



2019-10-31

Till Utbildningsdepartementet

Refnr: U2019/02263/UH

Handläggare

Kjell Nilsson

Inger Ehn Knobblock

Synpunkter och prioriteringar från Fackförbundet ST inför regeringens forskningspolitiska proposition 2020

Som ett fackförbund som organiserar forskare, lärare och doktorander inom universitet och högskolor fokuserar vi på forskningens institutionella förutsättningar och särskilt på de strukturella och organisatoriska aspekter som rör de anställdas arbetsvillkor och möjligheter att bidra till att göra Sverige till en ledande forskningsnation.

Goda villkor och tydliga karriärvägar är en viktig förutsättning för att attrahera och rekrytera duktiga doktorander och forskare till våra lärosäten i framtiden.

Tjänstestruktur och anställningsvillkor

Fakultetsanslagen som andel av lärosätenas intäkter har minskat under lång tid och utgör idag cirka fyrtio procent medan andelen externa medel har ökat. Dessa basanslag är av stor betydelse för den forskarstyrda grundforskningen och måste garanteras långsiktig finansiering och en hög grad av autonomi. Den nuvarande obalansen mellan externa anslag och fakultetsanslag innebär att det är vanligt att lärosätena som arbetsgivare inte ens garanterar lönen för sina anställda professorer utan är beroende av kontinuerlig extern finansiering.

Vi ser det som ett problem att externa finansiärer står för större delen av forskningsfinansieringen, med följd att lärosätena har ett begränsat inflytande över forskningsmedlens användning och rekryteringen av forskare samtidigt som man har anställningsansvaret. Ett förhållande som har bidragit till den stora omfattningen och det mångåriga staplandet av tidsbegränsade anställningar, vilket försvårar lärosätenas möjligheter att göra strategiska satsningar och rekrytera de bästa forskarna nationellt och internationellt.

Högskolesektorn är den offentligt finansierade verksamhet där andelen tidsbegränsat anställda är störst. Lärare och forskare med tidsbegränsade anställningar, liksom doktorander, är dessutom delvis eller helt uteslutna från det omställningsstöd och de fakultetsresurser de är med och bekostar samt är ofta inte valbara i kollegiala beslutandeorgan. Därför är det hög tid att alla lärosäten även tillsvidareanställer forskare finansierade med externa medel, vilket redan sker på en del lärosäten.

De senaste årens ökade externanslag för forskning har heller inte främjat individer med nya idéer eller kvinnliga forskare. Vi anser det därför nödvändigt med en ökad andel basfinansiering till lärosätena i relation till externfinansierad forskning.

Ökade fakultetsanslag är en förutsättning för att genomföra en reformering av lärosätenas tjänstestruktur och anställningsförhållanden, till förmån för ett system med tydliga karriärvägar och goda villkor som också är konkurrenskraftigt internationellt, vilket gynnar ny och risktagande forskning för kvinnor och män i deras tidiga karriär. För att undvika beroendet av extern projektfinansiering och rekrytera de bästa doktorerna till fortsatt akademisk karriär krävs en kraftig förstärkning av antalet postdoktjänster och biträdande lektorat med attraktiva villkor. Detta innebär också att post-dokstipendier med dess undermåliga villkor måste avskaffas till förmån för riktiga anställningar.

Karriär- och meriteringstjänster som innehåller såväl forskning som undervisning garanterar även utbildningens forskningsanknytning. Med ökade basanslag ser vi över tid en gradvis omläggning av tjänstestrukturen på samtliga nivåer som önskvärd, där forskning, undervisning och samverkan ingår i alla akademiska tjänster (där samverkan tolkas brett och inkluderar medborgare och organisationer i vid mening och inte inkräktar på forskningens integritet i relation till ekonomiska och politiska makthavare).

Den relativt låga tilldelningen av medel till humaniora och samhällsvetenskap jämfört med andra utbildnings- och forskningsområden betyder att de förra behöver prioriteras högre för att främja dessa utbildningars forskningsanknytning. Även ur ett större samhälls- och demokratiskt perspektiv är bristande kvalitet, i form av till exempel låg forskningsanknytning och låg andel lärarledd tid inom humaniora och samhällsvetenskap ett problem. Studenterna vid dessa utbildningar förväntas senare utgöra ryggraden i statsförvaltningen och övrig offentlig sektor, områden helt beroende av välutbildade medarbetare för rättssäkra och effektiva metoder och resultat.

Med ökade möjligheter att utlysa attraktiva karriärtjänster kan lärosätena genom rekrytering stärka kvaliteten i utbildning och forskning och främja individer med nya idéer och inte vara lika beroende av externa finansiärers prioriteringar eller redan existerande forskningsmiljöer.

Karriärtjänster med attraktiva villkor främjar såväl nationell som internationell rekrytering. Rörligheten mellan samhällssektorer möjliggörs också genom att tjänster kan sökas även av personer som inte för tillfället är anställda på en universitetsinstitution, medan det är svårt att söka externa forskningsanslag utan att redan ha en akademisk hemvist. Bland yngre forskare och doktorander är andelen kvinnor betydligt större än på de högsta positionerna. Ett tydligt karriärsystem med goda anställningsvillkor bör därför på sikt också bidra till en större andel kvinnor även på de högre akademiska positionerna.

ST föreslår:

- En ökad tilldelning till högskolesektorn och att merparten av de resurser som tillförs sektorn ska vara offentligt finansierad.
- En ökad andel basanslag till lärosätena i relation till externa anslag
- Att grundforskningen ska hållas fri från politisk och ekonomisk styrning
- Att finansieringssystemet ska vara långsiktigt och garantera såväl forskningens och utbildningens kvalitet
- En kraftig ökning av antalet biträdande lektorat som ger rätt till prövning för tillsvidareanställning som lektor
- En kraftig ökning av antalet postdoktjänster
- Tjänsterna ska utlysas nationellt och internationellt och de sökande bedömas av externa sakkunniga

- Lärartjänster som professorer, lektorer och meriteringstjänster ska finansieras av lärosätens egna medel.
- Att forskare finansierade med externa medel tillsvidareanställs
- Huvudregeln ska vara att alla lärartjänster ska innehålla både forskning och undervisning
- Att humaniora och samhällsvetenskap prioriteras högre i medelstilldelning

Doktoranders villkor

ST anser att alla doktorander ska ha likvärdiga villkor och ha en doktorandanställning. Alla doktorander ska också garanteras att åtminstone en av deras handledare har utbildning för uppdraget.

I de fall externa medel, inklusive stipendier, bidrar till finansieringen av en doktorandanställning utan att täcka hela kostnaden är det lärosätets ansvar att stå för de ytterligare medel som krävs för en doktorandtjänst. En del universitetsföreträdare anser att stipendier är nödvändiga eftersom doktorandanställningar ger ökade kostnader och därmed färre doktorander. Ett sådant argument skulle aldrig accepteras någon annanstans på arbetsmarknaden. Vill regering och riksdag ha en viss mängd doktorander eller forskning ska det anslås medel för detta och inte finansieras genom sämre villkor för vissa doktorander.

Eftersom mer än hälften av doktoranderna går vidare till en arbetsmarknad utanför akademien, men forskarutbildningen huvudsakligen är inriktad mot en akademisk forskarkarriär, bör ett ökat inslag av karriärplanering mot och samverkan med andra delar av arbetsmarknaden där behovet av disputerade är (eller borde vara) stort främjas.

För att främja sådan samverkan anser vi att regeringen bör ta initiativ för att också den statliga arbetsgivaren tar ett ansvar. Den statliga sektorn är den sektor som rekryterar flest akademiker och den mest kvalificerade arbetskraften. Många statliga myndigheter har redan idag många anställda med forskarbakgrund. Dessa myndigheter behöver ta ett större ansvar för att anställa forskarutbildade men också för att dessa anställda får fortsätta att ha kontakt med akademien. STs målsättning är att forskarutbildade anställda vid statliga myndigheter borde få möjlighet att i sin anställning ha fortsatt kontakt med sitt ämne. Det skulle kunna ske genom att de ges möjlighet till viss forskningstid inom sin tjänst.

Doktorander från tredje land (utanför EU) får idag inte uppehållstillstånd för hela sin forskarutbildningstid i Sverige utan måste söka förnyelse av uppehållstillståndet flera gånger. Förutom att detta orsakar praktiska problem, som t ex vid internationellt utbyte mm, så används ibland kravet på förlängning av uppehållstillståndet som ett maktmedel av handledare och institution i samband med oenighet och konflikt. Detta utgör en klar diskriminering av utländska doktoranders villkor och rättigheter jämfört med inhemska doktorander. Vi föreslår därför att uppehållstillstånd beviljas för hela forskarutbildningsperioden för doktorander från tredje land och upphör endast om doktoranden inte längre är registrerad på forskarutbildningen. I de fall forskarstudierna inte fortskrider enligt plan och lärosätet anser sig ha skäl att avskilja doktoranden ska samma procedur användas som för inhemska doktorander.

ST föreslår:

- Alla doktorander ska ha en anställning från dag ett
- Doktorandtjänster ska utlysas, även tjänster inom externfinansierade projekt
- Minst en av doktorandens handledare ska ha utbildning för uppdraget
- Öka möjligheten till samarbete och samverkan med olika samhällssektorer i doktorandutbildningen

- Att statligt anställda med doktorexamen ges möjlighet till forskningstid inom sin tjänst
- Att utländska doktorander beviljas uppehållstillstånd för hela forskarutbildningstiden så länge de är registrerade som doktorander

Jämställdhet

Fördelningen av både externa medel och fakultetsanslag har visat sig missgynna kvinnor, vilket är ett allvarligt hot mot såväl jämställdheten som forskningens kvalitet. Orsaken är bland annat att männen är i majoritet bland professorerna, vilket är den kategori som erhåller mest forskningsmedel. ST föreslår därför att det ur jämställdhetssynpunkt görs en systematisk granskning vid tilldelning av medel och en återkommande uppföljning av resursfördelningen samt att konkreta åtgärder vidtas för att komma tillrätta med jämställdhetsbrister.

Vad vi ovan föreslagit vad gäller karriärsystem med meriteringstjänster (postdoktorer och biträdande lektorat) som tillsätts genom externt sakkunnigförfarande och lärartjänster där det ingår både forskning och undervisning tror vi också främjar jämställdhet och motverkar potentiell diskriminering och nepotism. Föräldraledighet tidigt under forskarkarriären tenderar också att missgynna kvinnors akademiska karriär eftersom de oftare tar ut en större andel av föräldraledigheten. Vissa lärosäten har därför tillämpat en utökad förlängning på meriteringstjänster för de som varit föräldralediga. Till exempel har Lunds universitet tidigare anvisat medel för att ge föräldralediga forskarassistenter en fördubblad förlängning.

Vi föreslår därför att de som innehar meriteringstjänster (postdoktor, biträdande lektor, forskarassistent) och varit föräldralediga erhåller extra förlängning utöver den uttagna föräldraledighetstiden.

ST föreslår:

- Att det ur jämställdhetssynpunkt görs en systematisk granskning vid tilldelning av medel och en återkommande uppföljning av resursfördelningen samt att konkreta åtgärder vidtas för att komma tillrätta med jämställdhetsbrister.
- Jämställdhetsåtgärder bör integreras i lärosätenas reguljära verksamhet, s k "mainstreaming", i likhet med övrig offentlig sektor
- Säkerställ att genuskompetens återfinns inom alla beslutsinstanser och funktioner med ledningsansvar
- Att tjänster utlyses med sakkunnigförfarande
- Ett karriärsystem med tydliga karriärvägar, där både forskning och undervisning ingår i tjänsterna
- Att meriteringsanställda (postdoktor, biträdande lektor, forskarassistent) som varit föräldralediga erhåller en extra förlängning av tjänsten utöver den uttagna föräldraledighetstiden

Ökad mobilitet

Rörlighet mellan lärosäten och mellan lärosäten och övriga samhällssektorer är viktigt för att utveckla och sprida kunskap.

Osäkra villkor och långvarigt staplande av tidsbegränsade tjänster utgör hinder för rörligheten inom högskolesektorn.

En omfördelning från externa anslag till fakultetsanslag skulle främja rörligheten genom att det ger ökade möjligheter för lärosätena att utlysa tjänster. Även rörligheten mellan samhällssektorer möjliggörs genom att tjänster som utlyses kan sökas även av personer som inte för tillfället är anställda på en universitetsinstitution, medan det är svårt att söka externa forskningsanslag utan att redan ha en akademisk hemvist. Nationell och internationell mobilitet främjar kvaliteten genom en bredare rekrytering och utlysning av tjänster och tydliga karriärvägar ger ökad sådan mobilitet.

ST föreslår:

- Attraktiva karriärvägar och villkor för att attrahera de bästa forskarna nationellt och internationellt
- Att tjänster utlyses både nationellt och internationellt
- Att regeringen agerar för att minska antalet tidsbegränsat anställda
- Att rörligheten mellan lärosäten och mellan lärosäten och övriga samhällssektorer stimuleras

Värna den akademiska friheten

Skyddet för den akademiska friheten är svagt i Sverige, bl a på grund av den stora omfattningen av tidsbegränsade tjänster. Även det juridiska skyddet av den akademiska friheten är svagt, bl a genom att högskolestyrelsernas ordförande och majoritet består av externa ledamöter utsedda av regeringen, som också utser rektor. Vidare att lärare och forskare inte längre garanteras någon kollegial beslutsmyndighet i och med den så kallade autonomireformen och det finns inte längre någon reglering om externa sakkunniga vid tillsättning av lärartjänster i högskoleförordningen.¹

Några väsentliga åtgärder för att öka skyddet av den akademiska friheten i Sverige skulle vara att återreglera högskoleförordningen till förmån för kollegial och demokratisk styrning och återinföra kravet på externa sakkunniga vid tillsättning av lärartjänster, att ändra sammansättningen i högskolestyrelserna till en majoritet av verksamhetsföreträdare, att minska andelen tidsbegränsade tjänster och skapa tydliga karriärvägar och garantera forskning i lärartjänsterna. Vi välkomnar STRUT:s förslag för att förstärka den akademiska friheten genom att även inkludera utbildningens frihet i högskolelagen och att det kollegiala inflytandet stärks genom att i högskolelagen införa krav på kollegial sakkunskap och lärarnas inflytande i beredning och beslut rörande utbildningens och forskningens organisation och kvalitet.

ST föreslår:

- Återreglera högskoleförordningen till förmån för kollegial och demokratisk styrning
- Återinför kravet på externa sakkunniga vid tillsättning av lärartjänster
- Ändra sammansättningen i högskolestyrelserna till en majoritet av verksamhetsföreträdare
- Minska andelen tidsbegränsade tjänster och skapa tydliga karriärvägar
- Garantera forskning i lärartjänsterna

Lärosätenas organisation

Den så kallade autonomireformen har på många lärosäten lett till ett minskat kollegialt inflytande och beslutsfattande. Avregleringen av Högskoleförordningen har inneburit att det inte längre

¹ Karran et al 2017

föreskrivs att det ska finnas t ex valda fakultetsstyrelser eller sakkunnigförfarande vid tillsättning av lärartjänster. Valda högskoleorgan spelar en viktig roll för det interna medinflytandet och ger en hälsosam maktindelning. En kunskapsorganisation, som har som huvuduppgift att kritiskt granska och utveckla kunskap bör också styras utifrån sådana principer.

Som tidigare nämnts gör det stora beroendet av externa medel det svårt för lärosätenas chefer att ta sitt arbetsgivaransvar och utöva ett akademiskt ledarskap. Det akademiska ledarskapet i form av rektorer, dekaner och prefekter är utsedda för sin kompetens att leda och utveckla utbildning och forskning, men tvingas istället ägna en stor del av sin tid åt att försöka dra in externa medel till sin verksamhet. Vid en reformering av finansieringsstrukturen där lärosätena tar ett större ansvar för forskningsmedel, rekrytering mm är det än viktigare med ett akademiskt ledarskap med strategisk förmåga att utveckla forskning och utbildning och att de får adekvat stöd av en professionell administrativ ledningsstruktur.

ST föreslår:

- Att universitet och högskolor ska vara statliga myndigheter
- Att de kollegiala demokratiska strukturerna bevaras och återupprättas där de försvagats eller försvunnit efter autonomireformen.
- Att institutions- och fakultetsledningar utses genom val där samtliga anställningskategorier tillåts delta.
- Att forskare och lärare oavsett anställningsform är valbara till kollegiala organ
- Att utlysning av tjänster bör ske med sakkunnigförfarande, vilket inte längre garanteras i högskoleförordningen
- Att ge fackliga organisationer insyn i processen vid tjänstetillsättningar genom närvaro- och yttranderätt i tjänsteförslagsnämnder
- Att ledarskap och ledningsstruktur utformas på ett sätt som främjar ett fokus hos det akademiska ledarskapet på utveckling av forskning och utbildning och som stöds av en professionell administrativ struktur på de olika nivåerna.

Gemensamt anslag för forskning och utbildning?

STRUT föreslår ett samlat anslag till utbildning och forskning. Det finns både för- och nackdelar med förslaget. Tanken med lärares samlade ansvar för forskning och utbildning är tilltalande. Om vi i konsekvens med denna tanke balanserade utbildnings- och forskningsuppdraget i lärartjänsterna (på samma sätt som t ex Danmark) så vore ett samlat anslag en bra modell. Men med nuvarande obalans mellan forsknings- och utbildningsanslag och mellan basanslag och externa medel är en sådan modell problematisk. Å ena sidan kan det leda till långsiktighet och ökad flexibilitet och rätt använt ökade resurser för utbildning. Å andra sidan kan konsekvensen bli att medel överförs från undervisning till forskning. Speciellt inom de utbildningstunga områdena är denna risk uppenbar. I argumentationen för ett samlat anslag har det bland annat framförts att utbildningens kvalitet skulle kunna förbättras genom utnyttjande av forskningsmedel. Som det ser ut idag finns dock inte den möjligheten inom de utbildningstunga områdena eller hos mindre lärosäten med begränsade forskningsresurser.

ST föreslår:

- Mot bakgrund av ovanstående anser vi att konsekvenserna för utbildningstunga områden och mindre lärosäten måste beaktas innan ett samlat anslag eventuellt införs.

Samverkan

Fackförbundet ST anser att samverkan mellan lärosäten och det omgivande samhället är viktig och vi är positiva till att främja samverkan och undanröja hinder för sådan samverkan, men inte att forskningen underordnas snäva politiska och ekonomiska partsintressen. Forskningens vetenskapliga integritet, trovärdighet och kvalitet är beroende av att universitetens forskning och undervisning är moraliskt och intellektuellt oberoende av politiska, ideologiska och ekonomiska maktgrupperingar. Att låta politiska och ekonomiska intressen styra universitetens basanslag i för deras del önskvärd (ideologisk) riktning riskerar att devalvera forskningsresultatets trovärdighet, oavsett kvalitet, och därmed dess samhällliga nytta. Vi håller därför med STRUT om att samverkansindikatorer inte bör ligga till grund för resurstilldelning. När det gäller samverkan anser vi också att ett ökat fokus bör riktas mot förmågan, och viljan, hos olika externa parter och organisationer att tillägna sig forskning och forskningsresultat.

ST föreslår:

- Att samverkan mellan lärosäten och det omgivande samhället främjas
- Att samverkansindikatorer inte bör ligga till grund för resursfördelning
- Att förmågan hos olika externa parter och organisationer att tillägna sig forskning och forskningsresultat främjas

Forskningsinfrastruktur

Dagens medfinansiering av forskningsinfrastruktur utgör en stor belastning på lärosätenas basanslag. Eftersom de största kostnaderna för forskningsinfrastruktur är inom medicin, naturvetenskap och teknik riskerar en utökad decentralisering till lärosätena att leda till ytterligare omfördelning av medel till dessa forskningsområden. Enligt vår uppfattning bör kostsam forskningsinfrastruktur finansieras på nationell nivå och behandlas i ett särskilt spår.

ST föreslår:

- Att kostsam forskningsinfrastruktur finansieras på nationell nivå.

Britta Lejon
Ordförande i Fackförbundet ST

