

Sammanfattning

Politik inrymmer målkonflikter om vad som är bra på kort och lång sikt respektive bra och dåligt för olika grupper i samhället. Bedömningar måste göras om kostnader och intäkter för ekonomin som helhet och resultat från olika vetenskapsområden måste vägas samman. Inte sällan åberopar beslutsfattare vetenskapen och vetenskaplig evidens för att motivera ställningstaganden i olika frågor. Någon absolut definition av vetenskaplig evidens finns emellertid inte. I den här rapporten diskuteras begreppet evidens med utgångspunkt i analyser och studier av orsak- och verkanssamband, det vill säga frågeställningar som undersöker effekten av en reform, åtgärd eller en händelse. Vad kännetecknar en studie av hög kvalitet och vilka krav ska man ställa på studier för att kvalificera för underlag till evidens?

En slutsats i rapporten är att en studie som mäter kausalitet på ett framgångsrikt sätt har lyckats isolera betydelsen av den intervention eller behandling som studeras från andra faktorer som är associerade med det aktuella utfallet. Experimentet har länge uppfattats som den bästa designen (*"gold standard"*) vid kausal analys, detta eftersom 1) vi har kännedom om den behandling som ska studeras, det vill säga vi har en tydlig hypotes om vad det är som genererar en eventuell effekt, och 2) tilldelningen av behandling eller inte har bestämts av slumpen, det vill säga inga systematiska skillnader finns mellan de som får respektive inte får behandling med avseende på bakomliggande faktorer som kan störa analysen. Experimentets särställning har emellertid utmanats de senaste decennierna. I takt med den teknologiska utvecklingen, den ökade tillgången på data och inte minst den metodologiska utvecklingen inom framför allt nationalekonomi, har det naturliga experimentet, eller kvasiexperimentet, vuxit fram som ett många gånger bättre alternativ till det klassiska experimentet. Fördelarna med kvasiexperimentet är många, inte

minst blir kostnaden för utvärderingen lägre och ingreppen i eventuellt reguljära verksamheter betydligt mindre, därutöver försvinner problem med etiska aspekter och oönskade beteendeeffekter till följd av att experimentet ibland inte kan blindas, det vill säga genomföras utan deltagarnas vetskap.

Med tiden har också kunskaperna om det randomiserade experimentets begränsningar ökat. I rapporten redovisas genomförda fältexperiment inom social- och arbetslöshetsförsäkringen under senare decennier. Genomgången visar att experimenten visserligen genomgående varit av hög kvalitet, men också haft brister. De har varit framgångsrika i att mäta de totala effekterna av insatserna, det vill säga dem som även beaktar erbjudandet om att delta i insatserna, men sämre på att ge klarhet i vilka delar av insatserna som haft verkan. En slutsats i rapporten är att om randomiserade experiment ska anses motiverade att genomföra vid utvärdering av policy, ska experimenten förmå skapa förståelse för de bakomliggande mekanismerna om framtida liknande åtgärder, och även i andra kontexter.

Förutsättningar för en evidensbaserad politik

Det finns en föreställning bland ekonomer om att randomiserade fältexperiment som forskningsdesign har ökat över tid och att detta gäller speciellt inom utvecklingsekonomi. Denna föreställning förstärktes sannolikt efter Kungliga Vetenskapsakademiens beslut att tilldela 2019 års ekonomipris till Alfred Nobels minne till Abhijit Banerjee, Ester Duflo, och Michael Kremer. Detta för ”deras experimentella ansats för att mildra global fattigdom”. I den här rapporten redovisar vi i vilken utsträckning randomiserade experiment och kvasiexperiment förekommer bland vetenskapliga publiceringar inom medicin och ekonomi mellan 1989 och 2019. Bilden är tudelad. Antalet publiceringar har ökat tydligt över tid, vilket torde ha en gynnsam inverkan på förutsättningarna för en mer evidensbaserad politik, inte minst eftersom det signalerar en ökad metodkompetens i forskarsamhället. Emellertid är studierna med en experimentell ansats inte bara påfallande lågt citerade, de utgör fortfarande en väldigt liten andel av samtliga studier som publiceras. Detta hänger delvis samman med en kraftig ökning av det totala

antalet publicerade studier. Med en allmän ökning av vetenskapliga alster ökar svårigheten att skilja ”agnarna från vetet”.

För att skilja ut bra studier med goda förutsättningar att besvara frågeställningar av stort policyvärde, från mindre bra studier, ställs krav på metodkompetens på mottagarsidan. Kunskaper i statistik i allmänhet och om kausala strategier i synnerhet utvecklar förmågan till kritiskt tänkande kring frågor om kontrafaktiska utfall och orsaks- och verkanssamband, kort sagt kring frågor kopplade till evidens. I rapporten genomförs en kartläggning av kunskapskraven på olika utbildningar, främst inom de samhällsvetenskapliga ämnena men också inom medicin. Genomgången visar att grundutbildningarna i ämnen som nationalekonomi, statsvetenskap, sociologi, företagsekonomi och journalistik i regel innehåller omkring en halv termin kurser i grundläggande statistik, och att det är svårt att tro att studenter som endast läser dessa kurser kan utveckla ett kritiskt tänkande kring sambandsanalyser med regressionsanalys. Vid genomgång av master- och forskarutbildningar kan konstateras att variationen är stor. I vissa fall baseras de på studenternas egna val när det gäller valbara kurser och val av avhandlingsämne. Detta gäller även inom de medicinska vetenskaperna. Nationalekonomi sticker ut som ett ämne där studenterna inte bara ges teoretiska utan också praktiska kunskaper om de kvasiexperimentella ansatserna, och detta redan på mastersnivån. En sammanfattande slutsats är att det finns en betydande förbättringspotential för experimentell metodik inom de flesta discipliner.

Hinder för en evidensbaserad politik

Avslutningsvis diskuteras i rapporten faktorer som hindrar evidens från att få genomslag i politiken. Vi lyfter särskilt fram det växande intresset för maktordningsteorier med utgångspunkt i kritisk teori (”Critical theory”) som ett sätt att förstå samhället och utforma politiken. Gemensamt för förespråkarna för dessa maktordningsteorier är skepsisen inför den vetenskapliga metoden och att beakta olika förklaringsmodeller bakom ett skeende. Att på förhand låsa sig vid en förklaringsmodell utan att undersöka det empiriska stödet för den valda modellen eller för alternativa förklaringsmodeller är motsatsen till evidensbaserad politik. I rapporten exemplifierar vi

inslaget av kritisk teori med svensk jämställdhetspolitik. Skrivningar på jämställdhetsområdet ger tydliga indikationer om att regeringen i viss mån låst sig vid en teori för att förstå observerade könsskillnader. Detta riskerar paradoxalt nog att få negativa konsekvenser för jämställdheten, definierat som mäns och kvinnors lika villkor, förutsättningar och möjligheter.

Tre förslag för en evidensbaserad politik

Fokus i våra tre förslag är att skapa bättre förutsättningar för en evidensbaserad politik. De handlar om att stärka den metodologiska undervisningen vid högskolor och universitet, framför allt inom de samhällsvetenskapliga ämnen som är vanligt förekommande inom det politiska beslutsfattandet, samt satsningar på analys- och utvärderingsmyndigheter med tydliga uppdrag att genomföra kausala studier med hög kvalitet. Sist men inte minst uppmanas till ifrågasättande av akademisk auktoritet för att nå en evidensbaserad politik.

Stärk den metodologiska undervisningen inom samhällsvetenskapliga ämnen

En evidensbaserad politik ställer krav på kritiskt tänkande och kunskaper inom statistik och vetenskaplig metod. Vår genomgång visar att grundutbildningarna (kandidatexamen) inom de samhällsvetenskapliga ämnen som ofta förekommer inom det politiska beslutsfattandet i regel innehåller en halv termin i ämnet statistik. Mycket lite tyder på att studenterna får en förståelse för skillnaden mellan korrelationer och kausalitet. Endast i undantagsfall nämns begrepp som orsak, korrelation och experiment i kursplanerna. Vidare kan konstateras att de kunskaper som lärs ut om kausala ansatser på master- och forskarnivå, i bästa fall, är att betrakta som ytliga och översiktliga.

Utan att göra anspråk på att ge en komplett bild visar vår genomgång att kraven på studenters förståelse för principerna för hur kausalitet ska förstås och mätas överlag är låga. Vi menar att detta är central kunskap för en evidensbaserad politik och att en översyn av målen med de grundläggande kurserna i statistik är nödvändig. Redan i detta skede bör studenterna introduceras för experiment och

tänkande kring kontrafaktiska tillstånd samt ges möjlighet att förstå de begränsningar som finns med användandet av icke-experimentella data och traditionella regressionsansatser vid kausala utsagor.

Ifrågasätt forskare och forskning

Kartläggningar av politisk hemvist bland forskare har visat att tydliga åsiktskluster kan förekomma inom discipliner, inte sällan till vänster på den politiska högervänster-skalan. Forskares ideologiska hemvist kan dölja sig bakom de frågeställningar som behandlas, de slutsatser som dras och de resultat man framhäver som viktiga – i synnerhet om det finns politiska implikationer av det som studeras. Vi menar att ifrågasättande av akademisk auktoritet är nödvändigt för en evidensbaserad politik.

För att undvika risken för att inomdisciplinära dogmer får genomslag i politiken och, tvärtom, säkerställa att beslutsfattare ges en relevant och rättvis bild av bevisläget inom ett visst område, kan det vara en idé att använda sig av expertis utanför det aktuella forskningsområdet för att granska forskningsläget. Denna expertis ska bestå av oberoende forskare med god metodkompetens.

Fler analysmyndigheter med tydliga uppdrag behövs

En evidensbaserad politik nås inte genom finansiering av enskilda randomiserade experiment utan genom en långsiktig strategi för kunskapsuppbyggnad inom olika ämnesområden och sektorer, exempelvis genom att bygga upp forskningsmiljöer med fokus på empirisk analys. Ett bra sådant exempel är bildandet av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) i Uppsala 1997. Nästan alla på IFAU är disputerade forskare och institutets verksamhet är av hög kvalitet.¹

Liksom tidigare konstaterats i en översyn av regeringens analys- och utvärderingsresurser (SOU 2018:79) är vår bedömning att analys- och utvärderingsmyndigheter, genom en kombination av oberoende sak- och metodkompetens, är särskilt väl lämpade för långsiktig kunskapsuppbyggnad. Vi anser därför att fler myndig-

¹ Se Hjalmarsson med flera (2004).

heter med tydliga uppdrag att utvärdera effekterna av, och kostnads-effektiviteten i, olika satsningar, skulle öka förutsättningarna för en väl underbyggd och evidensbaserad politik. Utmaningen ligger i att bemanna verksamheterna med tillräcklig kompetens inom kausal design och analys. Kompetenta forskare kan arbeta med en mängd olika frågeställningar förutsatt att de får samarbeta med personer som besitter nödvändig sakkunskap. Av denna anledning kan det finnas samordningsvinster med att skapa ett antal större utvärderingsmyndigheter. Utvärderingsmyndigheterna bör därutöver placeras i en bredare forskningsmiljö eftersom avgörande för att kunna leverera ett högkvalitativt kunskapsunderlag för politiken är möjligheten att rekrytera personal med rätt kompetens.