

EU:s utvecklingsagenda för högre utbildning – kompletterande underlag till förbunds församlingen 2021-10-20

Framtaget av arbetsgruppen för EU-bevakning, en undergrupp till expertgruppen för internationaliseringsfrågor.

Inledning

Arbetsgruppen har på uppdrag av Expertgruppen för internationaliseringsfrågor varit verksam i ca sex månader. Gruppen har flertalet gånger vid sina möten haft inbjudna gäster från bl.a. utbildningsdepartementet, representationen i Bryssel och andra europeiska lärosäten som berättat om sin syn på utvecklingen inom EU:s utbildnings- och forskningspolitik. Detta dokument syftar till att sammanfatta några av de slutsatser som gruppen dragit över dessa sex månader och ge en kort analys av vad detta kan innebära för svensk utbildnings- och forskningspolitik och i förlängningen SUHF:s medlemslärosäten.

Övergripande trender

Den tydligaste trend vi sett under arbetets gång är att utbildnings- och forskningsfrågorna förefaller ha fått ännu större vikt inom unionen. De främsta anledningarna till detta är att såväl EU-kommissionen som majoriteten av medlemsländerna ser nyttan av en ökad koordinering av politikområdena samt att dessa områden numera anses ha stor betydelse för andra inom unionen viktiga politikområden som innovation, digitalisering och hållbarhet. Vidare ses utbildnings-, forsknings- och innovationsfrågorna av EU-kommissionen som en fundamental framtidsfråga när det gäller EU:s konkurrenskraft på sikt.

Det är även viktigt att bära med sig att utvecklingen inom området i allt högre grad måste analyseras utifrån vad som händer inom andra områden inom EU och hur de olika medlemsländerna positionerar sig i dessa för framtiden. EU:s och EU-kommissionens övergripande prioriteringar såsom digitala frågor, miljö, demokrati och Europa i världen är viktiga för att förstå utvecklingen inom specifika sakområden såsom forskning och utbildning. Men händelser som skett under den senaste tiden som Brexit, Covid 19, Frankrikes förlorade ubåtsavtal, en pågående energikris etc. måste också vägas in när vi bedömer vart utbildnings- och forskningsfrågorna är på väg inom EU på sikt. Dessutom har naturligtvis de realpolitiska förutsättningarna i viktiga medlemsländer såsom Tyskland och Frankrike stor betydelse. Det tyska valets utgång och den framtida tyska regeringssammansättningen kan på sikt därför spela stor roll för hur utvecklingen inom området utbildning- och forskning tar vägen. Det stundande franska presidentvalet och landets ordförandeskap i Europeiska unionens råd är en annan nyckelfaktor att ha i åtanke. Med detta inte sagt att enskilda utspel från kommissionen skulle vara oviktiga.

Kommissionen har lagt fram strategier och förslag som syftar till ökad integration och koordinering trots att ansvaret för utbildningsfrågorna i grunden hos medlemsstaterna, där EU:s befogenhet endast är stödjande, och forskning är en delad befogenhet. Hur kommer detta sig och vad är orsakerna?

Den mest tydliga orsaken handlar om att EU:s medlemsländer samt dess institutioner upplever att unionen står under starkt tryck utifrån. Dvs. det finns utomstående krafter som trycker på EU utifrån och i många fall har lyckats att påverka EU:s kärnintressen på ett negativt sätt eller

minskat unionens inflytande externt och internt. Detta gäller inom flera viktiga politikområden men kanske främst inom frågor som rör utrikes- och säkerhetspolitik, konkurrenskraft, klimat, ekonomi, handel, innovation och energi. Som exempel kan nämnas ökande konkurrens från ett Kina med geopolitiska ambitioner, ett alltmer oförutsägbart USA och en opålitlig energileverantör i Ryssland. Detta sammantaget med att en av unionens starkaste militära medlemsstater, UK, nyligen valt att gå sin egen väg har skapat en reaktion där kommissionen, samt en del medlemsländer, vill lägga starkare fokus på EU:s så kallade "öppna strategiska oberoende". Ursprungligen en term som används inom försvarspolitik är detta en diskussion som har bäring på EU:s inre marknad och de fyra friheterna där utbildnings- och forskningsfrågorna är en viktig del. Självfallet har även den globala pandemins effekter skapat en dynamik som belyser värdet av att vi samarbetar ännu närmare inom unionen framöver, inte minst med hänvisning till forskning och innovation inom hälsa och beredskap.

Den tydliga trenden och motåtgärden mot detta yttre tryck blir således att vända sig inåt i unionen och försöka hitta lösningar på de upplevda svagheter och utmaningar som unionsbygget har. En ökad koordinering och gemensam styrning av olika politikområden kan då bli ett svar på dessa yttre utmaningar. Det är inte heller så förvånande att de som har en tydligare integrationsagenda kan vädra en viss morgonluft när unionens tydligaste motvikt till ytterligare integration och gemensamma finansieringslösningar, UK, nu lämnat. Att försöka stärka den europeiska identiteten och gemenskapen är då ett verktyg som kan bli enklare att förverkliga. Dock bygger denna fortsatta trend självfallet på den politiska utvecklingen i ett antal nyckelmedlemsländer.

Vilka är trenderna inom områdena utbildning och forskning?

Vi ser tecken på att EU:s forsknings-, innovations- och utbildningspolitik blir mer samspelta och ses som en gemensam helhet. För första gången samlas nu forsknings-, innovations- och utbildningsfrågor under samma kommissionär, Mariya Gabriel. Inom kommissionen kvarstår dock de två separata generaldirektoraten som ansvarar för dessa frågor. Gabriel ser de tre områdena som helt beroende av varandra, och har i olika sammanhang nämnt en än så länge löst formulerad ambition på sikt om ett europeiskt kunskapsområde som skulle förena områdena för forskning, innovation och utbildning. Bl.a. rådslutsatserna gällande "Det nya europeiska forskningsområdet" från december 2020 understryker att starkare synergier och kopplingar mellan det europeiska forskningsområdet och det europeiska utbildningsområdet behöver utvecklas. Ett europeiskt område för innovation väntas lanseras inom det närmsta året. Hittills har mycket få detaljer kring detta områdes innehåll och tänkta mervärde förts fram. Vidare har alla kommissionärer ansvar att implementera Agenda 2030, vilket i sig medför en naturlig transition till mer sammanflätade politikområden. Gabriels uppdrag är att fullt ut skapa ett fungerande ERA, fullt ut implementera EEA med dess sex dimensioner (kvalitet, inkludering och jämställdhet, den gröna och digitala omställningen, lärare och pedagoger, högre utbildning, den geopolitiska dimensionen) till 2025 och ha översett en varaktig och utökad uttullning av Europauniversitetsinitiativet (EUI).¹

Allt detta låter sig inte göras utan mer integration och harmonisering av såväl lagstiftning, finansiering eller gemensam styrning av områdena om det ska lyckas. Dessutom betraktar flera medlemsländer det som att en viss förskjutning mellan medlemsländerna och institutionerna redan är gjord. Detta ökar också kommissionens drivkraft när det gäller att driva på utvecklingen i ännu snabbare takt. Om inte de politiska vindarna blåser i motsatt riktning i medlemsländerna,

¹ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-mariya-gabriel-2019_en.pdf

är det troliga alltså att medlemsländerna på sikt kommer att acceptera en ökad integration på områdena över tid.²

EU:s forskningspolitik

Följande lista beskriver ett antal skeenden och initiativ som gruppen har identifierat är på gång på policyhorisonten gällande forskning. Flertalet är åtgärder som härstammar från kommissionens meddelande från september 2020 om ett fördjupat europeiskt forskningsområde (ERA).

- En ökad trend är att EU:s forskningspolitik pga. det starka driv som finns hos kommissionen och hos flera medlemsländer kommer att koordineras mer om ERA blir skarpare i konturerna över tid och då kommissionen nu arbetar fram en ny europeisk strategi för universitet. Det gäller bl.a. ökad styrning till prioriterade globala samhällsutmaningar, ett fokus som enligt kommissionen även kan öka unionens konkurrenskraft samtidigt som det svarar upp mot EU:s höga klimatambitioner. Kraven på lärosätena att tydligare visa på hur man genom EU-finansierade projekt bidrar med samhälleligt genomslag till EU:s mål har ökat i och med det nya ramprogrammet Horisont Europa (HEU).
- Inom ERA-meddelandet uppmanas medlemsländerna att öka graden av samfinansiering med nationella medel till de partnerskapsprogram inom HEU som gynnar unionens gemensamma forskning och innovationsprioriteringar. Denna målsättning har dock stött på patrull inom ett antal medlemsländer som inte gärna vill se att EU-nivån blandar sig i hur nationella skattemedel fördelas. Effekterna för nationella svenska forskningsfinansiärer kan dock bli att man på ett övergripande plan och över tid ser mer och mer synergier med EU:s gemensamma prioriteringar vad gäller utmanings- och missionsdriven forskning. Forskningsfinansieringen kommer troligen också gynna de lärosäten som kan uppvisa bäst resultat när det gäller samarbete med andra europeiska lärosäten i enlighet med ambitionerna för ERA.
- De s.k. ERA HUBS som nu lanseras är ett tydligt exempel på hur kommissionen försöker att få medlemsländerna och dess regioner att samarbeta när det gäller forskning och innovation. Finansiering av forskning inom EU kommer att förändras de närmaste åren
- En av åtgärderna inom ERA-meddelandet är en europeisk ram för forskarkarriärer. Det finns en ökad insikt på EU-nivå att förbättra förutsättningarna för karriärutveckling för forskare i Europa för att Europa ska kunna stå sig i den globala konkurrensen och hålla kvar forskare. Rådslutsatser har antagits vilka efterfrågar intensifierade initiativ från kommissionen kring hur medlemsländer kan samarbeta mera i dessa frågor. Kommissionen har därför tagit initiativ till diskussioner med europeiska universitetsnätverk och forskningsfinansiärer, med avsikt att få till stånd samförståndsavtal. Centralt i denna diskussion är en önskan om att få till en breddad syn på forskningskvalitetsutvärdering, t.ex. att frångå Journal Impact Factor som främsta meriterande grund till förmån för de principer som är inkluderade i DORA.
- Under hösten har kommissionen börjat att skriva på texter till utlysningarna i Horisont Europas kommande arbetsprogram för 2023-2024. Dessa ska färdigställas under 2022

² Kommissionen är inte bara en genomförare utan också en aktör som lägger förslag, utifrån sin rolluppfattning som motor av europeisk integration: med vision om sömlös rörlighet och samarbete inom Europa inom både forskning och utbildning. Det är kärnan i både EEA och ERA. Man kan beskriva dynamiken som att kommissionen med stöd från några medlemsstater driver på och söker mobilisera stakeholders – medan majoriteten medlemsstater är mer ljumma, spelar med och håller emot när det börjar smärta.

och möjligheten att påverka innehållet är således redan nu. Det första steget i processen är en behovsanalys, där man jämför vad som ska åstadkommas genom den strategiska planen för 2021-2024, och vilka utlysningar som finns för 2021-2022. Därigenom sker en behovsanalys av vilka insatser som saknas och därmed kan bli aktuella utlysningar för 2023-2024. Svenska lärosäten är inkopplade i denna process genom SwARMAs deltagande i referensgrupperna. Ledtiderna för kommentarer är som alltid korta, vilket kräver beredskap.

EU:s politik för högre utbildning

Utformningen av policy för det europeiska utbildningsområdet har pågått intensivt i omkring fyra år och kommer att fortsätta i minst samma takt under överskådlig tid. Ministerrådet har uttryckt ett antal mycket ambitiösa målsättningar och EU-kommissionen som leder arbetet har en omfattande agenda framför sig. Men de ambitiösa målsättningarna är relativt abstrakta och många av de föreslagna åtgärderna är fortfarande i sin linda. Det kräver att kommissionen nu konkretiserar arbetet tillsammans med medlemsstater och intressenter i mer eller mindre öppna möten och samråd. Högre utbildning och i viss mån yrkesutbildning utgör de delar inom det europeiska utbildningsområdet där det finns störst möjlighet att utforma en europeisk politik. Därför är förändringstakten särskilt hög här. Europauniversiteten har blivit ett mycket effektivt sätt att skapa (åtminstone en känsla av) stor förändringstakt. Inom Europauniversiteten prövas nya instrument för samarbete inom EU på längre sikt. Det handlar bland annat om:

- Kommissionen utreder frågan om hur en europeisk examen ska kunna utformas och vilka hinder som finns. En rapport kan väntas under det närmaste året. Förslag från kommissionen kan väntas först framåt 2023.
- Kvalitetssäkring och automatiskt erkännande av högre utbildning lyfts fram i rådslutsatser och medlemsstaterna rekommenderas att till senast 2025 införa de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå automatiskt ömsesidigt erkännande. Till stöd för europauniversitetsallianserna utvecklas förslag på nytt europeiskt kvalitetssäkringssystem.
- Ett förslag till system för mikromeriter utformas av kommissionen och rekommendationer väntas under hösten. Som grund för denna rekommendation ligger bland annat en nyligen publicerad rapport från en ad hoc-grupp.
- För att de europeiska universitetsallianserna ska kunna fungera effektivt och kunna etablera långsiktigt hållbara arbetsformer till exempel genom att centralt kunna hantera ekonomiska medel, anställa gemensam personal, gemensamt kunna anta studenter och kunna äga infrastruktur med mera kan de komma att behöva etablera juridiska personer. Frågan är mycket juridiskt komplicerad och hur detta ska kunna göras behöver utredas och prövas. Sannolikt ligger lösningen av den här frågan tidsmässigt långt bort.

EU:s politik för universitet och högskolor

Den nuvarande kommissionen arbetar bland annat för att integrera näraliggande politikområden och instrument för att därigenom uppnå synergier. Ambitionen att närma utbildning och forskning är bara ett exempel på detta bland många andra. Universitet och högskolor är viktiga aktörer i skärningspunkten mellan många relevanta områden. Därför utvecklar kommissionen nu en europeisk strategi för universitet "Reinforcing European Higher Education" som väntas publiceras i januari 2022. Denna ska ha ett brett fokus och omfatta en rad aspekter av lärosätens verksamhet och konkretisera EU:s allmänna politik såsom digitalisering, grön omställning, konkurrenskraft och värderingar. Dessutom är målet att främja

synergier mellan politiken för utbildning och forskning och länkarna till Bolognaprocessen. Det specifika målet är att utveckla en gemensam vision om hur Europas universitet ska se ut, identifiera behov och prioriteringar och utarbeta en handlingsplan.

Arbetet präglas av nära och löpande kontakter med medlemsstater och med olika intressentgrupper såsom universitetens organisationer, ex EUA, Guilden, LERU och koordinatörerna för de bildade Europauniversiteten.

Hur påverkar detta Sverige och svenska lärosäten?

Universitet och högskolor har identifierats som centrala aktörer för att bidra till målsättningar om kunskapsförsörjning, innovation och ett starkare Europa. Men hindren för samarbete inom EU mellan lärosäten är fortfarande avsevärda vilket begränsar kvalitet och effektivitet. Därför har kommissionen i uppdrag att föreslå en europeisk strategi för universitet som en del i arbetet att skapa bättre förutsättningar för djupt samarbete. Här kommer kommissionen sannolikt att sätta förhållandevis hård press på de nationella regeringarna att arbeta för att ta bort hinder för samarbete.

För lärosäten kommer alltså EU:s organ i framtiden inte bara ha en finansierande roll – genom Erasmus+ och Horisont Europa, utan i ökande grad också ha en policyutformande roll. För svenska lärosäten innebär det här ett perspektivskifte från nationell nivå till både nationell och EU-nivå. Det gör i sin tur att EU-frågor behöver bevakas närmare både på operativ och strategisk nivå, inte minst genom aktivt deltagande i nätverk inom EU.

Flera av de initiativ som nu tas kommer att beröra svenska universitet och högskolor, inte minst inom utbildningsområdet där kommissionen utmanar såväl medlemsstaterna som enskilda lärosäten att identifiera och påverka lagstiftning och övriga regleringar som hindrar närmare samarbeten och utbyten. Frågor om universitet och högskolor som juridiska enheter kopplade till EU-nivån, europeiska examina och tillhörande kvalitetssäkring är frågor på kommissionens dagordning för hösten.

På sikt kan de förändringar som sker inom EU komma att påverka lärosätenas verksamhet och de regler som gäller för högre utbildning och forskning i Sverige.

Europeisk integration har fram till nu främst gällt andra områden än utbildning. Lärosäten i Europa kan nu stå inför en period av integrering och harmonisering i syfte att skapa ett område för utbildning i likhet med hur EU:s inre marknad har skapat rörlighet på arbetsmarknad och i handel. I förlängningen skulle detta också vara ett sätt att färdigställa den inre marknadens grundtanke.

SUHF:s arbetsgrupp för EU-frågor

Maria Wilenius, Rickard Eksten, Johan Palsgård, Albin Gaunt, Mareike Lutz, Agneta Hånell
Plamboeck