

Arvioidaan kyllä kaikkea, paitsi yliopistojen rahoitusmallia?

Uusi julkisjohtaminen (NPM) julkishallinnon pitkäikäisenä muutosoppikokoelmana on sikäli mielenkiintoinen kokonaisuus, että se ei ole enää uutta eikä sillä ei aina ole paljoakaan tekemistä perinteisen management-johtamisen kanssa. Uusi julkisjohtaminen kuitenkin elää ja voi hyvin siinä mielessä, että sen peruseriaatteen läpäisevät edelleen julkishallinnon toimintaa niin palvelu-, kehittämis- kuin viranomaistehtävissä.

Suomalaisessa julkishallinnossa julkisjohtamisen keskeinen sisältö on liittynyt valtio-organisaation sisäiseen tulosohjaukseen ja -rahoitukseen. Erityisesti yliopistosektori on ollut voimakkaan tulosrahoituksen piirissä sen jälkeen kun yliopistot irrotettiin vuonna 2010 uuden yliopistolain myötä valtio-organisaatiosta itsenäiseksi oikeushenkilöikseen. Vuonna 2013 voimaan tullessa, uudistetussa rahoitusmallissa painopiste siirtyi tavoiteohjauksesta puhtaaseen tulosohjaukseen korvaamalla aiemmissa rahoitusmalleissa mukana olleet tavoitepohjaiset indikaattorit tulosindikaattoreilla. Ammattikorkeakoulujen osalta opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) tulorahoitukseen siirryttiin vuonna 2014 laajamittaisen ammattikorkeakoulu-uudistuksen yhteydessä.

Etenkin yliopistojen tulosrahoitusorientaatiota on kritisoitu useissa kansainvälisissä ja kotimaisissa arvioinneissa (mm. Owl Groupin toteuttama vuosina 2016–2018 toteuttama korkeakoulu-uusituksen vaikutusten arviointi 2018, OECD:n vuonna 2017 toteuttama Suomen innovaatiopolitiikan arviointi). Esitetty kritiikki on perusteltua, sillä kansainvälisesti tarkasteltuna yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmalleja voidaan pitää kansainvälisesti poikkeuksellisinä erittäin vahvan tulosrahoitusorientaation vuoksi. Tällä hetkellä yliopistojen perusrahoituksesta 74 % ja ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta 95 % on sidottu tulosindikaattoreihin.

Viimeisimpänä asiaan kiinnitti huomiota yliopistojen hallinnollisen autonomian tilaa OKM:n toimeksiannosta arvioinut työryhmä, joka luovutti raporttinsa 1.3.2021. Ryhmän eräänä keskeisenä suosituksena oli, että yliopistojen tulosrahoitusmallin vaikutukset olisi syytä arvioida kattavasti, koska rahoitusmalli on vuoden 2010 lakimuutoksen jälkeen keskeisin yliopistojen toimintaa sääntelevä ohjausväline.

Vaikka suomalaista korkeakoulusektoria on arvioitu eri näkökulmista useaan otteeseen viimeisen 15 vuoden aikana, yksikään arviointi ei ole sisältänyt toistaiseksi rahoitusohjauksen vaikutusten selvittämistä. Ainoastaan tutkija Allan Seurin ja professori Hannu Vartiaisen Talouspolitiikan arviointineuvostolle vuonna 2018 laatima, OKM:stä riippumaton selvitysraportti ”Yliopistojen rahoitus, kannustimet ja rakennekehitys” on tarkastellut pintapuolisesti yliopistojen tulosrahoituksen vaikutuksia. Selvityksessään Seuri ja Vartinen osoittavat tilastoaineistoon perustuen, kuinka käytännössä kaikkien rahoitusmallin kautta rahoitettavien ja suoritteiden määrät ovat kasvaneet niiden mittaushistorian ajan. Vaikka kausaliteettia kannusteiden ja tuloksien lisääntymisen välillä ei Seurin ja Vartiaisen selvityksessä pyritä eikä kyetä osoittamaan, tämä kehitys tukee tulkintaa, jonka mukaan yliopistot ovat kiinnittäneet entistä suurempaa huomiota tuloksiinsa. Vartiainen ja

Seuri nostavat esiin myös nykyisen rahoitusmallin tasapäistävä vaikutuksen: nykyinen, samoja indikaattoreita samoilla painoilla kaikkiin yliopistoihin soveltava malli ei kannusta yliopistoja profiloitumaan aloittain tai toiminnoittain. Vaikutus näyttää olleen pikemminkin päinvastainen.

Eduskunnan sivistysvaliokunnan puheenjohtaja, kansanedustaja Paula Risikko (kok.) jätti huhtikuussa hallitukselle kirjallisen kysymyksen yliopistojen rahoitusmallin arvioinnista. Viitaten mainittuun yliopistojen hallinnollista autonomiaa selvittäneen ryhmän suositukseen, Risikko esitti hallitukselle seuraavan kysymyksen: ”Miten ja milloin hallitus aikoo toteuttaa yliopistojen rahoitusmallin vaikutusarvioinnin?” (KK 236/2021 vp).

Silloinen tiede- ja kulttuuriministeri Anneli Saarikko (kesk.) vastasi Risikon kysymykseen 5.5.2021. Vastauksessaan Saarikko ei nähnyt tarvetta rahoitusmallin arvioinnille. Tämä on jossain määrin yllättävää, sillä rahoitusmallin arvioinnin tarpeesta on vallinnut myös yliopistosektorilla ja järjestökentällä huomattava konsensus. Saarikko perusteli kielteistä kantaansa seuraavasti:

”Yliopistojen uudistettu rahoitusmalli otettiin käyttöön vasta vuoden 2021 alussa, joten tämän mallin todellista vaikuttavuutta on vielä vaikea arvioida. Nykyisen yliopistojen rahoitusmallin kokemuksiin perustuvaa arviointia ei siksi ole syytä käynnistää vielä lähiaikoina.” (Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 236/2021 vp)

Tämä Saarikon vastaus jättää monia asioita huomioimatta. Ensinnäkin, vaikka nykyinen rahoitusmalli onkin otettu käyttöön tänä vuonna, sen rakenne ja keskeiset indikaattorit ovat pysyneet vuodesta 2013 alkaen olennaisesti samana. Mallin arvioinnissa muuttuneiden indikaattorien merkitys voitaisiin varmasti huomioida tulosten tulkinnassa. Toiseksi, mallin arvioinnin toteuttamisesta tällä hallituskaudella oltaisiin voitu tehdä päätös jo nyt, vaikka arvioinnin ajankohtaa siirrettäisiinkin eteenpäin. Ennen kaikkea päätös mallin arvioinnista olisi signaloinut hallituksen ja erityisesti OKM:n halukkuutta selvittää keskeisimmän korkeakoulupoliittisen ohjausvälineensä toiminta ja vaikutukset. Ministeri Saarikon vastauksesta käy kuitenkin valittavan selvästi ilmi, ettei OKM eikä Marinin hallitus ole halukkaita selvittämään juuri sen ohjausvälineen vaikutuksia, joilla keskeisimmin vaikutetaan yliopistojen toimintaedellytyksiin ja niiden tavoitteisiin.

Miksi sitten korkeakoulujen rahoitusmallien arviointi olisi tärkeää? Siksi, että näiden mallien kautta kohdennetaan vuosittain noin 2,2 miljardia euroa suomalaisten veronmaksajien rahaa. Koska mallin aikaansaamista tuloksista ja negatiivisista sivuvaikutuksista ei ole empiiriseen arviointitutkimukseen perustuvaa tietoa, mallin vaikutukset jäävät pitkälti uskomusten, oletusten, arkikokemusten ja anekdotaalisen tiedon tasolle. Tämän takia olisi tärkeää selvittää miten mallin premissit korkeakouluissa konkreettisesti realisoituvat. Erityisesti olennaista olisi selvittää:

- Millaisia vaikutuksia rahoitusmallilla on ollut korkeakoulujen tavoitteisiin, sisäiseen budjetointiin, toiminnanohjaukseen, johtamiseen ja henkilöstöpolitiikkaan?
- Miten yliopistojen tulokset ovat kehittyneet viimeisen 10 vuoden aikana ja missä määrin tätä pystytään selittämään rahoitusmallin kannustimilla?

- Onko rahoitusmalli tehostanut toimintaa ja parantanut laatua?
- Mitä negatiivisia sivuvaikutuksia mallilla on ja kuinka laajasti näitä esiintyy?

On sinänsä paradoksaalista, että tietoon ja osaamiseen perustuva yhteiskunta, joka vannoo näyttöön perustuvan päätöksenteon nimeen, ei halua saada näyttöä päätöksenteon perustaksi. Pelätäänkö siis, että arviointi tuotaisi rahoitusmallin vaikutuksista jollakin tavalla kiusallista tietoa? Jos tämä on tosiasiallinen syy arvioinnin tekemättä jättämiselle, korupuheet näyttöön perustuvasta päätöksenteosta voidaan korkeakoulupolitiikan osalta suosiolla unohtaa.

Jussi Kivistö
päätoimittaja