

KOMMENTARER: NIKLAS BRUUN & SUSANNA FELLMAN

Varthän, universitet?

Detta specialnummer tar avstamp i de diskussioner kring universitetens roll i dagens Finland som förts under senare år. Debatten har bland annat rört universitetsreformens verkningar och de kraftiga nedskärningar som genomfördes i statens basfinansiering till universiteten år 2015. Många viktiga frågor i debatten har dock inte något direkt samband med nedskärningsbesluten, utan är en del av större förändringar som ägt rum i universitetens verksamhetsförutsättningar under de senaste decennierna. Många av dessa är dessutom en del av internationella trender påhejade av OECD och andra internationella organisationer, och likartade diskussioner har förts i flera andra länder. Effekter från nya lednings- och styrmodeller, förändringar i utbildningsuppdraget, digitaliseringens effekter och ökade förväntningar från omvärlden på forskningen har lett till diskussioner om vart universitetet är på väg och om det humboldtska bildningsuniversitetidealet en gång för alla är passé, en fråga som bland andra Sari Kivistö och Sami Pihlström diskuterar i sin aktuella bok *Sivistykseen puolustus* ("Försvar för bildning").

Vi försöker i detta nummer göra några nedslag i debatten. I inledningen tar vi upp några utvecklingslinjer som är värda ökad uppmärksamhet och diskussion. I särskilda bidrag tar vi upp aktuella frågor om universitetens styrsystem (Kekkonen) och "Open access"-publicering (Parland-von Essen), dels publicerar vi artiklar med ett historiskt perspektiv (Huhtamies) eller med fokus på särskilda frågor (Nygård, Brandt och Donner).

* * *

Universitetsreformen med den nya lagstiftningen, som trädde i kraft år 2010, kan ses som manifestationen för skapandet av den nya finska universitetsmodellen. Den är en skapelse som domineras av karakteristika som snarare brukar förknippas med sovjetisk planekonomi och centralstyrning än med akademiskt kunskapssökande och bildning. Modellen präglas av en blind tro på stora enheters välsignelse: trots att Aalto-fusionen inte visat sig fylla de storslagna förväntningar man hade vid starten,¹ fortsätter man i samma spår i Tammerfors. Starka ledare och centraliserade maktstrukturer, uppifrån och ned, hör likaså till modellens grundpostulat, vilket Jukka Kekkonen närmare beskriver i sin artikel i detta nummer. Modellen karakteriseras också av retoriska bekännelser till den gemensamma ideologin i form av visioner, missioner och förkunnelser. Dessa formuleras som strategier (ofta femårsplaner) med löften om kreativa och internationella miljöer för toppforskning och undervisning baserade på alla tänkbara positiva värden, från jämställdhet och rättvisa till hållbar utveckling. Rekryterings- och personalpolitikens godtycke och nepotism har man

1 Det ekonomisk-politiska utvärderingsrådet har konstaterat att universitetsfusionerna i Helsingfors (Aalto), Östra-Finland och Åbo till sin karaktär har varit rent administrativa och att de vetenskapliga och strukturella målsättningarna som uppställdes i samband med universitetsreformen inte har uppnåtts.

inte åtgärdat; snarare har den fått ökat utrymme efter universitetsreformen, vilket vi kort skall belysa närmare i detta bidrag. Den akademiska vardagen präglas av meningslösa planeringsprocesser i form av orealistiska arbetsplaner (som aldrig får innehålla mer än 1 600 årsarbetstimmar trots att majoriteten av de universitetsanställda jobbar mera), komplicerade lönesättningsprocesser (som utmynnar i konklusionen att lönen ej kan sättas enligt schemat eftersom prefekten saknar pengar) och invecklade fiktiva timallokeringar till olika projekt.

Som känt är vägen till helvetet kantad med goda föresatser. Det gäller också universitetsreformen. Den utfästelse om en stabil och långsiktig resursutveckling i form av ett lagstadgat universitetsindex som utlovades i samband med reformen, sattes snabbt på permanent undantag som en följd av vikande ekonomiska konjunkturen. Den ökade autonomi som universiteten utlovades och erhöll – och som i och för sig var ett positivt drag i reformen – har i praktiken gett universiteten rätt att själva bestämma och ansvara för hur man anpassar sig till starkt minskade resurser. Sedan år 2011 har resurserna kontinuerligt minskat. Den reella helhetsfinansieringen är nu på samma nivå som år 2008 medan den reella basfinansieringen är nere på samma nivå som år 2002.²

Denna något tillspetsade karaktäristik av universitetsreformen bör naturligtvis inte undanskymma det faktum att det också finns positiva drag i utvecklingen inom universiteten. Internationaliseringen och digitaliseringen har medfört helt nya möjligheter till internationellt samarbete och internationella kontakter. De ökade kraven på pedagogisk kompetens och undervisningsskicklighet hos personalen är ytterst välkomna. Forskningsetiska frågor har fått ökad uppmärksamhet.

* * *

Den ökade autonomi som tillkom som en följd av universitetsreformen är såtillvida skenbar att den ekonomiska resultatbaserade styrningen från Un-

2 Se Seuri, Allan och Vartiainen, Hannu: "Yliopistojen rahoitus, kannustimet ja rakennekehitys." *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1/2018, s. 103.

dersivnings- och kulturministeriets sida är stark. En allt mer ökande andel av finansieringen är resultatbaserad och Finland sticker ut i internationella jämförelser med en exceptionellt hög resultatbaserad finansieringsandel.³ Finansieringsmodellen är också stadd i ständig förändring och det senaste förslaget går ut på att 15 % av finansieringen skall bero på hur väl universiteten uppfyller olika strategiska och politiska målsättningar.⁴ Det skulle ge statsmakten en lämplig oförutsebar finansieringsfaktor med vilken man kan söndra och härska i universitetsvärlden, belöna eller bestraffa universitet som avviker från den "rätta vägen". Dessutom skapar de ständiga förändringarna i finansieringsmodellerna kortsiktighet och ryckighet för forskarna och lärarna.

Den ekonomiska styrningen bygger på myten att alla vetenskapsgrenar kan bedömas på samma sätt och enligt samma kriterier. Det kommer inte minst till synes vid poängsättning av publikationer och vetenskapliga resultat. Det finns därför orsak att litet närmare beskriva och diskutera utgångspunkterna för dagens nya system.

De nya resurstilldelningsmodellerna har radikalt ökat ansatserna att bättre kunna mäta resultat framförallt inom forskningen. Detta görs idag med hjälp av olika indikatorer, framförallt olika bibliometriska mått. Sätillvida är detta inte nytt – inom vetenskapssamfundet har man alltid på något sätt utvärderat kvaliteten på forskningen och forskarna har därmed fått information om hur framgångsrik eller "produktiv" den individuella forskaren, enskilda institutioner och hela universitet varit. Forskningsvärlden innehåller ett stort konkurrenselement. Forskare konkurrerar om tjänster och finansiering och även prestige. Meriter väger tungt vid tillsättning av tjänster. Publikationer och lärdomsprov genomgår fackgranskning (så kallad *peer review*). Även om universitetsrankningar och ackrediteringar idag blivit en omfattande verksamhet, visste man

3 Se Kivistö, Jussi: "Suomen yliopistojen rahoitusmalli kansainvälisesti poikkeuksellinen." <https://www.uta.fi/ajankohtaista/uutinen/suomen-yliopistojen-rahoitusmalli> [23.8.2018].

4 Se Luovuutta, *dynamiikka ja toimintamahdollisuus*. *Ehdotus ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoitusmalleiksi vuodesta 2021 alkaen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2018:35.

nog även tidigare i huvudsak vilka universitet som kunde anses som de främsta, både nationellt och internationellt.

Under de senaste två decennierna har emellertid de kvantitativa måttens betydelse ökat, bland annat vid resurstilldelningen, samtidigt som de blivit allt mer elaborerade.

Överlag kan man säga att de ökande kraven på effektivisering och publicering på lång sikt haft positiva effekter på universiteten i Finland. Sett ur ett längre tidsperspektiv har det producerats bättre och ”mer” forskning. På 1970- och 80-talen var det inte ovanligt med forskare och lärare som överhuvudtaget inte forskade efter doktorsavhandlingen. Sådana finns inte vid universiteten idag, även om myten om deras mångtalighet tycks leva stark hos beslutsfattare på Undervisnings- och Finansministeriet.⁵ Men det finns även tendenser som är oroväckande och som kan slå tillbaka framförallt på forskningens kvalitet och dess innovativitet. Det ständiga mätandet och utvärderandet kan vara kontraproduktivt eftersom det upptar en allt större del av resurserna. En stor del av forskarnas tid går alltså idag åt till att genomföra utvärderingar, rapportera in och bedöma varandra.

Omfattande diskussioner förs om huruvida man överhuvudtaget kan mäta forskningsresultat med hjälp av kvantitativa mått. Men även om man antar att detta är möjligt, ställs man genast inför frågan hur systemen ska utformas för att kunna anses ”rättvisa”. Ett grundläggande problem som ofta lyfts fram är att publiceringstraditionerna är mycket olika på olika vetenskapsområden. Hur ska ensamförfattade böcker, publicerade på det nationella språket (en tradition inom humaniora), kunna jämföras med samförfattade artiklar på engelska i internationella vetenskapliga journaler? Så kallad *impact factor* och internationella listor på tidskrifter och deras rangordning har utvecklats för att användas som riktlinjer för hur inflytelserika och bra forskningsresultaten är. Men det är känt att många av dessa också har ett grundläggande systemfel, då de ofta inte inkluderar tidskrifter inom humaniora

5 Jfr. dåvarande finansminister Alexander Stubbs famösa uttalande om drivkrafterna för professorer: ”juni, juli och augusti”.

och samhällsvetenskap i samma utsträckning som tidskrifter inom naturvetenskap och medicin. Dessa rangordningssystem etablerades med tanke på forskning inom naturvetenskaperna, men efter det har samhällsvetare och humaniora försökt anpassa sig, med varierande framgång. Dessutom har få tidskrifter inom humaniora någon hög impaktfaktor, detta som en följd av att ämnesområdena är små. Den finska JUFO-klassificeringen är behäftad med flera problem, som vi inte kan gå närmare in på här, även om man här försökt åtgärda vissa av de värsta problemen som just humaniora råkar ut för i andra rankingsystem.

Hög impaktfaktor och hög kvalitet korrelerar visserligen, men det finns inget likhetstecken här. Vissa ledande tidskrifter med skyhöga impaktfaktorer har råkat ut för allvarliga skandaler då de publicerat artiklar som senare visat sig vara svagt underbyggda eller till och med baserat sig på direkt forskningsfusk. Kvalitetsgranskningen (*peer review*-processen) håller inte alltid måttet ens i toppjournaler. Även om högt rankade tidskrifter är en indikation på forskning av hög kvalitet, är det dessutom vanligt att bra artiklar publiceras i mindre kända journaler. Forskare vill diskutera med andra forskare inom sitt fält, inte bara rikta in sig på de bästa tidskrifterna, och i många fall är det först eftervärlden som vet vad som var verkligt banbrytande. Och omvänt; många toppjournaler publicerar forskning som sedermera inte visar sig ha särskilt stor genomslagskraft.

Resultaträkningen har oberoende en starkt styrande effekt på verksamheten. Forskare inser fort hur de ska göra för att meritiera sig och för att preferenser och dekaner ska vara nöjda. Om man undantar de mest flagranta avarterna, som forskningsfusk och plagiat, har mätningarna och poängjakten skapat oro för allt mer opportuna publiceringsstrategier – som i slutändan kan ha negativa effekter på forskningens kvalitet. Ibland blir publiceringen huvudsaken, inte vad forskaren vill berätta eller vad man vill få ut av forskningsprojektet på längre sikt. Grundforskning är det långsammaste konstet.

Ett annat fenomen som uppstått som en följd av de kvantitativa måtten och som är mycket lätt att observera, är det som på vetenskaplig slang kallats för ”salamipublicering”, det vill säga att man delar

upp forskningens resultat i så tunna ”skivor” som möjligt för åstadkomma så många publikationer som möjligt. Denna snuttifiering gör forskningen och publikationerna allt mer ointressanta för läsaren, något som märks inom just samhällsvetenskap och humaniora. De stora frågorna besvaras inte uttömmande i en artikel på 8 000 ord. För att säkert få ut sina publikationer satsar forskarna kanske dessutom allt mer på säkra kort som man vet att man lätt får publicerade, vilket i det långa loppet kan minska de nyskapande elementen.

Bibliometriska mått ger alltså bara en viss sorts information. Många universitet kombinerar därför de bibliometriska måtten med andra former av utvärderingar. Exempelvis kan ett visst område, en viss institution eller hela universitet genomgå externa utvärderingar. Dessa ger mycket viktig extra information, men är i sin tur tidsödande och resurskrävande.

Behovet av att ansöka om externa medel har ökat hela tiden, då en allt större del av medlen för forskning blivit konkurrensutsatta, det vill säga tilldelas som fria (eller riktade) projektmedel via forskningsråd eller annan forskningsorganisation i stället för att styras direkt till universiteten. Dessutom är erhållandet av stora forskningsprojekt i konkurrens starkt meriterande för den enskilda forskaren. Även dessa ansökningar ska skrivas av forskarna och de ska utvärderas och rangordnas av andra inom forskarsamfundet. Samma personer granskar forskningsansökningar, manuskript för tidskriftsartiklar, doktorsavhandlingar och gör andra sakkunniguppdrag, detta ofta på bekostnad av egen forskning eller för att läsa vad andra skriver (se Jessica Parland-von Essens uppsats i detta nummer).

De facto är det vetenskapliga systemet idag behäftat med mångdubbla granskningar och utvärderingar: först granskas forskningsprojektets idé, sedan granskas manuskripten via *peer review*-processen inför publicering och till sist utvärderas publikationerna via externa granskningar och vid tjänstetillsättningar. Därefter utvärderar man enskilt läroämnen, institutioner och discipliner. Seniora forskare och akademiker gör inget annat än utvärderar varandra. Därefter utgör de redan granskade publikationerna (och andra resultat, som avhandlingar) ännu underlag för kvantitativa mått.

För att återknyta till det styrande elementet kan man observera en tendens hos forskningen att likriktas även tematiskt. Forskarna lär sig fort hur forskningen ska motiveras för att attrahera anslagsgivare och förlag, exempelvis genom att framhålla hur ”samhällsrelevant” projektet är. Även angreppssätt och metodologiska modeflugor kan förekomma. I dag är registerforskning populärt inom samhällsvetenskaplig forskning, medan exempelvis digital humaniora är på kraftig frammarsch, tidvis på bekostnad av själva frågeställningen. Områden som företräder andra riktningar kan få stå tillbaka.

* * *

I samband med universitetsreformen skedde stora förändringar inom såväl forskarutbildningen som rekryteringspolitiken. Man skrotade det välfungerande systemet med nationella forskarskolor, som finansierades av Finlands Akademi och där samtliga för respektive vetenskapsgren relevanta universitet från hela landet medverkade i ett fruktbart och produktivt samarbete.

I stället fick varje enskilt universitet ansvar för sin egen forskarutbildning. De nya forskarskolorna inom universiteten söker fortfarande sina verksamhetsformer och antalet disputerade minskar. Det har visat sig vara svårt att bygga upp genuint mångvetenskapliga forskarskolor som effektivt skall ”producera” doktorer i allt snabbare takt. Samtidigt innehåller Undervisnings- och kulturministeriets finansieringsmodell en allt mindre finansieringsandel för doktorsexamina. Argumentet torde vara att det inte finns en tillräcklig arbetsmarknad för doktorer. Den strikta politik för antagning till doktorandutbildning som flera universitet ägnar sig åt ger en fingervisning om att antalet doktorer drastiskt kommer att minska inom några år. Denna utvecklingstendens rimmar illa med ministeriets uttalade målsättning att man skall satsa på högt akademiskt kunnande, bildning och forskning för samhällets bästa.

Då hela undervisningspersonalen överfördes till arbetsavtalsförhållanden blev det betydligt lättare att säga upp personal inom universiteten. Den nya regleringen i samspel med åtstramningspolitiken har också lett till drastiska resultat: enbart universi-

tetens undervisande personal har minskat med sammanlagt cirka 1 000 personer sedan 2010. Då var totalantalet 18 400, år 2016 var vi nere i 17 400.⁶ Vid Helsingfors universitet sade man år 2016 upp 370 anställda samtidigt som man drog in 200 vakanser efter personer som gått i pension.

Rekryteringssystemet har också radikalt förändrats. Det blir allt vanligare att man i stället för att lediganslå en klart definierad anställning, väljer att lediganslå en anställning inom ett brett definierat område (typ digitalisering eller välfärdsforskning) där sökande beroende på kompetens och erfarenhet kan välja att söka en så kallad *tenure track*-anställning för nyss färdigblivna, för längre hunna, eller en full professur. Det säger sig självt att det är omöjligt att jämföra en nyss disputerad forskare med någon som har flera års erfarenhet av undervisning och forskning och en lång publikationslista. *Tenure track*-anställningarna har blivit populära; de är billigare än professorer och för att sedermera kunna bli befördrad till professor måste personen ifråga publicera en rad artiklar i internationella tidskrifter, vilket ger universitetet behövliga poäng och resurser. Dessa anställningar har motiverats med tydligare karriärvägar även för yngre forskare, men har samtidigt lett till att en generation av lite mer erfarna forskare och lärare som inte ännu uppnått en professur har svårt att hävda sig i konkurrensen.

Det nya rekryteringssystemet försätter den som vill göra seriösa akademiska kompetensbedömningar i en nästan omöjlig sits, samtidigt som det finns stora möjligheter för universiteten att – utgående från olika subjektiva faktorer – handplocka dem man vill ha. I flera fall har dessutom den omständliga tillsättningsprocessen slutat med att rektor manifesterat sin makt genom att inte nyanställa någon alls.

Man kan naturligtvis ha ett rekryteringssystem som motsvarar det som gäller på den privata arbetsmarknaden. Man erbjuder jobbet åt den man önskar anställa. Frågan är bara hur detta påverkar intresset för en akademisk karriär. Fram till i dag har den som överlevt som lågavlönad doktorand trots allt kunnat räkna med att om hen meriterar sig så kan hen vara med och konkurrera om akademiska forskar- och lä-

rartjänster. Intresset för en akademisk karriär torde knappast öka om rekryteringsprocessen är totalt oförutsägbart.

Den nya personalpolitiken har faktiskt lett till ett förhållandevis stort antal konflikter och också rättsvister. Vissa uppsägningstvister slits nu i domstol, men också utnämningstvister tycks i ökande utsträckning gå till domstol som diskrimineringsmål, det senaste fallet som undertecknade råkar känna till gällde en professorsutnämning vid Tammerfors universitet. Här ådömdes en kvinnlig sökande 60 000 euro i gottgörelse av Birkalands tingsrätt för könsdiskriminering, efter att en mindre kompetent man hade anställts. Också i detta fall lyckades universitetet anställa den de önskade, kostnaderna för rättegång och ersättningar blir dock kännbara.

* * *

Det är med bekymmer vi tecknar ned dessa axplock från dagens universitetspolitik. Allt är dock inte negativt och det råder ingen tvekan om att universiteten i dag ofta tar väl hand om sådana internationella toppforskare som hämtar in internationell finansiering. Den finska universitetsutvecklingen skiljer sig dock markant från de övriga nordiska länderna, där utvecklingen av exempelvis basfinansieringen har varit betydligt mera stabil. Det finns en risk att vi i Finland håller på att tillägna oss den typ av universitetsmodell som vi finner i Baltikum och centraleuropeiska länder där universiteten ofta är ett slags högre läroverk med undervisningstunga lektorstjänster vid sidan av en relativt fåtalig internationellt orienterad forskningselit. I Sverige har man visserligen haft en likartad modell relativt länge, där exempelvis lektorer endast kan forska om de erhåller extern finansiering. För tillfället ökar kraven där på att man ska gå tillbaka till ett system där även lektorer har forskningstid inom tjänst. Därmed behöver en större andel av forskningsmedlen igen styras direkt till universiteten. En sådan arbetsgrupp utreder för tillfället frågan (den så kallade STRUT-utredningen). Man kan ha olika åsikter om hur man bäst skapar förutsättning för forskning av hög kvalitet, men det är definitivt dags att bredda universitetsdebatten och stanna upp och reflektera över vad som sker.

21.11.2018

⁶ Seuri och Vartiainen, s. 1105.