

Manglende debat om stigende præstationsbaseret finansiering af dansk forskning

Præstationsbaseret forskningsfinansiering spiller en stadig stigende rolle i det danske universitetssystem. Udviklingen sker imidlertid uden nævneværdig offentlig diskussion af mulige konsekvenser. Det fremhæves i denne artikel, at udviklingen på væsentlige stræk strider mod de oprindelige forudsætninger bag fordelingsmodellen og at der er risiko for at samspillet mellem denne tendens og en række andre ændringer i finansieringssystemet vil kunne føre til selvforstærkende, negative effekter.



KAARE AAGAARD
Seniorforsker,
Aarhus Universitet/NIFU
ka@ps.au.dk

Danmark indførte i 2010 en variant af den norske publiceringsindikator under betegnelsen den bibliometriske forskningsindikator (BFI). På den baggrund skrev Jesper W. Schneider og undertegnede i 2012 et bogkapitel om modellen under titlen «Stor ståhej for ingenting». En hovedpointe i kapitlet var, at der på det tidspunkt syntes at være et misforhold mellem den opmærksomhed, modellen blev tildelt, og de reelle økonomiske konsekvenser af den. Samtidig anerkendte vi dog i kapitlet, at modellen trods de marginale fordelingsmæssige effekter ville kunne få utilsigtede adfærdsmæssige konsekvenser, hvis ikke den blev implementeret i overensstemmelse med de bagvedliggende retningslinjer.

Centrale forudsætninger under erosion

Det er karakteristisk for såvel den danske som den norske model, at hensynene til enkelhed, gennemsigtighed og fuld dækning af alle områder er vægtet højere end hensynet til de anvendte indikatorers præcision. Modellerne repræsenterer dermed et ganske grovmasket incitamentsystem, som dog kan forsvares med udgangspunkt i to centrale forudsætninger: For det første at modellen kun anvendes til fordeling *mellem* institutioner, da den er helt uegnet som vurderings- eller belønningsmekanisme på individuelt niveau; For det andet at der

kun er tale om marginal økonomisk omfordeling, således at incitamenterne til at «game» systemet begrænses. Der er nu gået fem år siden kapitlet blev skrevet, og vi er i mellemtiden blevet lidt klogere på den danske models faktiske anvendelse og udvikling. Det kan således i dag konstateres, at begge ovenstående forudsætninger synes at være under erosion samt at der er udsigt til, at denne tendens kun forstærkes i de kommende år.

Incitamenterne siver også i Danmark ned på lokalt niveau

CFA, og herunder denne artikels forfatter, udførte i 2013/14 en evaluering af den norske publiceringsindikator. Evalueringen viste blandt andet, at intentionen om udelukkende at anvende modellen på aggregeret niveau er vanskelig at fastholde i praksis. Der er endnu ingen tilsvarende evaluering af det danske system, men det

nede model på forskellige måder og i forskelligt omfang siver ned på individuelt niveau. Det præcise omfang og den præcise karakter af denne tendens kendes ikke, men tendensen synes at være ganske udbredt på tværs af institutioner.

Den bibliometriske indikatorers økonomiske konsekvenser er samtidigt kraftigt stigende

Hvor modellens økonomiske omfordelingseffekter i Norge har været velkendte og forholdsvis stabile over tid, har situationen i Danmark været ganske anderledes. Det har her været karakteristisk for BFI'en i dens første år, at de reelle omfordelingseffekter var meget beskedne, men også at beløbet ikke på forhånd var kendt for universiteterne samt at der har været betydelige udsving fra år til år. De to sidstnævnte punkter er langt fra hensigtsmæssige, når der er tale om en incitamentsmodel. I de

“det kan dog observeres, at modellen også mange steder i Danmark på lokalt niveau anvendes på måder, der synes at være i strid med de oprindelige intentioner”

kan dog observeres, at modellen også mange steder i Danmark på lokalt niveau anvendes på måder, der synes at være i strid med de oprindelige intentioner. Der er med andre ord også i Danmark en tendens til at incitamenterne fra den overord-

senere år er tendensen dog meget entydigt gået mod større omfordeling, og den udvikling forstærkes yderligere de kommende år, som tabellen illustrerer.

BFI'en indgår i Danmark i en bredere præstationsbaseret mekanisme, hvor også

UDVIKLING I FORDELING AF BASISFORSKNINGSMIDLER (I MIO. DKK OG %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Basisforskningsmidler (mio. DKK)	7905	8443	8504	8592	8589	8593	8526	8527	8527
Heraf præstationsbaseret	320	594	680	1045	1182	1326	1480	1656	2090
Præstationsbaseret i % af total	4	7	8	12	14	15	17	19	25
BFI (mio. DKK)	80	148.5	170	261.25	295.5	331.5	370	414	522.5
BFI i % af total	1	2	2	3	3	4	4	5	6

Kilde: Styrelsen for Videregående Uddannelser, Uddannelses- og Forskningsministeriet.

“Hvor vi i 2012 skrev om ‘Stor ståhej for ingenting’, synes det i dag mere passende at tale om ‘meget begrænset ståhej for en hel del’”

studieaktivitet, Phd.-produktion og hjemhentning af eksterne midler belønnes. Som det ses i ovenstående tabel skal ikke mindre end en fjerdedel af alle basismidler i 2018 fordeles efter denne mekanisme og BFI'en vil herunder have en vægt på 25 procent. Det vil sige at ca. 6 procent af de samlede basismidler i 2018 vil blive fordelt med udgangspunkt i BFI-point. Til sammenligning er den tilsvarende andel i det justerede norske system fra 2017 kun ca. 1,6 procent. Dette tal var for det danske system 1 procent i 2010 og 2 procent i 2011 og 2012, mens andelen i 2018 som vist vil være hele seks gange så høj som i 2010 og knap fire gange så høj som det aktuelle norske niveau. Forhøjelsen er drevet af, at de allerede fordelte basisforskningsmidler årligt reduceres med 2 procent, der herefter tilbageføres via præstationsmodellen. Herudover blev der i 00'erne fordelt midler i begrænsede perioder efter andre principper. Når disse begrænsede perioder er udløbet, er «hullet» fyldt op med midler fordelt efter præstationsmodellen.

Opskriften på en giftig cocktail?

Det er imidlertid karakteristisk, at den sti-

gende omfordeling sker uden nogen særlig offentlig diskussion af mulige konsekvenser af denne udvikling. Hvor vi i 2012 skrev om «Stor ståhej for ingenting», synes det i dag mere passende at tale om «meget begrænset ståhej for en hel del». I lyset af at der stadig kan stilles spørgsmål ved kvalitets sikringsmekanismerne vedrørende data; at modellens kompleksitet vil vokse med introduktionen af et niveau 3 (på visse områder); samt at vores faktiske viden om modellens reelle effekter er meget begrænset, synes en sådan diskussion af sandsynlige konsekvenser ellers at være stærkt påkrævet. Det gælder ikke mindst i en tid med voksende fokus på såvel interne som eksterne incitamenters betydning for videnskabelig uredelighed og udbredelsen af tvivlsomme forskningspraksisser. Set fra

dette perspektiv ligner kombinationen af stagnerende eller faldende samlede forskningsbevillinger, meget lave succesrater i samtlige råd og fonde, en voldsom høj konkurrence om stillinger fra postdoc-niveauet og opefter, samt en forstærket præstationsbaseret vurderings- og belønningsskultur noget, der kan udvikle sig til opskriften på en ganske giftig cocktail. Alt andet lige må vi forvente, at jo større bevilningsandel, der fordeles efter denne type mekanismer, jo større vil risikoen også være for at incitamenterne kan få uhenigtsmæssige adfærdsmæssige konsekvenser på både institutionelt og individuelt plan. Heldigvis ser der dog ud til at være en evaluering af BFI'en på vej, som formentlig skal gennemføres i 2017. Dette initiativ skal hilses meget velkomment herfra og suppleres med en stærk opfordring til, at opgaven gribes ambitiøst an - og at der herunder kommer et eksplicit fokus på anvendelsen af BFI'en internt på forskningsinstitutionerne. Indtil resultatet foreligger, bør det dog overvejes, om det er hensigtsmæssigt at blive ved med at skruer op for omfordelingseffekten? 

“jo større bevillingsandel, der fordeles efter denne type mekanismer, jo større vil risikoen også være for at incitamenterne kan få uhenigtsmæssige adfærdsmæssige konsekvenser på både institutionelt og individuelt plan”