

Vähemmän byrokratiaa, enemmän laatua ja vaikuttavuutta

Professoriliiton ja Tieteentekijöiden liiton esitys yliopisto- ja tutkimusrahoituksen uudistamiseksi

1. Yliopistojen rahoitusmalli: tulossopimukseen perustuva rahoitus ("perusrahoitus") ja kilpailtu rahoitus

Yliopistojen rahoitusjärjestelmä koostuu a) "perusrahoituksesta" ja b) "kilpaillusta" tai "ulkoisesta" rahoituksesta.

Termien osalta täsmällisempää voisi olla puhua:

- a) Tulossopimusperusteisesta rahoituksesta tai sopimusrahoituksesta: suurin osa "perusrahoituksesta" ei pohjimmiltaan ole block grant -tyyppistä väljästi määriteltyä yleistä valtionosuutta, vaan valtion maksamia sopimusperusteisia kompensatioita yliopistojen tuottamista suoritteista, kuten tutkinnoista, tutkimusjulkaisuista, nopeasta opiskelusta, kilpaillun tutkimusrahoituksen hankinnasta, kansainvälistymisestä jne. (OKM:n asetus 182/2012). Näiden "yksikkökorvausten" ulkopuolinen ns. strateginen raha on tarkasti kohdennettua. Sopimusrahoitus kattaa kaikki yliopistojen perustoiminnot (tutkimus, opetus, vaikuttaminen), tosin mittarit tunnistavat lähinnä tutkintokoulutuksen ja tutkimustoiminnan, sisältäen ulkoisen rahoituksen hankkimisen.
- b) Kilpaillusta eli ulkoisesta rahoituksesta, joka voidaan jakaa yhtäältä kotimaiseen ja kansainväliseen rahoitukseen, ja toisaalta tieteelliseen tasoon perusteella jaettavaan yleiseen tai sitomattomaan tutkimusrahoitukseen (josta kilpailevat tutkijat ja tutkimusryhmät) ja strategiseen tai temaattisesti kohdennettavaan rahoitukseen (josta kilpailevat sekä tutkijat että yliopistot ja muut tutkimuslaitokset). Kilpailtu rahoitus on lähinnä tutkimusrahoitusta.

Yliopistojen rahoituksen kannalta sopimusrahoitus ja kilpailtu rahoitus linkittyvät vahvasti toisiinsa, sillä sopimusrahoituksessa palkitaan myös ulkoisen rahoituksen hankkimisessa menestyneitä.

Valtio ohjaa yliopistoja sekä kilpaillun että sopimusrahoituksen kautta. Sopimusrahoittajana valtio päättää, mitä se yliopistoilta tilaa (esim. tutkintoja, tutkimusjulkaisuja, kansainvälistymistä); kilpailuttajana se mm. päättää, kuinka paljon rahaa muusta erotetaan kotimaiseen kilpailtuun rahoitukseen, jakaa rahaa eri tieteentaloille, perustaa strategisia tutkimusohjelmia jne.

Yliopistojen ja tutkija-opettajien kannalta sekä kilpaillulla että sopimusrahoituksella on hyvät ja huonot puolensa:

Kilpailtu rahoitus, plussat ja miinukset

- + Raha suuntautuu korkeatasoisille tutkijoille vertaisarvioinnin perusteella, "ulkoinen näkökulma".

- + Korostaa laatua rahoituksen perustana.
- + Mahdollisuus tukea uusia avauksia ja riskinottoa.
- + Voi rikkoa yliopistojen sisälle syntyneitä vakiintuneita tieteenala- tai koulukuntarajoja.
- + Yleisen tai sitomattoman tutkimusrahan hankkeet (esim. Suomen Akatemian akatemiahankkeet, tutkijatohtorit, akatemiätutkijat ja -professorit, ERC:n starting ja advanced grantit) yleensä aina tutkija- ja tiedelähtöisiä, ”alhaalta ylös”.
- + Strategisen tai temaattisen kilpaillun rahoituksen kautta voidaan tilapäisesti tehokkaasti suunnata tutkimusresursseja ajankohtaisiin polttaviin ongelmiin edellyttäen, että ohjelmat ovat hyvin suunniteltuja sekä tutkimuksellisen tavoitteenasettelun että käytetyn resurssin koon osalta.
- + Kv. kilpailtu rahoitus (esim. EU-rahoitus) aidosti ”uutta”, valtion budjetin ulkopuolista rahaa: mahdollisuus toiminnan volyymin laajentamiseen ilman nollasummapeliä.
- Hakupaine jo kohtuuton moniin keskeisiin instrumentteihin.
- Hakemuksista seuraava työ usein kuukausia/hakemus, kokonaisvaikutuksesta ei edes uskottavaa arviota.
- Hakemiseen kulutettu panos kohtuuttoman suuri kansallisena summana suhteutettuna jaettavan rahoituksen kokonaismäärään.
- Kotimainen kilpailtu rahoitus on pääasiassa valtion talousarvioon sisältyvää rahaa, jonka kanavointi monimutkaisten tai sirpaloituneiden kilpailutusten kautta voi hukata resursseja tutkimushallintoon ja transaktiokustannuksiin (”työläs nollasummapeli”).
- Erityisesti uusien rahoitusmuotojen luominen synnyttää uutta tutkimusbyrokratiaa sekä rahoittajan suunnassa että yliopistoissa. Tutkimusrahoittajat joutuvat luomaan uusia normistoja ja menettelytapoja ja palkkaamaan lisää tutkimushallinnon asiantuntijoita; yliopistoissa työpaine kohdistuu sekä keskustason tutkimushallintoon että yksiköihin, joiden tutkimusresurssia tarjotaan kilpailuihin. Siksi yhä suurempi osa tutkijakoulutettujenkin ihmisten työajasta yliopistoissa kuluu hankekirjoittamiseen ja sisäiseen hankekonsultointiin, vaikka heidän luultavasti olisi mielekkäämpää tutkia tai opettaa.
- Rahoituksen siirtäminen yliopistojen perusrahoituksesta strategiseen kilpailtuun rahoitukseen lisää rahoituksen lyhyen aikavälin vaihtelua yliopisto-, yksikkö- ja henkilötasolla => budjetointi vaikeutuu, työsuhteet lyhyitä, tutkijanuran riskit kasvavat.
- Viimeaikainen tiedepoliittinen suuntaus Suomessa on vähentänyt esimerkiksi Suomen Akatemian sitomatonta rahoitusvaltuutta yli 40 Me/vuosi. Sitomattoman kilpaillun rahan vähentäminen on hakupainetta voimakkaasti lisäävä tekijä.

Sopimusrahoitus, plussat ja miinukset

- + Yliopistot saavat kerralla nelivuotisen viitekehysten toiminnalleen.
- + Jos voidaan ”sopia kerralla”, säästetään hallinto- ja transaktiokustannuksissa.

- + VN/OKM:lla ja yliopistoilla mahdollisuus dialogiin tiedepolitiikan ja yliopistojen tarpeiden yhteensovittamisesta.
- + Ennustettavuus molemmin puolin: yliopistojen ja niiden henkilöstön on ryhdyttävä tulossopimuksen edellyttämiin toimiin rahoituksensa turvaamiseksi; yliopistot saavat selkeän laskentaperusteen.
- + Yliopistojen ”sisäisen kilpailun” ja arvioinnin päälinjat tulevat laajalti henkilöstön tietoon: onko lisättävä panoksia tutkimukseen, opetukseen, kansainvälistymiseen.
- Ohjaus voi olla liian yksityiskohtaista ja sitoa liikaa yliopistojen resursseja toimintoihin, jotka eivät ole perustehtävien kannalta lopulta olennaisia.
- Rahoitusmalli voidaan yliopistoissa implementoida liian suoraviivaisesti tai kaavamaisesti, jolloin ”kaikki linnut nokkivat samaa murua”.
- Tulohjauksen tutkimuskomponenttienkin implementointi usein top-down-suuntaista tiede- tai tutkijalähtöisyyden sijaan.
- Mittarien epätarkkuus ja tarkoittamattomat seuraukset: esimerkiksi yksittäisten tutkijoiden välinen kilpailuttaminen JUFO-luokituksilla, vaikka mittari soveltuu suurten aineistojen tilastolliseen analyysiin.
- Ei sisällä hyvästä henkilöstöpolitiikasta tai henkilöstön hyvinvoinnista palkitsevia indikaattoreita.
- Tavoitteiden liian nopea vaihtuvuus voi olla ongelma.
- Onko sopimusosapuolten (yliopistot vs. valtio rahoittajana) välinen neuvotteluasetelma riittävän tasapuolinen?
- Nykyiset rahoitusmallit soveltuvat parhaiten kansainvälisissä (englanninkielisissä) lehdissä julkaiseviin tieteisiin. Sovellettaessa mallia mekaanisesti yliopiston sisällä ei huomioida tieteenalojen erilaisuutta mallin näkökulmasta.

Professorit ja Tieteentekijät ovat toistuvasti esittäneet ”perusrahoituksen” suhteellisen komponentin lisäämistä perustellen tätä esimerkiksi vertailulla tieteen tasossa suoritustaan parantaneiden verrokkimaiden rahoitusjärjestelmiin.¹ Suomalaisessa rahoitusjärjestelmässä tämä tarkoittaisi tulossopimusperusteisen komponentin

¹ Ks. esim. Olli Poropudas, HS 2.8.2015: ”Yliopistojen tutkimusrahoitus on 1,2 miljardia euroa. Siitä valtion perusrahoituksen osuus on 530 miljoonaa (44 prosenttia) ja ulkopuolisen kilpaillun rahoituksen osuus 670 miljoonaa euroa (55 prosenttia). Akatemian osuus on 270 miljoonaa euroa.

Kun tutkimus riippuu valtaosaltaan epävarmasta ulkopuolisesta rahoituksesta, yliopistot eivät uskalla vakinaistaa tutkijoitaan. Pitkällä aikavälillä ulkopuolisen rahoituksen laajuus vaikuttaa myös suomalaisen tieteen laatuun. Lahjakkaat nuoret eivät halua hakeutua tutkimustyöhön, kun tarjolla on pätkätyösuhteita ja muita sektoreita huonompi palkkataso. Paneutuminen syvällisempiin ja monimutkaisempiin tutkimuskysymyksiin vaatii aikaa ja turvallisen ympäristön.

Valtion suoran perusrahoituksen osuus on selvästi suurempi tiedevertailuissa Suomea paremmin pärjäävissä Sveitsissä (68 prosenttia), Tanskassa (57 prosenttia) ja Alankomaissa (78 prosenttia).”

vahvistamista ja sen mahdollisia uudelleentarkasteluja laadun ja tiedepoliittisten tavoitteiden varmistamiseksi.

Yliopistojen nykyisessä taloudellisessa tilanteessa sopimusrahoituksen hyvät puolet, erityisesti ennustettavuus edes nelivuotiskausilla, painavat enemmän kuin sen yllä esitetyt huonot puolet.

Lisäksi myös sopimusrahoitteiseen toimintaan jo sisältyy vahvoja yksikkö- ja yksilötason kilpailullisia elementtejä: esimerkiksi rahoitusmallin suoraan palkitsevat kilpailu meriittijulkaisuista, opintopisteiden tuottamisesta ja tutkimusrahoituksen hankkimisesta ja lisäksi muu jatkuva akateeminen arviointi ja kilpailu (opinnäytteet ja arvot, tehtävänäytöt, julkaiseminen, tenure trackille pääseminen tai sillä eteneminen)

Yliopistojen perustehtävien, erityisesti tutkimuksen kannalta on tieteelliseen laatuun perustuvalla sitomattomalla kilpaillulla tutkimusrahoituksella (esim. akatemiahankkeet) samoja hyviä puolia kuin tutkimuksen rahoittamisella tulossopimusmallin kautta: se palkitsee laadusta aidolla lisäresursilla vakiintuneen ja tunnetun menettelyn kautta, ilman tarvetta luoda uutta byrokratiaa.

Valtionosuuksien käytön tiukat kriteerit estävät rahoituksessa järkeviä yhteistyömuotoja, esimerkiksi Suomen Akatemian ja säätiöiden yhteisrahoitusta.

Seurauksia/suosituksia kilpaillun tutkimusrahoituksen kannalta

- ⇒ Kotimaisen valtion talousarvioon sisältyvän kilpaillun rahoituksen kustannus-hyötysuhde mietittävä aina huolellisesti; erityisesti uusien tai voimakkaasti kohdennettujen instrumenttien lanseeraaminen lisää ja monimutkaistaa hakemuskirjoittamista ja hallinnollista työtä.
- ⇒ Rahansiirrot sopimusmomenteilta kilpailumomentille lisäävät tutkimusyhteisöjen rahoitusriskejä. Paljon ulkoista rahoitusta saavan hyvän yksikön, esim. laboratorion tai tutkimusyksikön, peräkkäiset vuosibudjetit voivat erota kymmeniä prosentteja. Tämä tekee henkilöstöpolitiikasta haastavaa ja tutkijanurasta poikkeuksellisen riskaabelin erityisesti nuorille tutkijoille. Epävarmuudesta ja työttömyyskausista seuraavaa tuottavuuden laskua ei ole edes yritetty mitata.
- ⇒ Kotimaisen kilpaillun tutkimusrahoituksen suhteellista osuutta ei nykytilanteessa liene järkevää ainakaan lisätä sopimusrahoituksen kustannuksella.
- ⇒ Kotimaisen kilpaillun rahoituksen sisälle ei tule luoda enää uusia strategisia välineitä, vaan pikemmin lisätä niitä myöntövaltuuksia, joiden käyttö perustuu korkeaksi arvioituun tieteelliseen tasoon.
- ⇒ Kansainvälisen kilpaillun rahoituksen (esim. EU) hakuun tulisi kannustaa ja auttaa entistäkin enemmän, se on järjestelmän kannalta uutta rahaa.

Seurauksia/suosituksia sopimusrahoitetun toiminnan kannalta

- ⇒ Lähtökohta: Nykyinen sopimusrahoitus on vastikkeellista tuotettujen tutkintojen, julkaisujen, opiskelijatytyväisyyden, kansainvälistymisen jne. vaihtamista valtionrahoitukseen. Tällaista sopimusmenettelyssä voi aina järkevöittää ja parantaa.
- ⇒ Liian yksityiskohtaiset ”tilaajan” tavoitteet tai tavoitteiden nopea vaihtuvuus aiheuttavat lisätyötä ”toimittajalle”: resursseja suunnattava nopeasti vaihtuviin kohteisiin, mutta saavutukset eivät välttämättä kestäviä. Kiinnitettävä huomiota tulostavoitteiden jatkuvuuteen, selkeyteen ja sopivaan ”yleisyyden tasoon”.

- ⇒ Jos esimerkiksi SA:n hakupainetta halutaan helpottaa, tulosohjauksmallissa ei pitäisi palkita kotimaisen kilpaillun tutkimusrahoituksen saamisesta lainkaan tai yhtä runsaasti kuin nyt. Tutkimusrahan ja overheadien saaminen on yliopistolle palkinto sinänsä. Lisäpalkitseminen rahoitusmallin kautta pakottaa yliopistojen johdon suositteluun hakemista tilanteessa kuin tilanteessa. Vaarana on, että valtion talousarvioon sisältyvä raha jaetaan kovenevassa itse luodussa kilpailutilanteessa teknisesti entistä monimutkaisemmin menettelyin, jolloin yhä suurempi osa resurssista hukkuu ”transaktiokustannuksiin” (hakemusten kirjoittaminen, hylättyjen hakemusten turha työ, tutkimushallinto, refereet, paneelit).
- ⇒ Sen sijaan aidosti kansainvälisen, esim. EU-rahoituksen hakemiseen kannattaa luultavasti kannustaa nykyistä enemmän.
- ⇒ Sopimusrahoituksen sisälle voisi harkita ”tutkimuksen laatu”, ”strategiset avaukset” tai ”vaikuttavuus” -komponentteja, jotka tulevat kilpaillusti haettaviksi yliopiston sisällä. Ehtona yliopiston teettämä hakemusten ulkoinen vertaisarviointi, jota valvotaan (pyritään Suomen Akatemian tasoon)
- ⇒ Onko akateemisessa laadunarvioinnissa ja kilpailussa turhia pullonkauloja? Esimerkki: Pitäisikö dosentuurista tehdä lähinnä määrälliseen arviointiin perustuva rutiiniasia julkaisujen (X kpl referoituja tieteellisiä julkaisuja tunnustetuilla kanavilla) ja muiden helposti varmistettavien kriteerien avulla => dosentit nopeammin ”maailmalle” hakemaan rahaa ja vetämään ryhmiä.

2. Ulkopuolisen rahoituksen hakuprosessien kehittäminen

Hakuprosessien virtaviivaistamiseksi ja kehittämiseksi on suunniteltu ja otettu käyttöön erilaisia keinoja ja menettelyjä. Jokainen niistä sisältää etuja ja haittoja, joiden painavuus on punnittava kunkin rahoitusmuodon yhteydessä erikseen. Erilaiset rajoitteet, kuten aiehakumenetelmä ja karenssiajat ovat ongelmallisia.

Rahoitusinstrumenttien kokonaismäärä

- nykyinen rahoitusjärjestelmä pirstoutunut
- useita hakuajoja vuosittain, keskittäminen vapauttaisi tutkimukseen varattua aikaa

Eri toimijoiden (SA, Tekes,...) rahoitusinstrumenttien yhdistäminen

- esimerkkinä FiDiPro

Rahoitettavien hankkeiden koon kasvattaminen

- vähemmän hankkeita, mutta suurempia

ERC tyyppisten henkilökohtaisten rahoitusmuotojen lisääminen

- vapaata tutkimusrahaa omaa palkkaan ja opiskelijoiden/postdocien palkkaan
- mahdollisuus viedä rahoitus mukanaan toiseen yliopistoon

Säätiöiden hakujen yhdistäminen ja koordinointi

- Professoripoolin esimerkin mukaisesti hakuajoja, arvioiteja tms. voitaisiin yhdistää.

- vähentäisi hakemusten ja arvioimisen määrää

Hakumenettelyjen koordinointi

- hakemusformaatit, CV:t, julkaisuluettelot yhdenmukaisiksi
- hakuajkojen koordinointi, arviointitiedon uudelleenkäyttö