

Avdelning
Analysavdelningen

Handläggare
Nina Bandmann
Johan Gribbe

Synpunkter inför den forsknings- och innovationspolitiska propositionen

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har inbjudits att inkomma med synpunkter på regeringens forskningspolitik. UKÄ:s uppdrag omfattar kvalitetssäkring, granskning av effektivitet, uppföljning, tillsyn och chefsutveckling inom högskoleområdet.

Arbetet med synpunkterna har utgått från myndighetens uppdrag, den föregående forskningspolitiska propositionen *Forskning, frihet, framtid* (prop. 2020/21:60), Utbildningsdepartementets inbjudan att inkomma med synpunkter samt erfarenheter från relevant arbete vid UKÄ. Vi har identifierat fem punkter som vi betraktar som särskilt viktiga:

1. Forskarutbildning inom bristyrken
2. Det nationella regelverket för forskarutbildningen
3. Utbildning och forskning inom informationsteknik och digitalisering
4. Översyn av reglering och avtal för uppföljning och utvärdering av forskning vid enskilda utbildningsanordnare
5. Rekryteringen till högskolan

Forskarutbildning inom bristyrken

UKÄ menar att det behövs en långsiktig förstärkning av finansieringen av forskarutbildningen inom delar av hälso- och sjukvårdsområdet samt inom läraryrket.

En förutsättning för att högskolan ska kunna förbättra sitt bidrag till kompetensförsörjningen inom hälso- och sjukvårdsområdet är en god tillgång till lärare med vetenskaplig kompetens. Nationella vårdkompetensrådet gör bedömningen att det råder brist på disputerade lärare inom flera hälso- och sjukvårdsutbildningar, bland annat utbildningar mot tandläkarexamen, specialistsjuksköterskeexamen (vissa inriktningar) och barnmorskeexamen.¹

För att komma till rätta med bristen och säkra återväxten av disputerade lärare bedömer rådet att en långsiktig finansiering av forskarskolor är nödvändig. Vetenskapsrådet har vid olika tillfällen haft ansvar för att samordna och tilldela medel till universitet och högskolor för forskarskolor. Nationella vårdkompetensrådet anser att forskarskolor är ett bra sätt att stärka forskningsanknytningen och öka kvaliteten i hälso- och sjukvårdsutbildningar, liksom att säkra kompetensförsörjningen av lärare och forskare vid universitet och högskolor.² UKÄ instämmer i Nationella vårdkompetensrådets bedömning och menar därför att en långsiktig finansiering av forskarskolor inom vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar bör säkerställas.

På motsvarande sätt behövs en förstärkning av forskarutbildningen inom lärarområdet. Under 2016–2022 utvärderade UKÄ landets lärarutbildningar. I utvärderingarna framgick att lärosätena inom flera utbildningar har svårt att rekrytera lärare med den specifika vetenskapliga kompetens som behövs. Vilken sorts kompetens det handlar om varierar mellan olika utbildningar och inriktningar.³

UKÄ har ett regeringsuppdrag att följa upp lärosätenas dimensionering av utbildning på forskarnivå. Inom ramen för uppdraget genomför UKÄ en delstudie om lärosätenas kompetensförsörjning inom vård- och lärarutbildningarna, närmare bestämt hur försörjningen av doktorsexaminerad personal ser ut i forskningsämnen relaterade till de utbildningarna. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 mars 2024 och kommer att kunna bidra med ett underlag för politiska prioriteringar.

Regleringen av forskarutbildningen bör ses över

UKÄ bedömer att det finns anledning att göra en översyn av det nationella regelverket för utbildning på forskarnivå, bland annat avseende antagning av och indragning av resurser för forskarstudier, och utreda om det behöver förändras i några avseenden.

Sedan början av 1990-talet har forskarutbildningen genomgått stora förändringar. Den har vuxit i omfattning och forskarutbildning bedrivs idag vid nästan alla statliga universitet och högskolor. Forskarutbildningen har i hög grad internationaliserats och inom många ämnen är andelen utländska doktorander stor.

¹ Nationella vårdkompetensrådet (2023), *Nationella vårdkompetensrådets delredovisning inom uppdraget att ta fram förslag på en nationell plan för kompetensförsörjningen i hälso- och sjukvården*.

² Ibid.

³ Universitetskanslersämbetet (2023), *Lärarutbildningarna: Kvalitet, utmaningar och strategier 2016–2022*, Rapport 2023:9.

Även regleringen av forskarutbildningen har förändrats. 1998 genomfördes en reform med syftet att effektivisera forskarutbildningen och öka antalet avlagda examina. Bland annat infördes krav på ordnad försörjning, begränsning av möjligheten att förlänga studietiden och skärpt reglering av den individuella studieplanen. Det har fått positiva effekter på genomströmningen i forskarutbildningen.

Flera viktiga förändringar har genomförts senare. Öppen utlysning av doktorandtjänster har införts som huvudregel i antagningsprocessen och lärosäten som ska anta en doktorand måste utannonsera tjänsten eller informera på ett likvärdigt sätt. För att förbättra de studiesociala villkoren för doktorander avskaffades utbildningsbidragen för doktorander 2017 och året därpå förbättrades villkoren för stipendiefinansierade doktorander. En större andel av doktoranderna har idag anställningar, både inom och utom högskolan, än för tio år sedan.

Samtidigt som forskarutbildningen har genomgått stora förändringar är det länge sedan det gjordes en samlad genomlysning. UKÄ:s erfarenheter från vår verksamhet pekar på flera möjliga brister i dagens reglering.

I dialog med UKÄ har flera lärosäten påtalat att bestämmelserna i högskoleförordningen (1993:100) för antagning till forskarutbildning inte är anpassade till forskarutbildningens ökade internationalisering. Enligt nuvarande bestämmelser ska lärosätena först pröva behörigheten hos samtliga sökande innan ett urval kan göras. Inom vissa områden är antalet internationella sökande stort och det är många gånger svårt och tar mycket tid att pröva deras behörighet. Lärosätena påpekar att det inte är förenligt med ett effektivt resursutnyttjande att lägga ned ett stort arbete på behörighetsprövning av sökande med små chanser att gå vidare i urvalsprocessen.

Det finns också säkerhetspolitiska aspekter av antagningen till forskarutbildningen, som blivit mer aktuella genom det försämrade världsläget. Flera länder bedriver underrättelseinhämtning på svensk mark, bland annat inom forskning som bedrivs vid universitet och högskolor, och forskarutbildningen är en möjlig ingång till lärosätenas verksamhet.

Flera lärosäten har även påtalat att det med den nuvarande regleringen är svårt att dra in resurser för doktorander som inte uppfyller sina åtaganden (6 kap. 30 § högskoleförordningen). En angränsad fråga gäller införandet av en provantagnings- eller provanställningsperiod för doktorander. Några lärosäten menar att det borde finnas en sådan möjlighet innan den slutgiltiga antagningen, bland annat mot bakgrund av det stora ekonomiska åtagande som rekrytering av doktorander innebär för lärosätena. UKÄ gjorde i en rapport 2021 bedömningen att det då inte hade framkommit några tillräckligt tungt vägande skäl för att föreslå en sådan förändring i antagningsreglerna, men frågan kan behöva beaktas vid en översyn av regleringen.⁴

UKÄ menar därför att det finns anledning att göra en översyn av den nationella regleringen av utbildning på forskarnivå, bland annat avseende antagning och indragning av resurser, och utreda om den behöver förändras i några avseenden. En översyn av reglerna för antagning kan inkludera behovet av statistik om sökande, som nuvarande reglering inte möjliggör.

⁴ Universitetskanslersämbetet (2021), *Skuggdoktorander och rättssäkerhet vid antagning till utbildning på forskarnivå*, Rapport 2021:24, s. 37–38.

Det kan också finnas skäl att se över reglerna för uppehållstillstånd för examinerade på forskarnivå, så att fler av dem får möjlighet att stanna i Sverige. Många utländska doktorander lämnar landet efter examen. De förändringar i utlänningslagen (2005:716) som genomfördes 2021 kan komma att innebära att ännu färre stannar i framtiden, vilket innebär att Sverige går miste om värdefullt tillskott av kompetens till arbetsmarknaden. Denna fråga är inte minst viktig mot bakgrund av att andelen i den svenska befolkningen som påbörjar forskarutbildning har minskat.

Utbildning och forskning inom informationsteknik och digitalisering

UKÄ föreslår finansiering till framstående forsknings- och utbildningsmiljöer inom informationsteknik och digitalisering.

UKÄ har tillsammans med Tillväxtverket haft ett gemensamt regeringsuppdrag om att främja tillgången till digital spetskompetens. Många svenska lärosäten är idag internationellt framstående inom digitalisering och digital teknik och erbjuder utbildning av hög kvalitet. Det finns dock ett behov av att ytterligare stärka den internationella konkurrenskraften genom att bygga upp större utbildnings- och forskningsmiljöer än vad som för närvarande finns i Sverige.⁵

I rapporten inkluderas bland annat artificiell intelligens samt informations- och cybersäkerhet i begreppet digital spetskompetens. Det är exempel på områden som påverkar många av högskolans utbildningar, men där det knappast är realistiskt att lärosätena separat bygger upp starka forskningsmiljöer till stöd för utbildningen. UKÄ föreslår mot denna bakgrund ökade resurser till framstående forsknings- och utbildningsmiljöer inom området och att samarbeten mellan lärosäten stimuleras för att åstadkomma ett väl utvecklat samband mellan utbildning och forskning vid de starka miljöerna. I budgetpropositionen för 2024 har regeringen föreslagit medel till Kungl. Tekniska högskolan för att på detta sätt bygga upp utbildning och forskning inom cybersäkerhet.

UKÄ menar att samarbeten mellan lärosäten avseende forskningsanknytningen av utbildning också inom andra områden kan behöva underlättas och uppmuntras. I debatten om högre utbildning diskuteras ofta bristen på forskningsanknytning i den högre utbildningen. Det hittills dominerande perspektivet – att forskning ska byggas upp i anslutning till utbildning för att stärka forskningsanknytningen inom vissa områden – har på olika sätt utmanats på senare tid. I stället betonas möjligheterna att erbjuda utbildning i anslutning till framstående forskning. Starka forskningsmiljöer beskrivs som en underutnyttjad resurs för den högre utbildningen. Frågan knyter an till UKÄ:s nya regeringsuppdrag om att ytterligare stärka kvalitet och främja excellens i det nationella kvalitetssäkringssystemet.

⁵ Universitetskanslersämbetet och Tillväxtverket (2022), *Förbättrad kompetensförsörjning av digital spetskompetens: Satsningar för ökad tillväxt och konkurrenskraft*, UKÄ Rapport 2022:16.

Översyn av reglering och avtal för uppföljning och utvärdering av forskning vid enskilda utbildningsanordnare

UKÄ ser det som viktigt att samtliga enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd kan granskas med avseende på kvalitetssäkring av forskning, vilket reglering och avtal idag inte medger. Det bör därför göras en översyn av reglering och avtal för uppföljning och utvärdering av forskning vid enskilda utbildningsanordnare.

De enskilda utbildningsanordnare som erhållit examenstillstånd i enlighet med lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina är skyldiga att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildning. Däremot omfattas inte deras forskningsverksamhet, trots att den delvis finansieras med statliga medel.

De båda stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping utgör undantag. Deras långsiktiga ramavtal med staten är formulerade så att de omfattas av krav som motsvarar de som ställs på de statliga högskolorna och de omfattas därför av UKÄ:s kvalitetsaktiviteter och övriga uppgifter. Dessa två lärosäten kan därmed ingå i granskningen av kvalitetssäkringsarbetet avseende forskning. Det gäller däremot inte övriga enskilda utbildningsanordnare, som till exempel Handelshögskolan i Stockholm.

UKÄ ser det som viktigt att samtliga enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd kan granskas med avseende på kvalitetssäkring av forskning. Vi menar därför att det bör göras en översyn av reglering och avtal för uppföljning och utvärdering av forskning vid enskilda utbildningsanordnare. En översyn bör också omfatta uppgifter till den officiella statistiken.

Rekryteringen till högskolan

Den minskande andelen av befolkningen som påbörjar forskarutbildning ger anledning till eftertanke. UKÄ anser att frågan om högskolans rekrytering behöver betraktas ur ett brett perspektiv som beaktar hela utbildningssystemet och hur de olika delarna hänger samman.

Det finns tecken på att svenska studenter väljer att avstå från en forskarkarriär i högskolan. Inför den förra forskningspolitiska propositionen påpekade UKÄ att andelen i den svenska befolkningen som påbörjat en forskarutbildning senast vid trettio års ålder hade halverats under det senaste decenniet. Sedan dess har andelen minskat ytterligare något.⁶ Det riskerar inte bara att föra med sig negativa

⁶ Universitetskanslersämbetet (2023), *Universitet och högskolor: Årsrapport 2023*.

konsekvenser för utbildningsnivån i Sveriges befolkning, utan kan även medföra problem för kompetensförsörjningen i högskolan på längre sikt.

Universitet och högskolor bör ha möjlighet att rekrytera de bäst lämpade studenterna till forskarutbildningen. Det ger utbildning och forskning av hög kvalitet och bidrar i förlängningen till välstånd och ett välfungerande samhälle. Utvecklingen där en minskande andel av ungdomskullarna påbörjar forskarutbildning ger därför anledning till eftertanke. Frågan handlar inte enbart om högskolan, utan om hela utbildningssystemet – i bred mening – och hur de olika delarna i systemet hänger samman. En högre utbildning och forskning av hög kvalitet är beroende av kunskaperna och inställningen till bildning och en akademisk karriär hos de ungdomar som lämnar gymnasieskolan. Resultaten i gymnasieskolan vilar i sin tur på grundskolan.

UKÄ har flera regeringsuppdrag som handlar om forskarkarriären och dimensioneringen av forskarutbildningen, som ska rapporteras under våren 2024. Men för högskolans kompetensförsörjning – och därmed forskningens kvalitet – är frågor som rör andra delar av utbildningssystemet minst lika viktiga. UKÄ vill därför uppmuntra regeringen att anlägga ett brett perspektiv på frågan om högskolans rekrytering och se utbildningssystemet som en helhet när politiken avseende universitet och högskolor utformas.