



Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling
Bredgade 43
1260 København K

Den 17. august 2009
BBA/KS
Sagsnr. 200900194

Fremsendes pr. e-mail til vtu@vtu.dk
Sagsnr. 09-056289

AC's kommentarer til "Analyse af universiteternes og sektorforskningsinstitutionernes finansiering og organisering".

Videnskabsministeriet har den 19. juni 2009 bedt en række institutioner og organisationer, herunder AC, om at kommentere McKinsey's rapport "Analyse af universiteternes og sektorforskningsinstitutionernes finansiering og organisering". AC påskønner muligheden for at kunne kommentere rapporten og har på baggrund af en dialog med vores medlemsorganisationer en række bemærkninger.

McKinsey's rapport omfatter følgende tre analyser:

1. Taxametersatser, uddannelsesudbud og omkostninger
2. Universiteternes og sektorforskningsinstitutionernes overordnede finansiering og ressourceanvendelse
3. Effekter af finansieringsformer for forskning

AC finder, at McKinsey's analyse af de tre taxametersatser giver en række betydelige indikationer på kvalitets- og kapacitetsproblemer som følge af utilstrækkelig uddannelsesfinansiering på særligt de universitetsuddannelser med laveste taxameter. Det er således AC vurdering, at de ansvarlige politiske partier bag bestillingen af taxameteranalysen nu har et godt grundlag for at få justeret særligt det laveste taxameter i opadgående retning.

Rapporten skuffer desværre i de to analyser, der omhandler universiteternes finansiering og effekter for forskningen: På centrale punkter går McKinsey ikke ind i en grundigere analyse af de forhold, som aftaleparterne har efterlyst mere solid viden om, fx omfang og konsekvenser af bindinger på basismidlerne. Samtidig går analysen tæt ind i områder, som politikerne ikke har efterspurgt viden om, fx analysen af universiteternes administrationsomkostninger. Det er set fra AC en forfejlet disponering af ressourcerne til analysen.

Det er AC's vurdering, at kvaliteten og validiteten i rapportens analyse af universiteternes finansiering samt analysen af effekter af finansieringsformer for forskning, er meget svingende. Anvendeligheden af rapportens materiale og konklusioner herom, er derfor også ret varierende, og AC vil derfor opfordre til påpasselighed i det omfang disse dele af rapporten anvendes som fagligt grundlag i de kommende finanslovsforhandlinger.

1. Taxametersatser, uddannelsesudbud og omkostninger

Det overrasker næppe personer med kendskab til universitetsforhold, at universitetsuddannelserne ifølge McKinsey's analyse, på tværs af hovedområder, generelt er underfinansierede og at det især er de samfundsvidenskabelige og humanistiske uddannelser, der lider under den utilstrækkelige finansiering.

AC finder, at der med analysen nu er skabt et grundlag til at få rettet op på den mangelfulde uddannelsesfinansiering af særligt det laveste taxameter.

Ifølge McKinsey's analyse overstiger de fulde omkostninger gennemsnitligt uddannelsernes respektive taxametersats (s. 93). De samlede omkostninger for samfundsvidenskabelige- og humanistiske uddannelser ligger på 52.000 kr. pr. STÅ (studenterårsværk) mod en finansiering på 40.400 kr. pr. STÅ. Altså en underfinansiering på godt 28 pct.

Når kvalitetspresset er særligt voldsomt på de samfundsvidenskabelige og humanistiske uddannelser skyldes det, at universiteterne er nødtvunget til at supplere den utilstrækkelige uddannelsesfinansiering med forskningsmidler samtidig med at samfundsvidenskab og humaniora i forhold til de andre hovedområder har en mere begrænset adgang til forskningsmidler. Dette betyder, at de to uddannelsesområder har ringere mulighed for at kompensere for den systematiske underfinansiering af uddannelserne. McKinsey's analyse viser således, at de samfundsvidenskabelige og humanistiske hovedområder bruger 58 pct. af deres ressourcer på uddannelsesopgaven, mens de tekniskvidenskabelige, naturvidenskabelige og sundhedsvidenskabelige hovedområder bruger mellem 31 pct. og 36 pct. af deres ressourcer på uddannelsesopgaven.

McKinsey's analyse peger på kapacitetsbegrænsninger på samfundsvidenskab og humaniora, idet de fokuserer på hvor de studerende modtager færrest undervisningstimer også generelt er dem, hvor VIP (videnskabelige medarbejdere) anvender den største andel af deres tid på undervisningsaktiviteter (s. 102). Ifølge analysen anvendes mellem 30 – 46 pct. af VIP-årsværk på undervisningsformålet på taxameter 1 (samfundsvidenskab, humaniora), mens det tilsvarende tal er mellem 22 – 26 pct. for taxameter 3 (teknisk videnskab, naturvidenskab, sundhedsvidenskab).

McKinsey bemærker, at det ligger uden for undersøgelsens rammer at vurdere, hvorvidt kapacitetsloftet er ramt, altså om 30 – 46 pct. svarer til den øvre grænse for hvor meget VIP'ernes tid bør anvendes på uddannelsesformålet (s. 102). AC finder det stærkt problematisk for kvaliteten af de forskningsbaserede uddannelser, hvis VIP'erne i for høj grad belastes af undervisningsopgaven på bekostning af tiden brugt på forskning.

Forskelle i måder at tilrettelægge uddannelserne på mellem hovedområderne kan i nogen grad forklares ud fra eksempelvis behovet for laboratorieundervisning på naturvidenskab og brugen af forelæsninger på samfundsvidenskab. Men McKinsey's analyse bør give anledning til en saglig vurdering af rimeligheden i de uddannelsesmæssige forskelle, som for eksempel:

- At DVIP står for 35 pct. af forelæsningerne på taxameter 1 mod 4 pct. på taxameter 3 og DVIP i højere grad tildeles en selvstændig rolle i varetagelsen af undervisningen (s. 103).
- At brugen af DVIP er særlig udtalt på bacheloruddannelserne på taxameter 1, hvor 50 pct. af underviserne er DVIP (s. 102).
- At bachelorstuderende på taxameter 3 i gennemsnit modtager 78 pct. flere undervisningstimer end studerende på taxameter 1 (s. 96).
- At forskellen i antal undervisningstimer de kandidatstuderende modtager på henholdsvis taxameter 1 og 3 er på 164 pct. (s. 97).

AC finder, at den udstrakte brug af DVIP på taxameter 1 ikke alene kan forklares ud fra pædagogiske eller didaktiske overvejelser som for eksempel behovet for

praksisnærhed i undervisningen, men i høj grad også ud fra økonomiske hensyn. McKinsey nævner således, at DVIP kan bruges som kompensation for VIP undervisningsforpligtelse ved kapacitetsbegrænsninger, idet uddannelserne på den måde, kan øge undervisningsomfanget uden at øge den tid VIP'erne bruger på undervisning.

Gentagende gange understreges det af McKinsey, at det danske taxametersystem ikke er omkostningsbaseret og at universiteterne frit kan prioritere inden for deres formål. Dette er – ikke overraskende - i overensstemmelse med anbefalingen fra en tværministeriel arbejdsgruppe under ledelse af finansministeriet, der i april 2009 afgav en rapport om selvejende institutioner med fokus på styring, regulering og effektivitet. Her hedder det blandt andet om taxametersystemet (s. 27): " ... det er vanskeligt at fastsætte takster, der afspejler de faktiske omkostninger, når der er tale om et stort antal uddannelser og kurser med meget forskellig omkostningsprofil. Dette problem er forsøgt løst ved at følge et overordnet princip om, at taksterne er politisk fastsatte, og at det er omkostningerne, der skal tilpasses takstniveauerne, og ikke omvendt."

AC finder, at ovenstående styringslogik er udtryk for en særdeles kritisabel politisk ansvarsforflygtigelse, såfremt de politisk fastsatte takster ikke bliver løftet. For kendsgerningerne er - uagtet hvad analyser og vidneudsagn fra undervisere, studerende, eksterne censorer og uddannelsesrettelæggerne måtte indikere af kvalitetsproblemer - at det alene er op til politiske overvejelser, hvorvidt det laveste taxameter giver et tilstrækkeligt økonomisk grundlag for at sikre en anstændig kvalitet i de samfundsvidenskabelige og humanistiske uddannelser.

Der bør ikke herske tvivl om, at et passende takstniveau, ikke er fundet, så længe universiteterne i vidt omfang bliver nødt til at allokere forskningskroner til at finansiere uddannelsesopgaven, og så længe undervisningsopgaven har et sådant omfang, at VIP'ernes forskningstid sættes under pres.

Til brug for en saglig politisk vurdering af taxametersatsernes niveau, skal AC foreslå, at man tager udgangspunkt i ACE Danmarks vejledning om akkreditering og godkendelse af eksisterende uddannelser (2009). Akkrediteringsvejledningens kriterium 4, omhandler for eksempel det forhold, at uddannelsen er baseret på et aktivt forskningsmiljø, hvilket ifølge vejledningen betyder, at uddannelsen er tilrettelagt af aktive forskere samt at de studerende i udstrakt grad undervises af aktive forskere.

AC finder ikke, at man med rimelighed kan gøre gældende, at en uddannelse hvor 35 - 50 pct. af undervisningen gives af DVIP, opfylder kriterium 4 i akkrediteringsvejledningen.

Akkrediteringsvejledningen omhandler ligeså, hvorvidt en uddannelses fysiske forhold og øvrige infrastruktur er tilpasset uddannelsen og antallet af studerende, samt at uddannelsen kan gennemføres inden for den fastsatte tidsramme. Disse forhold har ikke været genstand for analyse i McKinsey's rapport.

I stedet kan man få en indikation på studiebelastningen i en undersøgelse gennemført af Aarhus Universitet (2007) af studiemiljøet. Den omfattende undersøgelse viser, at de studerendes arbejdsmængde generelt ikke lever op til det europæiske ECTS-systems krav til en fuldtidsuddannelse, og igen ser man, at særligt studerende på samfundsvidenskabelige og humanistiske uddannelser mangler studiebelastning i form af undervisning/forberedelse.

Det er AC's forventning, at de politiske partier som bestilte taxameteranalysen i forbindelse med sidste års finanslovsforlig, nu med McKinsey's analyse får taget hånd om at få rettet op på særligt det laveste taxameters utilstrækkelige niveau.

2. Universiteternes og sektorforskningsinstitutionernes overordnede finansiering og ressourceanvendelse

Ingen analyse af bindinger på universiteternes basismidler

Af analysebeskrivelsen i Appendiks 1A fremgår det tydeligt, at formålet med finansieringsanalysen er "at skabe overblik over universiteternes og sektorforskningsinstitutionernes samlede indtægtsgrundlag samt de bindinger, der lægges på institutionernes muligheder for at disponere over disse indtægter." Den sidste og mest interessante del af opgaven har McKinsey desværre ikke løst, da rapporten ikke rummer nogen reel analyse af bindingerne på institutionernes muligheder for at disponere over indtægterne.

I stedet opridses på et ret overfladisk niveau en række velkendte formelle rammer og fakta, eksempelvis at basisforskningsmidler kan disponeres frit inden for universitetets formål (fx s. 29), og at konkurrenceudsatte forskningsmidler medfører bindinger på universiteternes basismidler i form af medfinansiering eller udækket overhead (s. 31). Her skulle McKinsey's have ladet den egentlige analyse taget sit udgangspunkt og søgt svaret på: Hvor stor en del af universiteternes basismidler er bundet til projekter finansieret af de konkurrenceudsatte midler, og hvad betyder det for universiteternes planlægnings- og dispositions muligheder?

AC anslår ud fra egne overslag og beregninger, at det drejer sig om ca. 1/3 af universiteternes basismidler til forskning, der på forhånd er bundet til at sikre gennemførelsen af eksternt finansierede forskningsprojekter. Det sætter unægtelig det formelle udgangspunkt om, at "universiteterne som udgangspunkt kan disponere frit over basismidlerne" i perspektiv.

At en så væsentlig andel af basismidlerne er disponeret på forhånd lægger et pres på universiteterne, fordi det bliver vanskeligere at gennemføre selvstændige forskningsstrategier og at sikre den nødvendige forskning som grundlag for uddannelserne. Samtidig medfører presset på basismidlerne i nogle situationer et uensigtsmæssigt pres på forskerne om, at de selv skal kunne opnå eksterne bevillinger for overhovedet at gennemføre deres forskningsprojekter og dermed opfylde det krav om forskning, der ligger i deres ansættelse.

Misvisende analyse af universiteternes administrationsomkostninger

McKinsey's analyse giver et misvisende billede af universiteternes administrationsomkostninger og den valgte analysemetode puster omkostningerne kunstigt op.

For det første indebærer McKinsey's tredeling af aktiviteterne i formålsopgaver, administration i tilknytning til formål samt generel administration/drift, at alt, der ikke lige er undervisning af studerende i undervisningslokalet og forskning i laboratoriet, kategoriseres som administration. Centrale aktiviteter og ydelser som udvikling af nye uddannelser, studie- og erhvervsvejledning, kvalitetssikring, akkreditering og behandling af eksamensklager tæller som administration, frem for at tælle som en del af kerneydelsen uddannelse på et universitet.

For det andet er det problematisk, når McKinsey, i mangel af bedre materiale fra fx universiteter i udlandet, sammenligner udvalgte administrative aktiviteter på de

danske universiteter med tilsvarende aktiviteter i en række private virksomheder. Ifølge McKinsey's hjemmeside består den anvendte database fortrinsvis af multinationale virksomheder inden for fremstillingsindustri og forretningsservice, dvs. med en noget anden profil og ganske anderledes rammebetingelser end danske universiteter. Alt i alt et dårligt udgangspunkt for en troværdig sammenligning.

McKinsey burde have erkendt, at når de selv vurderer, at der ikke foreligger et validt datagrundlag til en sammenligning af administrationsomkostninger på universiteter (s. 58), så ville det bedste valg have været ganske enkelt at lade være. I stedet ender analysen i en række "ikke-konklusioner" (s. 59-60), hvorved McKinsey får antydning, at universiteterne bruger (for) mange midler på administration – også selv om det ikke var muligt at konkludere det ud fra det foreliggende materiale.

Endelig skal det påpeges, at det i en samlet vurdering af administrationsomkostningerne på universiteterne bør medregnes, at der er stor politisk og administrativ opmærksomhed på universiteterne og deres ydelser i disse år. Det har betydet mange nye politiske og administrative krav om strukturændringer, økonomistyring, dokumentation, afrapportering og evaluering, som ikke er direkte knyttet til kerneopgaverne. Det medfører - set i forhold til andre typer af virksomheder og institutioner - et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug både i universiteternes ledelse og administration og hos den enkelte forsker.

3. Effekter af finansieringsformer for forskning

AC finder det meget fornuftigt, at McKinsey i analysen har taget udgangspunkt i, at den rette balance mellem basismidler og konkurrenceudsatte forskningsmidler ikke kan fastslås objektivt. Det er i sidste ende en politisk vurdering, hvilken balance mellem de to finansieringsformer, der - på det nyeste videngrundlag - forekommer at give de aktuelt ønskede forskningspolitiske resultater. Da rapporten netop skulle forøge dette videngrundlag, er det ærgerligt, at denne del af analysen mest består i en opsummering af kendt viden. Værre er det dog, at McKinsey's manglende kendskab til universiteternes virkelighed leder til en række deciderede fejlslutninger.

Forskere frikøbt fra andre forpligtelser forsker mest

Eksempelvis ses det som en positiv effekt af konkurrenceudsatte forskningsmidler, at "forskere finansieret af konkurrenceudsatte midler bruger en større del af deres tid på forskning" (s. 7), men som McKinsey selv er inde på, så tages den øgede forskningstid blot fra disse forskeres undervisningsindsats. Behovet for at tiltrække konkurrenceudsatte midler tvinger universiteterne til at friholde de forskere, der har fået eksterne midler bevilget, fra andre opgaver som undervisning, vejledning og administration for at sikre, at de også fremover kan tiltrække eksterne bevillinger. For at universitetets øvrige opgaver kan blive løst, må andre forskere forske mindre, og de studerende får mindre undervisning med mest aktive forskere.

Så konklusionen er ikke, at forskere på eksterne midler forsker flittigst, men blot at forskere frikøbt fra andre forpligtelser forsker mest. Dermed er effekten af en højere andel af konkurrenceudsatte midler ikke øget forskning, men blot øget "omfordeling" af opgaverne mellem forskerne og mindre forskningsbaseret undervisning.

Unge forskere på konkurrencemidler har usikre vilkår

En tilsvarende fejlslutning er det, når rapporten angiver det som et positivt træk ved konkurrencemidlerne, at universiteterne i dag i vid udstrækning ansætter unge forskere på konkurrenceudsatte midler (s. 6-7). Dette er netop en konsekvens af,

at der ikke er basismidler nok til at fastansætte unge forskere, og denne struktur fører til usikre, midlertidige ansættelser, dårligere ansættelsesvilkår og ringe muligheder for ordentlig tilrettelæggelse af karriereveje. Dette er i øvrigt stik mod intentionerne i den nyeste stillingsstruktur om flere fastansættelser af unge forskere og risikerer at føre til et generelt tab af unge forskertalenter, som søger andre jobs på grund af usikre jobmuligheder på universiteterne.

Farligt at forudsætte forudsigelighed i konkurrencemidler

Endelig argumenterer McKinsey på baggrund af undersøgelsens data for, at konkurrenceudsatte midler historisk set har været karakteriseret ved en betydelig grad af forudsigelighed på fakultetsniveau (s. 6). En sådan viden kunne universiteterne muligvis tillade sig at planlægge og budgettere ud fra, hvis der var mulighed for at omfordele midlerne mellem institutter på det enkelte fakultet. Med da konkurrenceudsatte midler tildeles forskeren og ikke institutionen, kan der ikke foregå en udjævrende omfordeling på fakultetsniveau.

På den baggrund må det anses for uansvarligt, hvis universiteter, fakulteter og institutter – i forventning om forudsigelighed - begyndte at disponere og budgettere ud fra en forventning om at modtage konkurrenceudsatte midler, som endnu ikke er bevilget og fordelt. Så trods en konkret stigning i den samlede mængde af konkurrenceudsatte midler i de senere år, så giver det ikke universiteterne mere sikkerhed og en bedre planlægningshorisont.

Ny viden om forskernes ressourceforbrug til ansøgninger

Det mest interessante i afsnittet om effekter er analysen af ressourceforbruget ved tiltrækning af eksterne forskningsmidler. Analysen viser, at de konkurrenceudsatte midler er forbundet med yderligere administration sammenlignet med andre finansieringskilder, og beregningerne viser, at hele 10,4 pct. af forskernes ressourcer bruges på at forberede og skrive ansøgninger om eksterne bevillinger.

Dertil kommer så tidsforbruget i TAP-gruppen, hvor McKinsey's analyse viser, at der bruges væsentligt flere ressourcer på at administrere de konkurrenceudsatte midler i forhold til basismidlerne. Endelig anvender de bevilgende enheder mellem 2 og 5 pct. af bevillingen på administration. Det er samlet set et omkostningsniveau, som skal tages i betragtning, såfremt man overvejer at øge andelen af konkurrenceudsatte midler i den samlede finanslovsbevilling til forskning.

Med venlig hilsen

Karen Skytte
Direkte nr.: 22495865
E-mail: ks@ac.dk

Birgit Bangskjær
Direkte nr.: 22495855
E-mail: bba@ac.dk