan är vilka rättsliga förutsättningar högskolan har i detta avseende. Ett inledande antagande är att det i dag råder viss otydlighet kring vad som är möjligt för högskolan som organisation att göra när det gäller kommersialisering och andra nyttiggörandeaktiviteter. Vad har högskolan för förutsättningar att ingå avtal och åta sig skyldigheter och rättigheter vad gäller nyttiggöranden och kommersiella transaktioner avseende forskningsresultat?

Rättsliga förutsättningar för högskolan att hantera forskningsresultat som intellektuella tillgångar

I kapitel 2 har vi även lyft fram den ökande betydelsen av intellektuella tillgångar som en av de viktigaste utgångspunkterna för vår studie. Några av de viktigaste regelstyrningsfrågorna som rör nyttiggörandet av forskningsresultat är vem som ska ha tillgång till resultatet av den akademiska verksamheten och ha möjlighet att utnyttja detta. En ännu mer intressant fråga är vem som ska ha förutsättning eller makt att ta ställning till detta. Att verka för nyttiggörande förutsätter någon form av kontroll. Den privaträttsliga regelstyrning som följer av immaterialrätten är på många sätt avgörande för verksamheten att nyttiggöra.

Det pågår dessutom en utveckling där högskolan förutsätts vara en mer autonom aktör som tar på sig ansvaret att delta och även verka som bärare i t.ex. forskningskonsortier och innovationskluster. På europeisk nivå är det ett uttalat mål att utveckla en gemensam arena för forskning och innovation där högskolans hantering av intellektuella tillgångar är ett av de viktigaste medlen i det institutionella bygget.

I den svenska diskussionen har det sedan länge gjorts gällande att när det gäller immaterialrätten till forskningsresultat och andra intellektuella prestationer vid svenska högskolor föreligger ett

lärarundantag. En första fråga att diskutera är vad detta lärarundantag konkret består i. Staten har varit mycket återhållsam i sin regelutveckling. Några lagregler som specifikt avser rätten till immateriella alster i anställningsförhållanden i högskolan finns inte utöver patenträtten och upphovsrätten till datorprogram. Beträffande patenträtten finns dessutom endast en regel där det i lagen om arbetsgivarens rätt till arbetstagarens uppfinningar föreskrivs att ”lärare vid universitet, högskolor eller andra inrättningar som tillhör undervisningsväsendet ska inte i denna egenskap anses som arbetstagare enligt denna lag” (1 § andra stycket).

Rättsliga förutsättningar för högskolan att hantera nyttiggörande som ärenden och faktiskt handlande

Vi anser att en av de viktigaste utmaningarna för staten är hur man möjliggör en utveckling där högskolan som organisation utvecklas för att på ett professionellt sätt hantera t.ex. alla de värdebaserade avvägningar och intressekonflikter som är förknippade med samverkan och nyttiggörande. Frågan är vad högskolans nyttiggörandeuppgift betyder mot bakgrund av reglerna i den allmänna förvaltningsrätten och reglerna om ärendehantering.

Högskolan är en statlig myndighet och har att handlägga sin verksamhet som ärenden. En övergripande fråga är vad som är att betrakta som ärenden vad gäller nyttiggörandeuppgiften. Vad betyder uppgiften att verka för nyttiggörande ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv? Hur ska själva nyttiggörandet handläggas? Hur påverkas ärendehantering av den omständigheten att högskolan i regel inte anses ha någon rätt till det akademiska resultat som ska nyttiggöras?

Hantering av kommersiella processer och andra nyttiggöranden kommer ofrånkomligen att påverka många personer, enskilda såväl som andra offentliga aktörer. I staten finns ett stort behov av upparbetade rutiner för att verksamheten ska fungera. Det förefaller oss dock som att det hos många högskolor saknas rutiner för nyttiggörandeuppgiften, vilket leder till osäkerhet. Om man inte vet hur uppgifter ska handläggas i statlig regi ligger det nära till hands att det utvecklas en miljö där man gärna undviker att ta på sig ansvar. Det riskerar att utvecklas en destruktiv miljö av ifrågasättande och skuldbeläggande, särskilt i förhållande till dem som faktiskt försöker bidra till nyttiggörande. Situationen under-

lättas givetvis inte av att de statsanställda som är inblandade i själva hanteringen äger resultatet av verksamheten. Är det i nuvarande läge över huvud taget möjligt för högskolan att ägna sig åt att verka för nyttiggörande utan att de anställda lärarna och forskarna befinner sig i en konstant jävssituation?

Om högskolan saknar en ordning för vem som fattar beslut om vad när det gäller samverkan och nyttiggörande är risken extra stor att man fortlöpande hamnar i sådana situationer. Ärendehantering är följaktligen direkt kopplad till den interna institutionella ordningen inom högskolan. Det ligger givetvis nära till hands för personer som ägnar sig åt kommersiell verksamhet att se på ärendehantering som något byråkratiskt och negativt. Det behöver dock inte vara så. Tvärtom kan det när hanteringen väl satt sig resultera i en inte bara effektiv ordning utan också i en ändamålsenlig transparens. Det kan även finnas utrymme för mer värdebaserade överväganden.

Rättsliga förutsättningar för högskolan att låta de anställda nyttiggöra i privat regi

Som vi har konstaterat i kapitel 2 kommer mycket av det nyttiggörande som bedrivs vid högskolor att vara beroende av de enskilda akademikernas entreprenöriella drivkrafter. Detta kommer att vara fallet både med och utan lärarundantag. Även om högskolan skulle ta över rätten till immateriella tillgångar skulle högskolan ändå många gånger vara beroende av att forskaren är drivande och delaktig i projektet. Ett antagande kan göras att ett nyttiggörandeansvar alltid i någon mening kommer att vila på enskilda forskare i deras privata kapacitet. Det skulle i så fall innebära att det kan hanteras av deras bolag eller andra strukturer till vilka de har överlåtit sina framtida forskningsresultat.

En stor del av den nyttiggörandeverksamhet som i dag finns hos högskolan syftar till att stödja forskare att i privat regi nyttiggöra forskningsresultat. Högskolans och de omgivande strukturernas innovationsstöd inriktas bl.a. på verifiering, patenterbarhetsanalys, ansökan om patent och andra immaterialrättigheter samt bolagsbildning. Frågor som har börjat diskuteras under senare tid är i vilken utsträckning stödåtgärder som dessa omfattas av statsstödsreglerna, leder till konkurrenssnedvridning och ska förmåns-

beskattas. Dessa frågor är viktiga och de behöver hanteras och förmodligen även utredas närmare.

Vårt fokus är på högskolan som organisation och vi begränsar oss till att i första hand behandla de anställdas samspel med högskolan som förvaltningsmyndighet. Kommer exempelvis de anställdas nyttiggörandearbete att skapa jävs- och förtroende-problem? I vilken utsträckning ska nyttiggörande ses som bisyssla? Vilka begränsningar uppställs i så fall i detta avseende? Hur påverkas relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare?

4.3 Generella reflektioner om regelstyrningens realiserbarhet

Den närmare analys av regelstyrningen som vi gjort i underlagsrapporten ligger till grund för följande reflektioner och slutsatser.

Övergripande reflektioner

När det gäller regelstyrningens realiserbarhet finns det några generella frågor som man bör ta ställning till. Det handlar bl.a. om hur styrningen

- samspelar med högskolans uppgift att samverka och verka för nyttiggörande
- samspelar med den institutionella utvecklingen
- hänger samman i sina delar
- samspelar med annan styrning

Reglerna om högskolans uppgift har successivt anpassats i takt med de förändrade förutsättningarna för verksamheten, även om det skett med viss eftersläpning. Samverkansuppgiften har blivit något tydligare. En avgörande förändring är lagfästandet av nyttiggörandeuppgiften i juli 2009. Det finns dock ett klart behov av ökad tydlighet från statsmakternas sida vad gäller innebörden av nyttiggörandet. Av lagen eller dess förarbeten följer inte vad som förstås med att verka för nyttiggörande. I vilken utsträckning det är högskolan som myndighet som ska ta aktiv del i nyttiggörandet är inte självklart.

Det är med utgångspunkt i den utveckling som skett och i den lagfästa nyttiggörandeuppgiften både rimligt och ofrånkomligt att

högskolan som organisation tar ett större ansvar för nyttiggörandet. Inte minst med tanke på omfattningen av de skattemedel som investeras i högskolan är det rimligt att den som förvaltningsmyndighet tar ett ansvar. Det som särskilt talar för detta är emellertid den utveckling där samverkan och nyttiggörande integreras i forskningen och utbildningen. En utveckling där fokus inte längre är på den ensamme starke forskaren utan i stället på kompletta forskarmiljöer. Miljöer där forskargrupper har förmåga att på internationella arenor samverka med bl.a. andra akademiska forskargrupper, större industriföretag, mindre forskningsintensiva företag och offentlig förvaltning. Denna utveckling innebär rimligen att ansvaret för nyttiggörande frågor – i vart fall i viss utsträckning – flyttas från stödstrukturer utanför högskolan till verksamhet inne i högskolan. Åtminstone för att säkerställa forskargruppens långsiktiga möjligheter att ägna sig åt forsknings-samverkan och att möjliggöra forskningens öppenhet och tillgänglighet.

Frågan är då i vilken utsträckning den nuvarande regelstyrningen möjliggör en sådan utveckling. Högskolans rättsliga förutsättningar att som aktör samverka, nyttiggöra, inneha tillgångar och agera på en internationell arena är underutvecklade och svårgripbara. Det råder inte någon tvekan om att det finns ett antal barriärer som har sin grund i en icke utvecklad och tydliggjord regelstyrning.

Myndighetsformen och förvaltningsrätten

Vi kan bl.a. konstatera att om högskolan som myndighet ska vara mer aktiv i nyttiggörandeprocesser är myndighetsformen inte anpassad för att högskolan som organisation ska ta ett större ansvar. Att högskolor är statliga förvaltningsmyndigheter medför att särskilda förvaltningsrättsliga krav ställs på dem. Samtidigt är det klart att en högskola inte är en myndighet i traditionell mening. Forskning som är en av de två huvuduppgifterna för högskolan avviker tydligt från traditionell statlig förvaltning. Ju mer högskolan ägnar sig åt kommersiella aktiviteter, desto mer kommer den att avvika från den gängse myndighetsrollen.

Vi menar att det finns ett behov av en fortsatt översyn av regelstyrningen vad gäller förutsättningarna att samverka och verka för nyttiggörande inom ramen för myndighetsformen. Det är inte

uppenbart att ett införande av stiftelseformen skulle underlätta verksamheten. Slutsatsen att högskolan bör privatiseras för att bli mer autonom – och därmed också mer effektiv vad gäller nyttiggörande – är långt ifrån självklar. Det kan mycket väl vara så att samverkan och nyttiggörande skulle försvåras. Det hänger nämligen i hög grad samman med vilka drivkrafter den autonoma högskolan skulle få att nyttiggöra forskningsresultaten. Samt hur effektivt statsmakterna kan ställa villkor för den tilldelning av medel som ändå måste ske. Det framstår som mer ändamålsenligt – åtminstone i detta skede – att närmare överväga hur den offentliga regelstyrningen bör utvecklas och förbättras. Därigenom möjliggörs en mer evolutionär institutionell utveckling av högskolan. Förutsättningarna blir även större att slå vakt om den värdegrund som är förknippad med offentlig verksamhet i allmänhet och högskolans verksamhet i synnerhet.

Den allmänna förvaltningsrätten är enligt vår mening inte helt anpassad för högskolans verksamhet, men ger samtidigt möjligheter för högskolan att utveckla samverkans- och nyttiggörandehantering till en mer effektiv och ändamålsenlig ordning. Det kommer att stärka högskolan om man utvecklar en ändamålsenlig avvägning mellan samverkan som faktiskt handlande och hantering som ärenden. När en enskild forskare ägnar sig åt ett nyttiggörande som är integrerat i forskningsprocesser bör detta rimligen betraktas som faktiskt handlande. I situationer då det är frågan om större samverkans- och nyttiggörandeprocesser bör det i stället finnas tydliga rutiner för ärendehantering och beslutsfattande. Detta är som vi ser det särskilt viktigt för att stimulera en institutionell utveckling av kompletta miljöer. Det kan utvecklas en ordning som gäller t.ex. formerna för när ledare för miljöerna måste vara inblandade. Ärendehantering kan visserligen framstå som byråkratiskt och dåligt anpassat för att stimulera forskare att ta ett entreprenöriellt ansvar för nyttiggörandeprocesser, men en sådan ordning kan också mycket väl vara ett viktigt inslag i ett mer tydligt incitamentssystem för nyttiggörandeprocesser.

Immaterialrätten

Reglerna om högskolans uppgift är inte synkroniserade med reglerna om lärarundantaget i uppfinnarlagen och inom upphovsrätten, vilket framgår av vår analys i avsnitt 4.3 i underlags-

rapporten. Mest svårhanterlig är den otydlighet som finns beträffande den högskoleanstälde forskarens ansvar för nyttiggörande i sin privata kapacitet. En ordning där statligt anställda har egna bolag som kommersiellt nyttiggör de tillgångar som finansieras av skattemedel – samtidigt som de i sin egenskap av myndighetsföreträdare ska säkra det allmännas intressen – är inte lätthanterlig inom ramen för rådande regelstyrning. Dessutom skapar reglerna om bisysslor och jäv utmaningar för högskolan och bör rimligen leda till utvecklandet av rutinerna och arbetsordningarna. Det huvudsakliga problemet med lärarundantagen är den passivitet och det undandragande av ansvar som tenderar att följa med dem. Högskoleledningar undviker frågor om hanteringen av immaterialrättigheter och intellektuella tillgångar. Detta även om högskolans inblandning skulle anses vara helt oproblematiske. Ju mer omvärlden inriktar sin verksamhet mot hantering av samverkans- och nyttiggörandeprocesser rörande intellektuella tillgångar, desto större problem blir högskolans passivitet. Som vi konstaterat integreras forskning och nyttiggörande i allt större utsträckning, inte minst i de kompletta forskningsmiljöerna. Att mot denna bakgrund lägga ansvaret på den enskilde forskaren att hantera och styra de intellektuella tillgångarna är inte ett rimligt förhållningssätt, vare sig för högskolan eller för staten som helhet.

Diskussionen i Sverige har i alltför stor utsträckning kommit att handla om uppfinnarlagens lärarundantag ska kvarstå eller avskaffas. Diskussionen tenderar dessutom att handla om vem som ska ha möjlighet att tjäna pengar på forskningen. Det krävs ett mer holistiskt förhållningssätt från statsmakternas sida där större vikt läggs vid att hantera frågan ur ett vidare regelstyrningsperspektiv. Fokus bör inte läggas på själva kommersialiseringsaspekten utan på ansvarsfrågan. Hur kan det säkerställas att forskargrupper har en väl utvecklad infrastruktur med t.ex. data, databaser och tillgång till mjukvaruverktyg? Hur säkerställs forskargruppernas förutsättningar att bygga upp strategiska samarbeten och verka på de internationella forskningsarenorna? Hur möjliggörs det att forskningsresultat är öppet tillgängliga i så stor utsträckning som möjligt? Det är med utgångspunkt i sådana frågor som regelstyrningen rimligen bör ses över.

Frågan hur man skapar ändamålsenliga incitament för forskare att starta företag och på annat sätt kommersialisera forskningsresultat är inte oviktig, tvärtom. Det är först när högskolan valt att utveckla en ordning för hantering av intellektuella tillgångar som

det också är möjligt att få till stånd ett fungerande incitaments-system. För en forskare är det viktigt att kunna undvika att kontinuerligt bli ifrågasatt, inte minst när det gäller intressekonflikter kopplade till den privata vinningen. Det är inte rimligt att en forskare själv ska ha ansvaret att säkra att sådana situationer inte uppkommer.

Det är således viktigt att utveckla arbetsordningar för hantering av intellektuella tillgångar. Dessutom skapar reglerna om bisysslor och jäv utmaningar för högskolan. Detta bör rimligen leda till en vidareutveckling av rutiner och arbetsordningar för dessa. Ur den kompletta akademiska miljöns synvinkel är det viktigt att bedöma i vilken utsträckning ett forskningsresultat bör hanteras som ett ärende, som faktiskt handlande eller som en forskares bisyssla. Tillgångar som utgör infrastruktur eller som är av stor strategisk betydelse för forskargruppen bör rimligen inte hanteras som bisyssla.

Det är angeläget att staten börjar verka för en tydligare regelstyrning vad gäller högskolans hantering av intellektuella tillgångar. Inte minst på grund av den rättsliga utveckling som sker inom ramen för program- och projektstyrningen. Reglerna om sekretess bör rimligen också anpassas för att kunna hantera uppfinningar som skapats inom högskolan.

4.4 Ett utvecklat förhållningssätt

En utvecklad regelstyrning är av avgörande betydelse för att möjliggöra en institutionell ordning för forskning och innovation. När det gäller den rättsliga tolkningen av högskolans uppgift att verka för nyttiggörande råder en stor osäkerhet och otydlighet. Detta kan tolkas som en rättslig frihet för högskolan att välja sin egen väg. En mer näraliggande rättslig tolkning för högskoleledningar kan även vara att uppgiften är så otydlig att det egentligen inte föreligger något påvisbart ansvar för högskolan. Det råder en stor oklarhet kring vad som förstås med begreppet ”verka för”. Besvärande är även oklarheten kring fördelningen av ansvaret för nyttiggörande. Det är exempelvis oklart i vilken utsträckning högskolan kan lägga ansvaret på de anställda att hantera uppgiften i privat regi.

Som vi ser det föreligger således ett överhängande behov av att utveckla regelstyrningen. Innan statsmakterna väljer att göra

omfattande förändringar av verksamhetsformen för högskolan är det rimligt att överväga vad som kan göras för att stärka högskolans förutsättningar genom förändrad regelstyrning. Den för högskolan särskilt utformade speciella förvaltningsrätten bör utvecklas. Det gäller även privaträtten. Frågan om högskolans rätt till patenterbara uppfinningar och upphovsrättsligt skyddade prestationer behöver övervägas närmare och utvecklas.

Det krävs ett långsiktigt arbete kring regelstyrningen av högskolan och omgivande innovationssystem. Förståelsen för hur regelstyrningen ska samspela med annan styrning behöver utvecklas, särskilt i förhållande till den kontraktbaserade program- och projektstyrningen. Det kan eventuellt bli så att ett nytt rättsområde – benämnt innovationsrätt – behöver skapas.

Regelstyrningen kan utvecklas genom att det fokuseras på de rättsliga förutsättningarna för högskolan att

- verka som en aktör som nyttiggör på en lokal och global arena
- hantera forskningsresultat som intellektuella tillgångar
- hantera nyttiggörande som ärenden
- låta de anställda nyttiggöra i privat regi

Detta innebär att vår styr- och analysmodell utöver att hjälpa oss med analysen av högskolans innovationsverksamhet också ska kunna användas i regelstyrningen av verksamheten.

4.5 Våra förslag

Vi förordar ett *helhetsgrepp av regelstyrningen* av den institutionella utvecklingen av högskolan som aktör med ett akademiskt och integrerat ansvar för utbildning, forskning och nyttiggörande. Helhetsgreppet är viktigt på grund av just samspelet mellan de rättsliga förutsättningarna: att verka som samverkande och nyttiggörande aktör, att hantera intellektuella tillgångar, att hantera ärenden om nyttiggöranden samt att låta de anställda nyttiggöra. Exempelvis är reglerna om högskolans uppgift inte synkroniserade med reglerna om lärarundantagen. De olika reglerna bör därför ses över samtidigt.

1. Tydliggör samverkans- och nyttiggörandeuppgiften

Uppgiften i högskolelagen bör utvecklas, inte minst för att förtydliga vad den akademiska integrationen mellan forskning och utbildning innebär. Vi frågar oss om det inte finns en inbyggd oklarhet i uppgiften som hänger samman med den successiva utvecklingen av denna. Lagtekniskt har uppgiften tre delar:

1. Samverka med det omgivande samhället
2. Informera om verksamheten
3. Verka för nyttiggörande av forskningsresultat

De har tillkommit i ordningen 2 – 1 – 3. Punkt 1 kan ses som ett arbetssätt och en aktivitet. Punkt 2 kan ses som en aktivitet och punkt 3 kan ses som ett ansvar. Genom denna blandning i regleringen blir budskapet otydligt och mindre ändamålsenligt ur styrningssynpunkt. Dessutom finns det naturligtvis även andra uppgifter som ingår i huvuduppgifterna, men de framgår inte av högskolelagen. Punkt 3 är politiskt mest relevant och jämförelsevis distinkt. Punkterna 1 och 2 kan ses som två av flera sätt att verka för nyttiggörande. Vi frågar oss om det kan vara lämpligt att i fortsättningen fokusera på punkt 3 i stället för på punkterna 1–3, bl.a. eftersom bestämmelsen ändå inte är heltäckande vad gäller de uppgifter som ska ingå i huvuduppgifterna. Dessutom kan en lagändring övervägas som innebär att punkterna 1 och 2 slopas. För att undvika otydlighet kan även ordet verka slopas. Ändringen motiveras med att den skulle göra statens styrning av högskolan tydligare. Utmaningen ligger i att ge uppgiften en mer omfattande rättslig innebörd och att integrera den i regleringen av forskning och utbildning. Därigenom kan det rättsligt substantiella innehållet stegvis utvecklas, i takt med en mer tydliggjord målstyrning.

2. Ta initiativ till att utveckla rutiner för hantering av samverkan och verkande för nyttiggörande

Regeringen bör stimulera högskolan att utveckla arbets- och beslutsordningar för hantering av samverkans- och nyttiggörande-processer. Förvaltningsrätten är inte helt anpassad för högskolans verksamhet men erbjuder samtidigt möjligheter att utveckla samverkans- och nyttiggörandehantering till en mer effektiv och ändamålsenlig ordning. Regeringen bör överväga i vilken utsträckning högskoleförordningen bör utvecklas i detta avseende.

Det är viktigt att högskolan stimuleras att utveckla rutiner för vad som bör hanteras som ärenden, faktiskt handlande och bisysslor. Viktiga att stimulera är också rutinerna för hantering av intellektuella tillgångar. Om de intellektuella tillgångarna är att betrakta som infrastruktur eller av strategisk betydelse är det extra viktigt att de hanteras som ärenden. Detta bör vara fallet oavsett om själva rätten till tillgångarna innehas av de anställda. Rutiner bör även utvecklas för att hantera intressekonflikter och jävs-situationer.

3. Skapa bättre rättsliga förutsättningar för högskolan att verka som aktör

Högskolans rättsliga förutsättningar att som aktör nyttiggöra, inneha tillgångar och agera på en internationell arena är svår-gripbara och behöver utvecklas. Det är inte uppenbart att ett införande av stiftelseformen skulle underlätta detta. Därför bör ett konkret inslag i förändringsarbetet vara att tydliggöra möjligheterna att styra området inom ramen för nuvarande myndighetsform. Detta tydliggörande bör kunna göras när det klarlagts hur högskolans rättsliga förutsättningar att verka som aktör ska stärkas och när förhållandet mellan nyttiggörandereglererna och den förvaltningsrättsliga regleringen klarlagts.

Viktiga inslag är både möjliggörandet och tydliggörandet av högskolans förutsättningar att

- ingå nationella och internationella avtal på samverkans- och nyttiggörandeområdet
- vara delaktig i innovationsprojekt och ta på sig kommersiell risk
- vara delaktig och bärare av forsknings- och innovations-strukturer för industrin
- styra området inom ramen för nuvarande myndighetsform

4. Förändra reglerna om lärarundantagen

Vi har lyft fram problemet med att det finns en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan det offentliga i form av högskolan och de anställda i sin privata kapacitet. Det är möjligt att tydliggöra detta ansvar för nyttiggörande så att det kan kombineras med forskarens legitima drivkrafter att få forska fritt och engagera sig i kommersialisering och andra nyttiggörandeaktiviteter.

En slutsats vi dragit är att lärarundantaget i uppfinnarlagen utgör ett väsentligt hinder för högskolan att ta ett större ansvar för samverkans- och nyttiggörandeprocesserna. Ett konkret inslag i förändringsarbetet bör därför vara att se över de nuvarande reglerna för lärarundantaget. Förändringsarbetet i jämförbara länder visar att det går att hitta balanserade lösningar i Sverige för rättighetshanteringen. I första hand de norska och finska lösningarna samt erfarenheterna av dessa bör studeras närmare. Även de danska erfarenheterna kan vara av intresse.

I Norge har avskaffandet av lärarundantaget 2003 medfört att universiteten har fått en tydlig ägarroll utan att publiceringsfriheten för forskaren tagits bort. Ägarrollen har manifesterats i riktlinjer för rättighetshanteringen som är gemensamma för universiteten. I Finland kan högskolan ta över rätten till forskningsresultat som gjorts tillsammans med utomstående part som utförare eller med extern finansiering, s.k. avtalsforskning. Annan forskning benämns öppen forskning. Rätten till resultat från öppen forskning ska i regel behållas av forskaren. Högskolan kan dock under vissa förutsättningar ta över rätten om forskaren inte själv nyttiggör uppfinningen. Reglerna innebär i praktiken att högskolan har en möjlighet att ta över rätten till resultaten av samverkansforskning samt en stor del av grundforskningen.

Vissa utgångspunkter för förändringsarbetet vad gäller rättighetshanteringen bör läggas fast. Nuvarande publiceringsfrihet för forskaren bör kvarstå (enligt norsk förebild). Principen att den som finansierar en forskningsinsats ska ha det avgörande inflytandet över nyttiggörandet av resultaten bör också slås fast (med Bayh-Dole Act och den finska lösningen som förebilder). En annan utgångspunkt för förändringsarbetet bör vara ett betonande – och eventuellt en precisering – av att ekonomiska drivkrafter är viktiga för forskarens medverkan vid nyttiggörandet.

Vi ser framför oss en lösning som innebär att högskolan får ett tydligt ägaransvar, enligt norsk förebild. Ett sådant ansvar är även logiskt med hänsyn till programstyrningen i EU:s forsknings- och innovationsprogram. De regler eller normer som kan komma att skapas bör även ställa vissa krav på en forskare som avser att i egen regi nyttiggöra resultat som tagits fram med statlig finansiering. Kraven bör innebära att forskaren på ett trovärdigt sätt ska kunna visa på den egna förmågan till nyttiggörande inom en rimlig tid.

Även reglerna för upphovsrätten bör förtydligas. I sammanhanget bör dessutom övervägas vad den nya nyttiggörandeupp-

giften kan ha för följd för lärarundantaget i upphovsrätten. Arbetet bör synkroniseras med förändringsarbetet ovan.

Det bör i anslutning till översynen av reglerna för lärarundantagen övervägas hur högskolan ska hantera de skattemässiga konsekvenserna av att uppfinningar och andra intellektuella tillgångar som finansierats av staten tillfaller de anställda i deras privata kapacitet. En annan fråga att överväga är i vilken utsträckning det är att betrakta som statsstöd att forskningsresultat som finansierats av skattemedel överläts till enskilda forskares företag.

5. Förändra övrig lagstiftning

Reglerna om sekretess bör anpassas för att kunna hantera uppfinningar som skapats inom högskolan.

5 Innovationsmyndigheters och finansiärers främjande av högskolans nyttiggörande

5.1 Analys av program- och projektstyrningen

Program- och projektstyrningen av högskolans nyttiggörande är i likhet med regelstyrningen central för vår analys. Vi beskriver och analyserar i underlagsrapportens avsnitt 5.2–5.4 hur innovations- och forskningsfinansiärer på statlig nivå och på EU-nivå styr högskolans nyttiggörande.

Analysen är avgränsad till den styrning som sker i statliga och av EU finansierade forskningsprogram och forskningsprojekt och som hanteras av de mest betydelsefulla innovations- och forskningsmyndigheterna. Utgångspunkten tas i kommissionens strävan att utveckla generella normer som tillämpas inom hela EU. En mer ingående analys sker av den rekommendation som främst avser universitet och andra offentliga forskningsinstitutioner och som kommissionen publicerat 2008 om hantering av intellektuella tillgångar.¹⁷ När det gäller EU:s programstruktur för FoU är det dock främst styrningen i det sjunde ramprogrammet som analyseras.

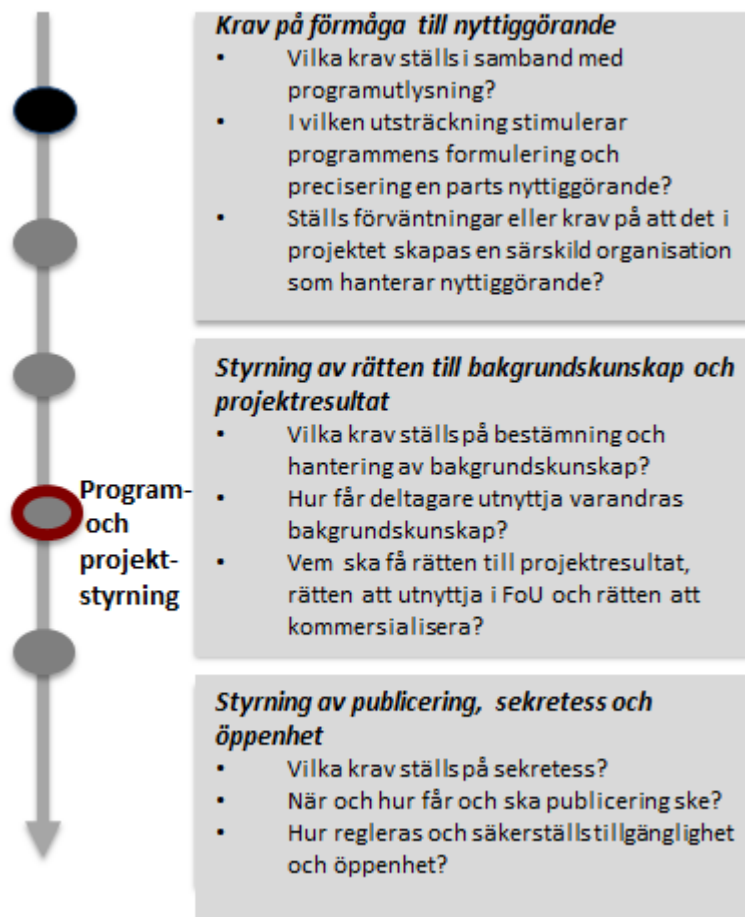
Vinnovas roll är särskilt viktig att belysa då verket också har till uppgift att bidra till utvecklingen av effektiva innovationssystem. Vi analyserar Vinnovas allmänna villkor, styrningen av VINN-Verifiering och styrningen av VINN Excellence Centers.

I princip är också alla andra offentliga forskningsfinansiärer av intresse i detta sammanhang. Av utrymmesskäl begränsar vi analysen till en finansiär: Vetenskapsrådet.

¹⁷ Commission Recommendation on the management of intellectual property in knowledge transfer activities and Code of Practice for universities and other public research organisations. 10.4.2008. C(2008) 1329.

En övergripande slutsats är att program- och projektstyrningen på många sätt är den mest ingripande styrningen av högskolans nyttiggörande. Det är också denna styrning som i någon mening representerar det nya i statlig styrning. Vi har lagt särskild vikt vid hur man i styrningen å ena sidan ställer upp krav på högskolans delaktighet i nyttiggörande och å andra sidan ställer krav på hanteringen av rätten till de intellektuella tillgångar som utnyttjas och skapas i projekten. Vår teoretiska analys har resulterat i följande modell för program- och projektstyrningen:

Figur 4 Analys av statens program- och projektstyrning



Mycket av det teoretiska arbetet när det gäller program- och projektstyrningen har handlat om att urskilja de byggstenar som högskolan och andra intressenter måste, eller kan, använda sig av när de etablerar samarbeten och nyttiggörandeprocesser. Av särskilt intresse är de krav på förmåga till nyttiggörande som ställs, hur rätten till bakgrundskunskap och projektresultat styrs samt hur styrningen sker av publicering och öppenhet.

5.2 Program- och projektstyrningen som styrform

Statens program- och projektstyrning öppnar upp för delaktighet. Vad som gör styrformen intressant är det möjliga samspelet mellan t.ex. reglering, bidragsvillkor, bidragsavtal och mer eller mindre framförhandlade exempelavtal för projektavtal.

Det är denna styrform som mest tydligt påvisar den institutionella utvecklingen på europeisk nivå. Kontraktsformen är i detta sammanhang särskilt intressant då det är så uppenbart att den är ett fundamentalt inslag i ambitionen att utveckla arenor för forskning och innovation. Som vi konstaterat har EU valt att etablera denna ordning med universitetet och även forskningsinstitutet som viktiga institutionella fundament. Det betyder att de måste vara tillräckligt starka för att kunna hantera och även bära de nätverk, plattformar och andra strukturer som nu utvecklas tillsammans med andra offentliga aktörer och näringslivet. Detta är som vi konstaterat inte någon självklarhet. Byggstenarna är de intellektuella tillgångarna i form av bakgrundskunskap och projektresultat samt de olika kontrakten. Högskolan förutsätts kunna hantera sin tidigare genomförda forskning som bakgrundskunskap. Detta är i sig en stor utmaning. Med utgångspunkt i sina portföljer av bakgrundskunskap bygger man de institutionella relationerna med olika samverkansaktörer. Kontrakten och immaterialrättigheterna blir byggstenar med vilka man skapar öppna plattformar och reglerar själva öppenheten. Dessutom ska det finnas förutsättningar för entreprenöriella aktiviteter i form av nya bolag.

Detta är inte en oproblematiserad utveckling. En utveckling där forskargrupper fokuserar på intellektuella tillgångar och där det utvecklas mer eller mindre marknadsliknande strukturer avseende forskningsresultat skapar risker och utmaningar. Det är inte någon självklarhet att öppenhet följer av detta. Samtidigt är detta ett europeiskt och även internationellt institutionsbygge som vi inte

utan vidare kan stå utanför. Det är nämligen intimt förknippat med den internationella kunskapsekonomins utveckling. Om vi ska göra det bör det vara ett medvetet och tydligt ställningstagande.

Ur ett rättsligt perspektiv kan vi konstatera att det är ett relativt avancerat förhållningssätt som kommissionen utvecklat. Den har skapat ett antal olika verktyg för att möjliggöra utvecklingen av t.ex. forskningssamarbeten. Den styrning som utvecklats inom ramprogrammen är ett illustrativt och särskilt viktigt exempel. Deltagande i det sjunde ramprogrammets projekt är i grunden styrt av en förordning med de s.k. deltagandereglerna. Kommissionen använder sig av ett bidragsavtal (Grant Agreement) när man reglerar projektet och sätter upp ramarna för de avtal som sedan ingås mellan projektdeltagarna (konsortialavtalen). Beträffande konsortialavtalen har det dessutom utvecklats ett antal modellavtal av olika intressenter. Sammantaget skapar det en stor mängd av dynamiska möjligheter. Det är just fokuseringen på och hanteringen av intellektuella tillgångar enligt någorlunda klara definitioner som möjliggör både stabilitet och flexibilitet. Beträktat i detta sammanhang är definitionerna av bakgrundskunskap och projektresultat byggstenar i den institutionella utvecklingen.

5.3 Generella reflektioner om program- och projektstyrningens realiserbarhet

Den närmare analys av program- och projektstyrningen som vi gjort i underlagsrapporten ligger till grund för följande reflektioner och slutsatser.

Den svenska program- och projektstyrningen

Det är ett problem att den svenska program- och projektstyrningen inte är harmoniserad med den europeiska. De styrinstrument som erbjuds från EU:s sida utnyttjas inte. Den svenska staten förefaller att endast fragmentariskt ta intryck av den utveckling och harmonisering som sker av forsknings- och innovationshanteringen på EU-nivå. Det bidrar till att den svenska högskolan har och får det svårt att verka på den europeiska FoU-arenan. Den omständigheten att den svenska program- och projektstyrningen endast i begränsad utsträckning fokuserar på att professionalisera högskolan ser vi i sig som ett problem. Om högskolan saknar förmåga

eller utbyggda system att hantera intellektuella tillgångar som bakgrundskunskap och projektresultat kommer högskolan att få det svårt att verka som samarbetspartner, inte bara till näringslivsaktörer utan även till akademiska aktörer.

Som framgår av vår analys i underlagsrapportens avsnitt 5.3 har i synnerhet Vetenskapsrådet undvikit att fokusera på högskolans ansvar. De svenska forskningsfinansierarna överlag har valt att undandra sig ansvaret för högskolans institutionella utveckling avseende samverkan och nyttiggörande. När det gäller Vetenskapsrådets styrning förefaller den präglas av föreställningen om den starke och frie forskaren. Rådets styrning följer inte utvecklingen på EU-nivå. Det finns en risk att detta kommer att motverka forskningens tillgänglighet och öppenhet.

Vinnova är ett viktigt undantag bland svenska forskningsfinansierare. Det råder inte någon tvekan om att Vinnova spelar en utomordentligt betydelsefull roll i förhållande till högskolan och dess nyttiggörande. Dessutom är det just Vinnova som har getts rollen att stimulera utvecklingen av innovationshantering och nyttiggörande. Verket har en särskild roll i att bidra till att stärka högskolan, vilket är en ny uppgift.

Vinnovas inställning till högskolans ansvar för nyttiggörande är dock inte särskilt tydlig utan snarare problematisk, vilket framgår av vår analys i underlagsrapportens avsnitt 5.4. Vinnova har visserligen efter hand ställt större krav på att högskolan ska vara delaktig i att hantera bakgrundskunskap och rätten till projektresultat. Detta är en viktig signal till högskolan. Verket intar generellt sett en relativt passiv och avvaktande hållning vad gäller högskolans roll och institutionella utveckling. Det är inte tydligt att Vinnova ser organisationen högskolan som en fundamental aktör i utvecklingen av innovationssystemen och arenorna för forskning och innovation. Vinnova förefaller att experimentera med djärvhet. Det är svårt att få en egentlig bild av vilka institutionella förhållanden Vinnova verkar för. Många av de satsningar som Vinnova gör resulterar i nya organisatoriska och strukturella lösningar. Exempelvis kan forskargrupper och individuella forskare vara delaktiga i ett flertal organisatoriska sammanhang utan att det tydliggjorts vem eller vilka som innehar bakgrundskunskapen. Mycket talar för att dessa nya strukturer mer försvagar än stärker den institutionella ordningen vad gäller forskning och innovation. Ju mer dessa nya strukturer permanentas,

desto rörigare blir hanteringen av intellektuella tillgångar. Det blir svårare för högskolan att utvecklas som en autonom aktör.

Det kan ifrågasättas varför verket utvecklar egna lösningar i stället för att bygga vidare på det ramverk som utvecklats inom EU. Att forskargrupper exempelvis ska klara av att hantera mängder av olika definitioner av vad som utgör deras bakgrundskunskap förefaller inte särskilt ändamålsenligt. Det stimulerar förmodligen inte till annat än ytterligare rörighet. Just när det gäller de grundläggande byggstenarna är det angeläget att anpassa sig till det europeiska ramverket. Det är just detta ramverk som är det mest intressanta med program- och projektstyrningen, eftersom det utgör grunden för den institutionella ordning för FoU som gäller inom EU.

Emellertid har Vinnova lagt grunden för en mer utvecklad program- och projektstyrning. Förmodligen bör de allmänna villkoren utvecklas och utnyttjas i större utsträckning. Erfarenheterna från VINN Excellence Center-programmet förefaller vara en god grund att bygga vidare på. Det bör övervägas i vilken utsträckning modellavtal ska ges en framträdande roll som styrmedel. Men, modellavtalsformen visar också på vikten av att olika aktörer tar ansvar i utvecklandet av den institutionella ordningen för forskning och innovation i Sverige. Näringslivet, högskolan och även andra delar av den offentliga sektorn kan tillsammans med Vinnova vara med och utforma den institutionella ordningen för forskning och innovation.

Hanteringen av intellektuella tillgångar

För oss är det viktigt att understryka betydelsen av att svenska forskningsfinansiärer tar ett ansvar för att högskolan som organisation professionaliseras vad gäller hanteringen av intellektuella tillgångar. Vi vill gå så långt som att hävda att högskolans förmåga att hantera intellektuella tillgångar är den kanske viktigaste delen i utvecklingen av högskolans autonomi. Förmodligen viktigare än införandet av stiftelseformen eller annan privatisering. Saknar högskolan förutsättningar att hantera inte bara bakgrundskunskap i stora forskningssamarbeten utan också vad som kan anses utgöra egen infrastruktur är det svårt att utvecklas som en autonom aktör. Utvecklandet av förmåga att hantera intellektuella

tillgångar är ett fundamentalt inslag i utvecklandet av kompletta akademiska miljöer.

Vi har konstaterat att det blir allt vanligare att högskolan i program- och projektstyrningen – särskilt i EU-sammanhang – ikläder sig kontraktuella åtaganden att hantera bakgrundskunskap och projektresultat. Frågan är om det mot bakgrund av lärarundantagen i upphovsrätten och inom upphovsrätten samt den övriga regelstyrningen över huvud taget är möjligt för högskolan att ta del i en sådan utveckling. Är det tillräckligt att utforma s.k. forskargodkännanden eller måste högskolan utveckla rutiner att avtala om att ta över rätten till resultaten? När måste högskolan säkerställa att den har rätten att använda och även förfoga över tillgångarna? Det finns som vi tidigare konstaterat förutsättningar att ingå avtal. Oavsett vilket blir det viktigt att högskolan säkerställer att de anställda hanterar de intellektuella tillgångar de skapar på ett korrekt sätt. Har de anställda hanterat sina data, mjukvaror, databaser, uppfinningar, m.m. på ett sådant sätt att det är möjligt för högskolan att inleda ett specifikt forsknings-samarbete? Saknar högskolan förmåga att tydliggöra vad som utgör bakgrundskunskap hamnar man relativt omgående i situationer där man inte kan uppfylla kontraktuella åtaganden. Styrningen av högskolans förmåga att hantera intellektuella tillgångar är också viktig för att tydliggöra incitamentsstrukturer och skapa möjligheter för den enskilde forskaren att realisera sina entreprenöriella visioner med den egna forskningen. Det säger sig självt att detta är komplext. Samtidigt är utvecklingen av kunskapsekonomin beroende av just hanteringen av dessa utmaningar.

5.4 Ett utvecklat förhållningsätt

Vi anser att program- och projektstyrningen är ett utmärkt medel att stimulera och möjliggöra för högskolan att utveckla sitt nyttiggörande. Internationaliseringen av forskning och innovation gör också styrningen alltmer betydelsefull. Industrin och andra näringslivsaktörer verkar på en global arena där högskolan och andra forskningsorganisationer är viktiga aktörer som på olika sätt samverkar, inte minst genom att bygga öppenhet. Hälso- och sjukvård och annan offentlig verksamhet ser det också alltmer som naturligt att arbeta i program- och projektform i internationella sammanhang. Statens program- och projektstyrning är inom detta

område ett av de viktigaste medlen att utveckla Sverige som en attraktiv och kunskapsintensiv region där investeringar bör göras.

Det är ett problem att program- och projektstyrningen används ostrukturerat och stimulerar till åtgärder i alla tänkbara riktningar. Det är förmodligen det mest effektiva sättet att säkerställa att högskolan inte får till stånd något nyttiggörande över huvud taget. I stället tvingas den fokusera på att bygga upp centra, stödfunktioner och andra organisationer för att på olika sätt hantera statens program- och projektstyrning. Vi får en utveckling där Sverige inte framstår som en attraktiv – eller ens möjlig – innovationspartner. Den präglas av att högskolan och andra bärare av den svenska innovationsförmågan i stället framstår som svaga samarbetsparter utan förmåga att ta ansvar.

Att som forskningsfinansiär undvika nyttiggörandefrågor och deras hantering är inte tillfredsställande. Hanteringen av forskningssamverkan och utvecklingen av kompletta miljöer är integrerade med nyttiggörandet och hanteringen av intellektuella tillgångar. Att avstå från att ställa krav på högskolans tillgångshandling och ansvar för nyttiggörande leder till organisatoriska otydligheter som hämmar nyttiggörandet.

Det bör vara varje statlig forskningsfinansiärs ansvar att stärka högskolan och att bidra till att nyttiggörande möjliggörs på olika sätt. En avgörande faktor är hanteringen av de intellektuella tillgångarna. Oavsett om lärarundantaget anses föreligga eller inte måste åtminstone de högskolor som vill vara internationellt konkurrenskraftiga utveckla förmågan att hantera forskning som intellektuell tillgång och egendom. Högskolan måste säkerställa att bakgrundskunskap och projektresultat hanteras även om högskolan inte är rättsinnehavare.

Att bygga upp strategiska portföljer av bakgrundskunskap kan mycket väl öka förutsättningarna för kritiskt oberoende och skapandet av plattformar för öppet kunskapsutbyte. Utmaningen är att skapa kompletta forskarmiljöer och portföljer av forskningsresultat så att man också har förmåga att styra sitt oberoende och sin grad av kontroll.

Ett betydelsefullt inslag i detta är att kunna utvärdera vad som är viktigt att hantera som bakgrundskunskap. Användningen av patentinformation är alltför outnyttjat inom högskolan, liksom annan affärsinformation. Patent- och registreringsverket (PRV) är en statlig resurs som bör kunna ges en mycket mer framträdande roll i denna utveckling.

I avsnitt 4.4 har vi framhållit att samspelet mellan regelstyrningen och program- och projektstyrningen behöver utvecklas. Därvid bör den styr- och analysmodell som vi använt i vår studie kunna tillämpas.

5.5 Våra förslag

1. Ge Vinnova och Vetenskapsrådet i uppdrag att utveckla normer för en nationell arena för forskning och innovation

Vinnova tillsammans med Vetenskapsrådet bör ges i uppdrag att utveckla normerna för den svenska program- och projektstyrningen. Båda myndigheterna är också National Contact Points för s.k. ERA-NETs i det sjunde ramprogrammet.¹⁸

I uppdraget bör bl.a. ingå att se över program- och projektstyrningen så att den

- ökar högskolans professionella förmåga att hantera forsknings- och innovationsprocesser
- stimulerar utvecklandet av öppna forsknings- och innovationsprocesser
- bidrar till att det utvecklas ett gemensamt förhållningssätt kring begreppsbildningen, t.ex. om bakgrundskunskap och projektresultat
- bidrar till utvecklandet av arenor för forskning och innovation med fokus på intellektuella tillgångar
- harmonierar på nationell och europeisk nivå, t.ex. genom bättre följsamhet i förhållande till kommissionens rekommendation om Management of intellectual property

2. Ge PRV i uppdrag att på ett tydligare sätt stärka högskolan i arbetet med utvecklingen av de intellektuella tillgångarna

PRV bör få i uppdrag att utveckla ett statligt program för ökat nyttiggörande av offentlig forskning samt för utvecklande av kompletta forskningsmiljöer med användande av patentinformation och andra integrerade kunskapskällor. PRV kan härigenom få en viktig roll att stimulera den metodutveckling som vi föreslagit i avsnitt 3.5.

¹⁸ Kommissionen har skapat dessa ERA-NETs som är ett instrument för att öka samarbetet och koordineringen av nationell och regional forskning och för samverkan mellan forskningsfinansiärer i medlemsstaterna.

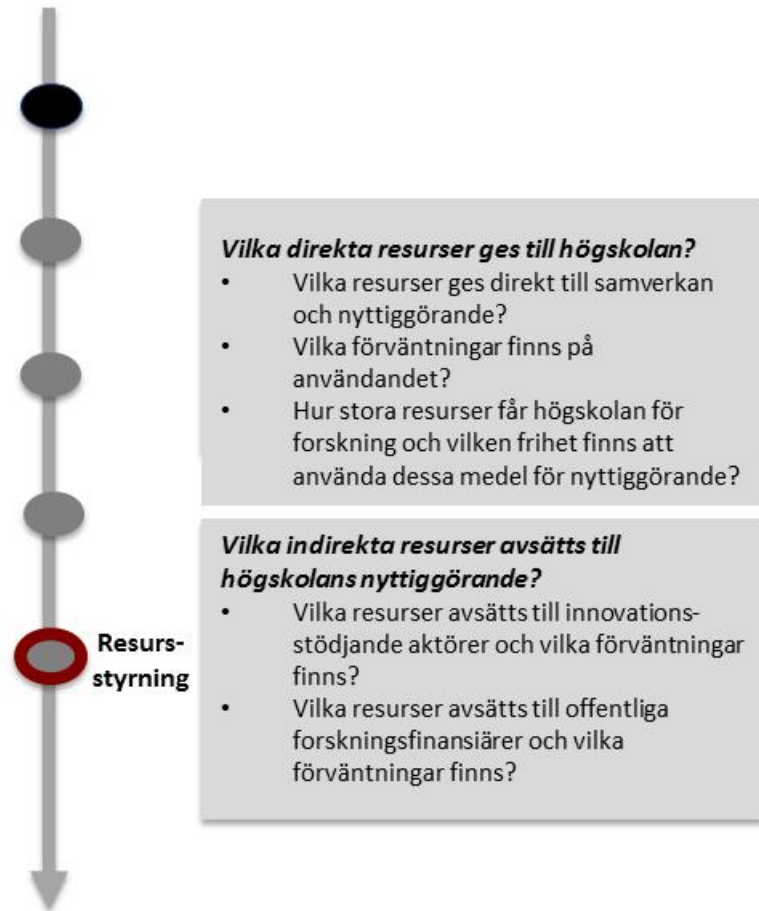
6 Styrning av högskolans resurser för forskning och nyttiggörande

6.1 Analys av resursstyrningen

Ett viktigt medel för staten att styra nyttiggörandet av forskningsresultaten är att tilldela högskolan ekonomiska resurser, dvs. att resursstyra verksamheten.

Vi beskriver översiktligt hur resursstyrningen är utformad, vilken typ av resurser det gäller samt till vilka ändamål de ekonomiska resurserna ges. En beskrivning görs även av de villkor som anges för resurstilldelningen. Dessutom beskrivs rollen för de olika aktörer som använder av resurserna. Beskrivningen är avsedd att utgöra ett stöd för analysen i andra avsnitt. Vår analysram för resursstyrningen framgår av följande figur:

Figur 5 Analys av statens resursstyrning



6.2 Generella reflektioner om resursstyrningens realiserbarhet

De sammanlagda medel som anvisas över statsbudgeten till forskning är ansevärdiga. De uppgick 2011 till 29 miljarder kr. Basresursen för forskning och forskarutbildning till varje universitet och högskola med forskning är i regel inte förenad med några särskilda villkor. Det innebär att det inte finns några hinder för att använda den även för att verka för nyttiggörande av forskningsresultat. Denna uppgift ingår ju numera i högskolans uppgift att

utbilda och forska. Däremot får medlen inte användas för kapitaltillskott till ett holdingbolag¹⁹ eftersom detta fordrar riksdagens medgivande. Det finns inte heller några hinder för att använda basresursen för att stärka ett innovationskontor eftersom detta kontor ingår i myndighetens organisation.

Före 2009 låg tyngdpunkten i det högskolenära stödsystemet på holdingbolagen. Resurser för nyttiggörande kanaliserades därför i huvudsak till dessa. Vissa problem och oklarheter fanns i anslutning till resurstilldelningen till holdingbolagen.

Vinnovas nyckelaktörsprogram som började genomföras i mitten av 2000-talet innebar att resurser även tillfördes högskole-interna funktioner. Resursstyrningen var dock inte helt samordnad med regelstyrningen eftersom det inte uttryckligen ingick i högskolans uppgift att verka för nyttiggörande av forskningsresultat före juli 2009. Efter denna tidpunkt finns det en något bättre överensstämmelse mellan dessa styrformer. I och med att lärarundantaget i uppfinnarlagen fortfarande anses bestå hållar dock den samlade styrningen. Detta kan illustreras av införandet av idébanker. Regeringen är medveten om att forskningsresultat inte nyttiggörs i tillräcklig utsträckning eftersom forskaren till följd av lärarundantaget anses kunna avstå från kommersialisering. Särskilda resurser avdelas därför för uppköp från forskaren av hela eller delar av rätten till resultaten. Vi vill dock påpeka att verksamheten i idébankerna inte är av en sådan art att den inte skulle kunna genomföras utan dem. Precis samma verksamhet hade kunnat främjas och skapas genom ett resurstillskott främst till innovationskontoren. Verksamheten som sådan är nämligen ett naturligt inslag hos dessa redan i dag.

Frågan är vilka förväntningar som finns på användandet av resurserna för nyttiggörandet. Det har med den tidigare formuleringen av samverkansuppgiften varit svårt att precisera dessa förväntningar. Riksrevisionen påpekar i sin rapport Tillväxt genom samverkan²⁰ att målen för samverkansuppgiften är allmänt formulerade i regleringsbrevet och ger endast begränsad vägledning om vilka specifika aktiviteter som ska utföras. Regeringen har framför allt styrt lärosätena genom att ställa krav på att dessa upprättar handlingsprogram och strategier. Kraven har dock inte följts av tydliga krav på återrapportering.

¹⁹ Ett holdingbolag är en juridisk ägarplattform för kommersiell exploatering av projekt och kunskaper framtagna hos högskolan.

²⁰ RiR 2005:2, s. 30 f.

Även med den nya uppgiften 2009 att verka för nyttiggörande är det svårt att precisera förväntningarna. Under de senaste åren har det i huvudsak gällt att bygga upp innovationskontoren i enlighet med vad som presenterats i den senaste forskningspolitiska propositionen. I regleringsbrevet för 2010²¹ anges dock att verksamheten ska självvärderas av respektive lärosäte. Dessa ska därvid ta fram såväl kortsiktiga som långsiktiga mål för verksamheten. De ska även ta fram förslag till nyckeltal och indikatorer för att möjliggöra en uppföljning av hur väl verksamheten når uppställda mål. Redovisningen skulle ha skett i slutet av 2011 men eftersom verksamheten i innovationskontoren inte hunnit byggas upp i tillräcklig omfattning har kravet på redovisning slopats. Däremot avser regeringen återkomma under 2012 med beslut om hur satsningen på innovationskontoren ska följas upp och utvärderas.²² Det kan även nämnas att Innovationsstödsutredningen i maj 2012 har lämnat slutbetänkandet Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar.²³

Resursstyrningen av högskolans samverkan och nyttiggörande är komplicerad. Vi har funnit att resurserna i hög grad påverkas av initiativ som tas av aktörer utanför högskolan, t.ex. Innovationsbron AB och Vinnova. De restriktioner för disponeringen av resurserna som finns eller upplevs finnas kan leda till att högskolan intar ett försiktigt och passivt förhållningssätt. Risken finns att infriandet av statsmakternas förväntningar om ökat nyttiggörande försvåras av alla dessa reella eller upplevda komplikationer. Vår uppfattning är att tiden nu är mogen för en översyn av resurstilldelningen och finansieringen av högskolans uppgift att samverka och verka för nyttiggörande.

6.3 Ett utvecklat förhållningssätt

Möjligheterna att förändra och förbättra nyttiggörandet genom resursstyrningen är begränsade så länge vare sig mål- eller regelstyrningen är helt tydlig. Det förefaller oss därför vara lämpligare att börja med att försöka förbättra de senare styrformerna.

²¹ Anslag 2:54.

²² Regleringsbrevet för 2012 avseende anslag 2:70.

²³ SOU 2012:41.

Vi har konstaterat att basresursen för forskning och forskarutbildning kan användas även för nyttiggörandet av forskningsresultat. Det finns inte heller något hinder för att använda basresursen för att stärka ett innovationskontor eftersom detta kontor ingår i högskolans organisation. Eftersom uppgiften att verka för nyttiggörande innefattas i högskolans uppgift att utbilda och forska är uppgiften en angelägenhet för hela högskolan, inte enbart för ett innovationskontor. Åtminstone borde det enligt vår mening vara så. Om basresursen skulle börja användas av högskolor även för nyttiggörande föreställer vi oss att utvecklingen mot en högskola med ett tydligt ägaransvar skulle påskyndas.

Vi menar vidare att resursstyrningen bör integreras med målstyrningen. Varje högskola bör få medel i relation till sin ambitionsnivå avseende ansvaret för samverkan och nyttiggörande. Detta innebär att vi har en annan syn på frågan efter vilka grunder resurser ska tilldelas högskolan än den utredning som nyligen behandlat denna fråga.²⁴ Denna utredning föreslår att samverkan ska premieras i proportion till intäkterna från uppdragsutbildning och uppdragsforskning. Dessutom anser vi att det finns ett särskilt behov av medel för ansökan om och hantering av immaterialrättigheter.

Som vi konstaterat ovan är resursstyrningen av högskolans samverkan och nyttiggörande komplicerad. Vår slutsats är att en översyn av resurstilldelningen och finansieringen av högskolans uppgift att verka för nyttiggörande är motiverad. En sådan översyn bör ha som utgångspunkt att det är högskolan som ska ha kontrollen eller det avgörande inflytandet över den samlade *statliga* resursinsatsen för att nyttiggöra forskningsresultat från högskolan. Detta bör enligt vår mening beaktas vid den pågående översynen av resursutnyttjandet i statens riskkapitalinsatser i tidiga skeden.²⁵ Ett sätt är att under en inledande period på några år göra preciseringar av olika basanslag till högskolan genom särskilda anslagposter.

För närvarande övervägs stiftelseformen för vissa statliga högskolor. Som ett av argumenten för en ändring har framförts att förutsättningarna för samverkan och nyttiggörande skulle öka. Det kan vara motiverat att anknyta till den diskussionen genom att undersöka närmare på vilket sätt Chalmers har utnyttjat sina i jämförelse med statliga högskolor större möjligheter att disponera

²⁴ Prestationsbaserad resurstilldelning till universitet och högskolor. Utredning av Anders Flodström på uppdrag av Utbildningsdepartementet.

²⁵ Jfr. prop. 2011/12:1 utgiftsområde 24, s. 57.

sina resurser. Eller skulle ha kunnat göra det om man hade önskat göra det.²⁶

6.4 Våra förslag

- Det bör klargöras för högskolan att det inte finns något hinder att använda basresursen till forskning för att stärka ett innovationskontor eftersom detta kontor ingår i myndighetens organisation.
- Varje högskola bör få medel i relation till sin ambitionsnivå avseende ansvaret för samverkan och nyttiggörande.
- En översyn bör göras av resurstilldelningen och finansieringen av högskolans nyttiggörandeuppgift. En sådan översyn bör ha som utgångspunkt att det är högskolan som ska ha kontrollen eller det avgörande inflytandet över den samlade statliga resursinsatsen för att nyttiggöra forskningsresultat från högskolan. Bemyndigandestrukturen bör samtidigt ses över.
- Det bör avsättas särskilda medel för högskolan att hantera intellektuella tillgångar. Regeringen bör även överväga att inrätta en nationell fond för hantering av immaterialrättigheter. Att ansöka om patent är kostsamt, särskilt när det gäller rättigheter som är knutna till biomedicin. Kostsamt och riskabelt är också att hantera eventuella konflikt-situationer. Varje högskola – inte enskilda forskare – ska kunna söka medel från fonden.

²⁶ Statskontoret har fått regeringens uppdrag att redovisa hur bl.a. Chalmers har använt och förvaltat sitt stiftelsekapital. Det ska även analyseras hur stiftelseformen som sådan påverkat möjligheterna att samverka med näringslivet samt hur dessa möjligheter har och skulle ha kunnat utnyttjats. Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2012.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning

- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Vården i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?

- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.

- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korrruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.

- Med backspegeln som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetmått.
- Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.

- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Östyrga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.

- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkeförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetsmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.

- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitet utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgifts-finansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitet utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23842-4