

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm
Dnr Fi2025/01857

2026-01-21

Goda möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2024:29) och Fler möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2025:96)

Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) är en fackförening och en professionsorganisation som representerar drygt 23 000 forskare, lärare och doktorander vid högskolor och universitet. Som en central aktör inom den akademiska sektorn i Sverige har SULF som mål att säkerställa att arbetsvillkor, karriärutveckling och anställningstrygghet för våra medlemmar håller en hög standard och ständigt förbättras.

SULF har inte blivit tillfrågade att svara på remissen, men skickar ändå in ett yttrande eftersom Produktivitetskommissionens förslag berör våra medlemmar och verksamheten vid universitet och högskolor.

SULF:s övergripande synpunkter

Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) välkomnar Produktivitetskommissionens ambition att stärka Sveriges långsiktiga välbefinnande genom reformer som höjer kunskapsnivå, innovationsförmåga och produktivitet. SULF vill samtidigt understryka att universitetens och högskolornas bidrag till produktivitet ytterst vilar på akademisk frihet, hög kvalitet i utbildning och forskning samt trygga och långsiktiga villkor för dem som utför verksamheten.

SULF ser positivt på förslag som minskar kortsiktiga incitament, stärker kvalitet och underlättar kompetensförsörjning. Till exempel åtgärder som gör resurstilldelningen mindre prestationsdriven och som förbättrar Sveriges attraktivitet för internationella forskare och doktorander. Samtidigt är SULF kritiskt till reformer som riskerar att ersätta professionellt omdöme och kollegial kvalitetssäkring med indikatorstyrning, öka den administrativa bördan eller förstärka otrygga karriärvillkor. SULF avstyrker därför förslag som i praktiken kan leda till ökad politisk eller instrumentell styrning av forskning och utbildning, eller som försvagar kopplingen mellan forskning och högre utbildning.

SULF menar att de mest verkningsfulla reformerna för högre produktivitet i akademien är sådana som stärker lärosätenas långsiktiga planeringsförutsättningar: en robust basfinansiering, rimliga ersättningsnivåer per student, tid för forskning i anställning samt tydliga och hållbara meriterings- och karriärvägar. Inom dessa ramar kan lärosätena ta ett fortsatt ansvar för samverkan och nyttiggörande, utan att kärnuppgiftet, fri kunskapssökning och utbildning av hög kvalitet, trängs undan av kortsiktiga mät- och styrmodeller.

SULF avgränsar sitt svar till de som har störst betydelse för våra medlemmar inom universitet och högskolor.

Delbetänkande SOU 2024:29

9.3.2 Finansieringen bör spegla utbildningsanordnarens ansvar och premiera högkvalitativ utbildning

Kommissionens förslag:

Resurstilldelningssystemet och dimensioneringen av den högre utbildningen bör ges en arbetsmarknadskomponent.

SULF:s synpunkter:

SULF avstyrker förslaget.

Den föreslagna modellen flyttar delar av beslutsmakten från kompetent personal på lärosäten till förmån för indikatorer. Syftet med högre utbildning kan skilja sig mellan studenter och mellan olika typer av utbildningar, vilket innebär att det inte går att mäta hur väl utbildningen uppfyller sina mål enbart med indikatorer. Arbetsmarknadskomponenten innebär dessutom att lärosätenas rådgivning över delar av utbildningsutbudet begränsas. Förslaget leder till att beslut kommer att baseras på om utbildningsutbudet uppfyller kraven i den valda modellen, snarare än att utgå från lärares kunskaper om vilket utbildningsutbud samhället behöver.

Förändringar på arbetsmarknaden är komplexa, vilket innebär att människor är bättre lämpade att analysera utvecklingen än att låta indikatorer ensam styra. Till exempel kan det finnas behov av stabila studentantal på utbildningar som påverkas starkt av konjunkturcykler, oavsett om det råder låg- eller högkonjunktur, för att säkerställa kompetensförsörjningen på lång sikt. Detta gäller exempelvis utbildningar som leder till arbete inom byggbranschen. Sådana avvägningar kan människor ta hänsyn till vid dimensionering av utbildning, men riskerar att förbises av indikatorer. En indikatorbaserad modell kommer i många

fall att befinna sig i otakt med konjunkturcyklerna och därmed missgynna dimensioneringen när utbildningar bör byggas ut, och vice versa.

Vi delar heller inte bilden av att lärosäten inte tar arbetsmarknadens behov i beaktande i den interna resursfördelningen och att det därför skulle behövas ekonomiska incitament. Arbetsmarknadens behov vägs redan in tillsammans med många andra aspekter som ingår i lärosätenas uppdrag, såsom bildning.

Den praktiska implementeringen av förslaget är svår och riskerar att leda till betydande mätproblem. Produktivitetskommissionen lyfter själv flera problem med att ta fram ett tillförlitligt system för arbetsmarknadsanknuten resursfördelning eller dimensionering. Vi delar bilden av att de indikatorer som finns tillgängliga har betydande brister, men delar inte Produktivitetskommissionens slutsats att de fördelar som presenteras skulle överväga de negativa aspekterna (om de positiva effekterna över huvud taget infinner sig).

Den modell som kommissionen förespråkar baseras på etablering på arbetsmarknaden efter examen. Den används till exempel av Universitetskanslersämbetet. Delbetänkandet hanterar dock inte de problem med modellen som skulle kunna få stora konsekvenser för resursfördelningen. Ett problem är att etableringsmåttet inte tar inkomster från till exempel stipendier i beaktning, vilket kan missgynna vissa typer av utbildningar. Utredningen lyfter problemet i en fotnot men hanterar det inte vidare.

Kommissionen hanterar heller inte att etableringsmåttet som används idag endast utgår från etablering på arbetsmarknaden för de som tagit examen. Detta skapar osäkerhet i måttet eftersom svenska studenter inte alltid tar ut examen trots att utbildningen är klar (eller nästan klar) (se till exempel SOU 2015:70 Högre utbildning under tjugo år för mer information och resonemang om studenter som inte tar ut examen). Att studenter inte tar ut examen beror bland annat på att svensk arbetsmarknad inte efterfrågar ett formellt examensbevis vid jobbansökan.

Det etableringsmått som presenteras i betänkandet mäter därmed inte arbetsmarknadsanknytningen för hela studentpopulationen som kommit i arbete. Etableringsgraden bland de som inte tagit ut examen lär skilja sig mellan olika utbildningar och branscher, vilket innebär att modellen systematiskt kommer missgynna vissa utbildningar.

Kommissionens förslag:

Ersättningen i resurstilldelningssystemet inom den högre utbildningen bör viktas om, från helårsprestationer till antal helårsstudenter.

SULF:s synpunkter:

SULF tillstyrker förslaget.

SULF delar kommissionens bedömning om att andelen prestationsbaserad ersättning är för hög i nuvarande system. Det finns universitetslärare som vittnar om att arbetsgivaren utövar ett tryck på att godkänna studenter för att institutionens ekonomi ska gå ihop, vilket är något som kan inverka negativt på kvaliteten i de kunskaper som en student får med sig efter genomgången utbildning.

Den prestationsbaserade delen hindrar även lärosäten att erbjuda utbildningar som är efterfrågade men som inte bär sig ekonomiskt på grund av lägre tilldelning via helårsprestationer. Det gäller både utbildningar som har en stor andel studieovana studenter och utbildningar där människor studerar av intresse och kunskapsbehov men utan behov av kurspoäng eller examina.

Kommissionens förslag:

Inom systemet för resurstilldelning för den högre utbildningen bör det ske ett skifte genom att den s.k. prislappen höjs utan att motsvarande höjning av anslagen sker. Det innebär att resurserna per student ökar och att antalet platser minskar.

SULF:s synpunkter:

SULF tillstyrker förslaget men vill samtidigt göra tydligt att det skulle innebära en rejäl sänkning i ambitionsnivå när det kommer till utbildning och bildning för den svenska befolkningen.

SULF förespråkar i första hand att förstärkningen av ersättningsbeloppen görs genom att nya medel tillförs men på grund av den ansträngda ekonomin för högre utbildning acceptera att höjningar av ersättningsbeloppen finansieras inom nuvarande takbelopp. Finansiering inom nuvarande ekonomiska ram innebär dock flera problem som vi återkommer till nedan.

Ersättningsnivåerna per student är idag så pass låga att de har negativ inverkan på utbildningen och universitetslärares arbetsmiljö. Svenska studenter har återkommande minst lärarledd tid i europeiska uppföljningar av högre utbildning. Samtidigt visar Statistiska centralbyråns uppföljningar av arbetstid att samtliga kategorier av undervisande personal arbetar mer än avtalad tid. Sedan resurstilldelningssystemets införande på 90-talet så har ersättningen per student minskat med i genomsnitt en tredjedel i fasta priser. För många utbildningsområden så har ersättningen minskat ännu mer. För mer information om hur urholkningen påverkar högre utbildning se SULF:s rapport "30 år av underfinansiering - Hur systemfelet i resurstilldelningen sänker den högre utbildningen" och SULF Linköpings rapport "Förutsättningarna för uppdraget att bemanna kurser på Linköpings universitet".

SULF gör bedömningen att det är svårt att praktiskt genomföra förstärkningar av ersättningen per student med bibehållen nivå på takbeloppen. För att återställa resurserna per student till 90-talets nivåer med oförändrad ekonomisk ram så skulle det krävas att antalet studenter minskade med 35 procent. En sådan minskning kräver en lång implementeringstid för att inte möjligheterna till eftergymnasial utbildning ska försämrats chockartat för en specifik ungdomskull.

Resursförstärkningen per student behöver därför också komma med extra medel, åtminstone under en övergångsperiod. Alternativet är att resurserna per student sakta höjs över en lång period. Detta alternativ är dock inte hållbart då det kommer ta för lång tid för att återställa resurserna till rimliga nivåer.

Genomförandet av förslaget försvåras ytterligare av att efterfrågan på eftergymnasial utbildning rimligtvis kan väntas öka de närmaste tio åren. Enligt Statistiska centralbyråns prognos så kommer antalet 19–24 åringar att öka fram till 2035. Efterfrågan på utbildning bland yrkesverksamma väntas samtidigt att

öka, bland annat på grund av införandet av omställningsstudiestödet. Stora förändringar i dimensioneringen av eftergymnasial utbildning bör ta dessa trender i beaktning. SULF förespråkar därför ett mer genomarbetat analysarbete av dimensionering och efterfrågan på all eftergymnasial utbildning.

Avslutningsvis vill vi påpeka att kommissionen förenklar hur resurstilldelningssystemet fungerar i praktiken i sitt resonemang hur prislapparna ska justeras för att gynna utbildningsområden med "god arbetsmarknadsetablering eller hög bedömd framtida efterfrågan". Utbildningar, både program och kurser, kan få ersättning via flera utbildningsområden samtidigt och att försöka justera ersättningsbeloppens storlek på det sätt som beskrivs kommer få konsekvenser som inte går att överblicka. Samma typ av utbildning på olika lärosäten kan dessutom ha olika sammansättning av utbildningsområden. Förslaget kommer förmodligen missgynna även de utbildningar som kommissionen har som mål att främja. Till exempel så kan en förskollärarexamen innehålla sju olika utbildningsområden. Det är otydligt hur kommissionen har tänkt att justeringar av ersättningsbeloppen ska påverka en sådan utbildning.

Slutbetänkande SOU 2025:96

5.3.4 Mer ändamålsenliga och effektivare utbildningsval

Kommissionens förslag:

I syfte att möjliggöra kortare, mer intensiva och effektivare utbildningar för vissa yrkesroller tillåts Myndigheten för yrkeshögskolan att bevilja stöd till utbildningar som i dagsläget helt eller delvis tillgodoses av universitet och högskolor.

SULF:s synpunkter:

SULF avstyrker förslaget.

SULF är inte principiellt emot att någon utbildning som leder till likartade arbetsuppgifter efter examen kan finnas både inom yrkeshögskolan och högskolan (eller någon annan eftergymnasial utbildning). Vi anser dock att de olika utbildningsformerna har olika styrkor och att det finns fördelar med att olika eftergymnasiala utbildningar får komplettera varandra. Det som särskiljer högre utbildning från annan eftergymnasial utbildning är kopplingen mellan forskning och utbildning. Det är otydligt hur kommissionens förslag förhåller sig till den särarten.

Vi förutsätter att kommissionen inte menar att yrkeshögskolan ska få i uppdrag att ge forskningsanknuten utbildning på samma sätt som högskolan. Otydligheten i förslaget gör att vi avstyrker förslaget.

Det framgår heller inte i slutbetänkandet om hur problemet ser ut. De yrkesroller utredningen lyfter som exempel, enklare handläggare- eller analystjänster, är yrkesroller som redan har utbildningar på yrkeshögskolan kopplade till sig.

Yrkeshögskolan ger redan flera utbildningar inom både administration och analys som kompletterar de utbildningar som högskolan ger som riktar sig mot ungefär samma del av arbetsmarknaden. Utbildningar som leder till handläggare- och analystjänster kan dock inte helt tas över av yrkeshögskolan. Högre utbildning ger studenterna generella kunskaper som är avgörande för utvecklingen av samhället och som även gynnar de yrkesroller som nämns i förslaget. Högskolan bör därför även fortsatt ha utbildningar som riktar sig mot de nämnda yrkesrollerna och yrkeshögskolan bör som tidigare nämnts fungera som ett komplement.

3.5.2 Tydligare rollfördelning och starkare drivkrafter för lärosäten

Kommissionens bedömning: Styrningen och finansieringen av universitets- och högskolesektorn bör förändras i syfte att uppnå en tydligare rollfördelning bland lärosätena, uppmuntra en prioritering av resurser till starka forskningsmiljöer och stärka lärosätenas drivkrafter att prestera väl.

SULF:s synpunkter:

SULF håller inte med om kommissionens bedömning.

Förutsättningarna för Sveriges universitet och högskolor är redan idag väldigt olika när det kommer till finansiering för forskning och SULF kan inte se behov av ytterligare finansiell styrning på det området. Idag går strax över fyra femtedelar av alla offentliga forskningsmedel till de sex breda etablerade universiteten och de sex fackinriktade universiteten. Resterande lärosäten (nya universitet, högskolor och enskilda utbildningsanordnare) får dela på resterande offentliga medel. Detta är en betydande skillnad från hur resurserna fördelas för högre utbildning. När det gäller den offentliga forskningsfinansieringen per helårsstudent är förutsättningar väldigt differentierade med 284 000 kr per student på de fackinriktade universiteten följt av 133 000 kr per student på de breda etablerade universiteten och bara 37 000 kr per student på högskolorna. De direkta anslagen till högskolorna garanterar endast 21 000 kr per helårsstudent jämfört med 74 000 kr för de breda universiteten och 146 000 kr för de fackinriktade universiteten. Att ytterligare polarisera forskningsfinansieringen skulle leda till stora svårigheter att bedriva en forskningsanknuten undervisning på högskolor och nya universitet.

SULF anser inte att ytterligare finansiell styrning skulle stärka lärosätenas drivkraft att prestera utan riskerar tvärtom att försämra förutsättningarna för en forskningsanknuten utbildning och utbildningsanknuten forskning. I högskolelagen formuleras det som att "verksamheten skall bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning." (HL 1 kap. 3 §). Med ännu lägre forskningsfinansiering per helårsstudent kommer det i praktiken bli ogörligt och påverka både forskning och utbildning negativt.

3.5.3 Större institutionell mångfald

Kommissionens förslag: Etablera på försök ett antal mindre forskningsinstitut inom teknik, naturvetenskap eller medicin. Forskningsfinansierande myndigheter bör få i uppdrag att identifiera lämpliga forskningsinriktningar för instituten.

SULF:s synpunkter:

SULF avstyrker förslaget.

Om målet är att stärka forskningskvalitet och banbrytande forskning delar SULF kommissionens bedömning att grundproblemet ligger i att systemet med externa forskningsfinansiärer riskerar att inte premiera banbrytande forskning som är mer osäker (avsnitt 3.3.4). Hög andel externfinansiering av forskning leder till osäkra anställningar, otydliga karriärvägar och dålig arbetsmiljö. Istället för att flytta ut forskningen till externa forskningsinstitut anser SULF att problemen i forskningsfinansieringssystemet behöver åtgärdas i riktning mot ökad andel direkta statsanslag till lärosätena för att skapa långsiktiga villkor och tid för forskning i anställningen. Det skulle stärka både forskningen och forskningsanknytningen av utbildningen.

Att skapa forskningsinstitut som ligger utanför lärosäten skulle innebära att forskningen där inte skulle bedrivas i skydd av den akademiska friheten såsom den stipuleras i grundlag och högskolelag. Akademisk frihet är en förutsättning för oberoende forskning av hög kvalitet och det vore en olycklig utveckling om forskningens frihet försvagas.

Sveriges forskningsfinansieringssystem har genom åren blivit alltmer obalanserat och styrt mot allt högre andel externfinansiering, men det betyder inte att lösningen är att överge systemet och flytta ut forskningen. Istället behöver systemet justeras så att forskare inom akademien kan få de långsiktiga förutsättningar och trygghet som krävs för att kunna ta risker utan att bli av med jobbet.

Kommissionens förslag: Etablera på försök en ny forskningsfinansierande myndighet baserat på den brittiska myndigheten Advanced Research and Invention Agency i syfte att finansiera forskning av banbrytande karaktär.

SULF:s synpunkter:

SULF avstyrker förslaget.

SULF tror inte att behovet av banbrytande forskning kan mötas genom att skapa ytterligare en forskningsfinansierande myndighet. Erfarenhetsmässigt finns en betydande risk att nya strukturer ökar komplexiteten, förstärker politisk styrning och försvagar forskarsamhällets inflytande över prioriteringar. Framförallt skulle det inte lösa de centrala systemproblemen som även kommissionen har identifierat.

Vi tror inte på att ha Storbritannien som förebild för forskningssystem. I EU:s nya akademiskt frihetsindex EHESO ligger Storbritannien på plats 26 i Europa. Sverige ligger på 9:de plats. Storbritannien är dessutom ett av de länder med sämst trend när det kommer till akademisk frihet och institutionell autonomi under det senaste decenniet. (<https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/eheso/european-higher-education-sector-scoreboard>)

SULF vidhåller att banbrytande forskning förutsätter långsiktiga och starka basanslag för forskning, tid för forskning i anställningen, trygga villkor och karriärvägar som gör att forskare faktiskt kan ta risk.

3.5.4 Starkare koppling mellan akademi och näringsliv

Kommissionens förslag:

1. Tillsätt en utredning av Research Institutes of Sweden (RISE) med fokus på bl.a. organisationsform, finansiering, roll i förhållande till näraliggande myndigheter samt universitet och högskolor, det offentliga åtagandet och risken för osund konkurrens med privat konsultverksamhet.
2. Arbeta mer med andra anställningsformer vid lärosätena, såsom kombinationstjänster och den s.k. professor of the practice.
3. Ta fram gemensamma standarder för avtal avseende tolkningar av lärarundantaget och statsstödsregler för samarbetsprojekt mellan näringslivet och lärosäten i syfte att underlätta sådana samarbeten.
4. Karriärrådgivning ska erbjudas till alla doktorander.

SULF:s synpunkter:

1. SULF har inga invändningar mot förslaget. Det är rimligt att klargöra RISEs roll i forskningssystemet. SULF vill särskilt att en sådan utredning tittar på arbetsvillkor, anställningstrygghet och karriärvägar i de delar där akademien och RISE överlappar.
2. SULF tillstyrker inriktningen att arbeta med kombinationstjänster eller andra former av anställningar vid lärosätena men framhåller att de behöver genomföras på ett sätt som stärker transparensen i de akademiska karriärvägarna och inte ersätter långsiktiga karriärspår med tidsbegränsade sidospår.
3. SULF avstyrker gemensamma standarder för tolkningar av lärarundantaget.
4. SULF tillstyrker att karriärrådgivning ska erbjudas alla doktorander och menar att det är lärosätenas ansvar att göra detta.

3.5.5 Innovation vid lärosäten

Kommissionens förslag:

Tillsätt en utredning av lärarundantaget i syfte att se om det finns förändringar som skulle kunna underlätta samarbeten med aktörer utanför akademien och öka spridningen av innovationer från lärosäten.

SULF:s synpunkter:

SULF avstyrker förslaget om utredning av lärarundantaget med motiveringen att en utredning som syftar till att underlätta samverkan riskerar att försvaga forskares rätt till sitt material. Kommissionen redovisar själv att ett avskaffande av lärarundantaget riskerar att ge sämre utfall när det gäller innovationer och att lärarundantaget kan vara en konkurrensfördel för Sverige när det gäller att attrahera högt kvalificerade forskare.

Patenterbara uppfinningar som skapas som ett led i undervisning och forskning tillfaller, inom universitet och högskola, läraren/forskaren och inte arbetsgivaren. Detta framgår uttryckligen i lagen om rätten till arbetstagares uppfinningar.

Reformer som försvagar detta riskerar att urholka den akademiska frihet och försämra kvaliteten.

5.3.1 Underlätta högkvalificerad arbetskraftsinvandring

Kommissionens förslag: Genomför de förslag för att stärka attraktiviteten för högkvalificerad arbetskraftsinvandring som tagits fram av utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring (SOU 2024:15):

- Förlängd tillståndstid för EU-blåkort.
- En utökad möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd för forskning och studier på forskarnivå inifrån Sverige.
- Nyfödda barn till innehavare av vissa EU-relaterade tillstånd ska få ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige.
- Ett undantag från lönekrav för utlänningar som innehar uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning m.m.

SULF:s synpunkter:

SULF tillstyrker förslagen.

SULF vill samtidigt understryka att reformer på området måste utformas så att de värnar den svenska modellen och motverkar missbruk. För högkvalificerade grupper i akademien är det särskilt viktigt att regelverken inte skapar nya former av osäkerhet eller administrativa trösklar (vilket i sig kan minska attraktionskraften), och att de inte öppnar för villkorsglidning genom otydliga undantag som riskerar att pressa löne- och anställningsvillkor.

SULF vill också betona att det, mot bakgrund av alla förslag som lagts fram på migrationsområdet, är viktigt att ett helhetsgrepp tas på allt som kan beröra forskare, doktorander och andra högkvalificerade personer så att inte de goda förslag som finns motverkas av andra förslag som i slutänden riskerar göra Sverige mindre attraktivt.

Förbättra villkoren för utländska forskare och doktorander

Kommissionens förslag: Genomför de förslag som tagits fram i promemorian Ds 2024:31 som syftar till att:

- Utländska forskare och doktorander snabbare ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd.
- Utländska forskare och doktorander ska ges större möjligheter att bl.a. byta grund för uppehållstillstånd inifrån landet samt resa in i och ut ur landet under Migrationsverkets pågående handläggning.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslagen.

Förslagen om att forskare och doktorander snabbare ska kunna få permanent uppehållstillstånd samt ges bättre möjligheter att byta grund för uppehållstillstånd inifrån landet och kunna resa in/ut under pågående handläggning är centrala för lärosätenas långsiktiga kompetensförsörjning och Sveriges internationella konkurrenskraft.

SULF vill särskilt framhålla följande i genomförandet:

- Regelverket behöver hantera den praktiska situationen att doktorander i Sverige ofta är anställda, men ändå i vissa migrationsrättsliga avseenden behandlas som studenter, vilket kan försvåra etablering efter examen och skapa glapp vid övergången till arbete/forskning.
- Förslagen bör genomföras på ett sätt som också ger stabilitet för medföljande familjemedlemmar, eftersom familjens möjlighet att leva och planera i Sverige är en avgörande del av attraktiviteten. SULF har tidigare understrukt detta i sitt remissvar om Ds 2024:31

För Sveriges universitetslärare och forskare



Karin Åmossa

Jacob Adamowicz

Lars Geschwind

Samhällspolitisk chef

Analytiker

Förbundsdirektör