

Rahaa opetukseen ja tutkimukseen: rahoituksen sisäinen allokoiminen yliopistoissa

Vuokko Kohtamäki

ABSTRACT

Financial resources into teaching and research: Internal resource allocation models in Finnish universities

Finnish universities have reformed or are currently reforming their internal resource allocation models. This has become topical owing to the new state funding model designed for Finnish universities, through which new funding indicators for teaching and research were introduced. The overall goal is to improve the quality, efficiency and effectiveness of university operations. The funding reform is closely connected to the goals of the national higher education policy that emphasize the competitiveness of universities and the conditions contributing to it. The competition agenda is part of the European Union's growth strategy, in which higher education and science policies have an important role to play. The universities are expected to have profiles and select their focus areas in teaching and research. One crucial function of the internal resource allocation is to support strategic development and orientation. In this paper, the goals and mechanisms of the internal resource allocation of five case study universities are explored using resource dependence theory and various strategy concepts. The findings indicate that in prevailing strategy concepts the operations funded through universities' core funding and the operations funded externally diverge despite the fact that strategic development should be based on the entire university entity and its competitiveness as a whole. This type of organizational behavior can be explained in light of resource dependence theory. However, this situation is not necessarily posi-

tive from the point of view of university performance and competitiveness.

Keywords: financial resources, resource allocation, resource dependence theory, universities

JOHDANTO

Yliopistojen odotetaan olevan monipuolisesti hyödyksi niin yksilöille kuin koko yhteiskunnalle, yhteiskunnan taloudelliselle kehitykselle, työelämälle ja kulttuurille. Odotukset ovat merkinneet korkeakoulupolitiikan tavoitteiden uudelleensuuntaamista erityisesti kilpailukyvyn ja innovatiivisuuden tukemiseksi. Osana Euroopan Unionin kasvustrategiaa (EU 2020-strategia) Suomi pyrkii sekä suomalaisen että eurooppalaisen kilpailukyvyn vahvistamiseen. Koulutus- ja tiedepolitiikalla on korostunut rooli ja merkitys tässä suhteessa. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011–2017) todetaan, että ”Suomi on jo pitkään perustanut kansainvälisen kilpailukykyänsä korkeaan osaamiseen – sekä korkeakoulutukseen että vahvaan ammatilliseen osaamiseen – ja sitä kautta tuotettavaan innovaatiokykyyn ja innovaatioiden nopeisiin tuotantosovelluksiin”.

Yliopistouudistuksella ja meneillään olevalla yliopistojen rakenteellisella kehittämisellä on korostettu tarvetta ja myös mahdollisuutta yliopistojen sekä niiden perustoimintojen strategiseen kehittämiseen. Strategista kehittämisen tarvetta perustellaan erityisesti kilpailukyvyn ja innovaatiojärjestelmän toiminnan vahvistamisella. Tavoitteena on, että yliopistot profiloituvat ja kehittävät opetustaan ja tutkimustaan niin, että ne pärjäävät niin kansallisessa kuin kansainvälisessä kilpailussa ja pääsevät toimintonsa kehit-

tämällä entistä parempiin tuloksiin. Yliopistojen strateginen ja rakenteellinen kehittäminen sekä profiloituminen ovat nousseet niiden toiminnan päärahoittajan, opetus- ja kulttuuriministeriön, keskeiseksi ohjauksen kohteiksi. Taloudellinen ohjaus tapahtuu sopimusmenettelyin ja tulosrahoituksen keinoin.

Rahoituksella luodaan taloudelliset kehykset toiminnalle sekä toiminnan ja rakenteiden kehittämiseksi. Yliopistot toimeenpanivat valtion tulo- ja menoarvion päätöksiä 1990-luvulle saakka ja niiden asema suhteessa valtioon perustui tilivirastoasemaan (ks. viitteet). Yliopistot ovat voineet tilivirastoaikakautena luottaa talousarviomäärärahojen tasaiseen kasvuun 1990-luvun alun lamavuosia lukuun ottamatta. Rahoitus on ollut karkeasti ilmaisten automaattirahoitusta ja sen saamiseksi ei ole ollut tarvetta rakentaa taloudellisia kannusteita. Toiminnan näkökulmasta merkittävin taloudellinen kannuste on ollut viimeistään talousarviovuoden lopussa käyttää kaikki määrärahat, jotta vähintään sama rahoitusvolyymi säilyisi tulevinakin vuosina. Ilmiö tunnetaan kirjallisuudessa ns. Bowenin lakina eli pyrkimyksenä maksimoida tulot menojen avulla (Massy 1999). Yliopistojen toiminta rahoitetaan pääosin edelleenkin julkisella rahoituksella, mutta yliopistoja kannustetaan monipuolistamaan tulorahoituslähteitään (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011). Tällä tarkoitetaan erityisesti yksityisten ja kilpailujen rahoituslähteiden osuuden kasvattamista suhteessa julkiseen rahoitukseen.

Edellä kuvattu tilanne muuttui 1990-luvun puolivälissä, jolloin yliopistot kuten muutkin valtion virastot siirtyivät tulosohjaukseen ja -johtamiseen. Se tarkoitti yliopistojen valtionrahoituksen osalta korvamerkitystä rahoituksesta siirtymistä laskennalliseen tulosperusteiseen rahoitukseen sekä tulostavoitteista sopimista yhdessä opetusministeriön kanssa. Opetusministeriön eli nykyisen opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmät valmistelivat tulosopimuskausittain rahoitusmallin, jolla rahaa yliopistojen opetukseen ja tutkimukseen kohdennettiin. Yliopistoille tämä merkitsi myös niiden omien rahoituksen kohdentamismenettelyjen kehittämistä (esim. Meklin 1997; Truthardt 2004; Rekilä 2006). Tällä hetkellä voimassaoleva opetusministeriön asetuksella vahvistettu valtion perusrahoitusmalli on järjes-

tykseltään kuudes tulosohjauksen aikainen laskennallinen rahoitusmalli ja se on voimassa kuluvan sopimuskauden (2013–2016) loppuun. Tulosperusteinen rahoitus on luontainen jatkuva tulosmittaukselle ja myös tilivelvollisuudelle (Layzell 2001).

Tulorahoitus ja taloudellinen käyttäytyminen ovat yhteydessä toisiinsa myös yliopistoissa (Frølich ym. 2010; Jongbloed 2009; Liefner 2003; Massy 1999; Meklin 1997; Slaughter & Leslie 1997). Suomessa kuten muuallakin tämä on näkynyt tuloksellisuutta korostavan julkisen rahoituksen sekä ulkoisesti rahoitetun tutkimustoiminnan lisääntymisen seurannaisvaikutuksina. Kilpailuperusteisesta tutkimusrahoituksesta on lukuisia tutkimuksia ja arviointeja. Niissä on tutkittu mm. rahoituksen vaikutusta tuloksellisuuteen (Auranen 2014; Auranen ym. 2005), tutkimuksen vaikuttavuutta (Suomen Akatemia 2006) ja tutkijoiden sopeutumista ulkoisesta rahoituksesta johtuvaan lisääntyvään riippuvuuteen (Laudel 2006). Useat tutkimusrahoitusta koskevat tutkimukset osoittavat rahoituksella olevan vaikutuksia niin tutkijoiden käyttäytymiseen (esim. Bolli & Samogyi 2011, Bozeman & Gaughan 2007) kuin yliopistojen käyttäytymiseen (Geuna 2001), vaikka rahoitus ei selitä kaikkea.

Tuloksellisuuteen perustuva valtionrahoitus merkitsee yliopistoissa rahoitukseen liittyvän käyttäytymisen ja ajattelun perusteellista muutosta (esim. Thomas 2000). Rahoitusta ei saada automaattisesti, vaan rahoitusta hankitaan ja siitä kilpaillaan. Tästä seuraa, että yliopistojen sisäinen rahoituksen kohdentaminen on tärkeää niin toiminnan suuntaamisen (Geuna 2001; Meklin 1997; Williams 1984), strategisen kehittämisen (Frølich ym. 2010; Jarzabkowski 2002) kuin talouden sisäisen ohjauksen ja valvonnan kannalta. Suomalaisyliopistojen sisäisestä rahoituksen kohdentamismalleista on muutamia aikaisempia tutkimuksia (esim. Hosia 2001; Nummikoski, Laaksonen & Meklin 1997; Truthardt 2004). Kansainvälistä tutkimusta aihepiiristä on runsaasti (esim. Jarzabkowski 2002; Jongbloed 2009; Liefner 2003; Lopez 2006; Massy 1999; Salmi & Hauptman 2006; Santos 2007). Viimeaikainen yliopistojen rahoitukseen liittyvä tutkimus koskee erityisesti yliopistojen tuloksellisuutta (esim. Jongbloed 2009).

Tässä artikkelissa tarkastellaan sitä, miten yliopistot vastaavat valtionohjaukseen yliopistolain (558/2009) ja vuoden 2013 valtionrahoitusuudistuksen jälkeen. Kyse on ilmiöstä, jossa yliopistot toteuttavat korkeakoulupoliittisia tavoitteita, joilla on yhteys talous- ja yhteiskuntapolitiikan tavoitteisiin. Tavoitteita kanavoidaan korkeakouluille poliittisena ohjauksena osana valtion perusrahoitusta ja opetus- ja kulttuuriministeriön tulohjausprosessia. Empiirisen tarkastelun kohteena on suomalaisyliopistojen sisäinen rahoituksen allokointi eli rahoituksen kohdentaminen. Artikkelissa rajataan tarkastelu valtion perusrahoituksen yliopistotasolla tapahtuvaan rahoituksen kohdentamiseen. Ensinnäkin tarkastellaan sitä, mitä sisäisellä rahoituksen kohdentamisella tavoitellaan ja tämän jälkeen sitä, minkälaisia rahoituksen kohdentamismenetelmiä ja -perusteita yliopistot ovat kehittäneet vastatakseen parhaalla mahdollisella tavalla ympäristön vaatimuksiin.

Artikkelissa sovelletaan resurssiriippuvuus-teoriaa (Pfeffer & Salancik 1978) ja keskitytään teorian keskeisimpien olettamusten kohteena olevan toimijan eli resursseja hankkivan organisaation toimintaan. Artikkelissa rajataan opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulma tarkastelun ulkopuolelle, koska tästä on jo runsaasti aikaisempia julkaisuja (ks. esim. Treuthardt 2004; Hölttä & Rekilä 2003; Kallio 2014). Ympäristön vaateisiin vastaaminen liittyy olennaisella tavalla myös organisaation strategiseen johtamiseen. Strategisen kehittämisen näkökulmasta artikkelissa analysoidaan Mintzbergin (1987) strategiakäsitysten ilmenemistä yliopistoissa.

RESURSSIRIIPPUVUUSTEORIA JA STRATEGIAKÄSITYKSET

Resurssiriippuvuus-teorian oletusten mukaan organisaatiot ovat vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa hankkiakseen resursseja toimintaansa varten. Resursseja tarvitaan, jotta organisaatio säilyy ja kykenee jatkamaan toimintaansa myös tulevaisuudessa. (Pfeffer & Salancik 1978; Davis & Cobb 2010.) Tämä pätee myös yliopistoihin, sillä toimintansa ylläpitämiseen yliopistot tarvitsevat ja hankkivat jatkuvasti erityyppisiä resursseja. Yliopistot myös enenevästi kilpailevat resursseista keskenään (Geuna 2001; Jongbloed 2009; Pilbeam 2012; Slaughter &

Leslie 1997). Resurssiriippuvuus-teorian oletusten mukaisia suhteita ja käyttäytymistä on tutkittu aiemmin myös korkeakoulukontekstissa (esim. Godegebuure & Meek 1994; Kohtamäki 2011; Huisman 1997; Santos 2007; Slaughter & Leslie 1997). Teoria tarkastelee organisaatioiden välistä suhdetta poliittisena vuorovaikutussuhteena, koska resurssinhaltijalla on valtaa suhteessa toiseen organisaatioon. Seuraavassa teoriaa esitellään tästä näkökulmasta.

Organisaatio, joka myöntää rahoitusta tai muita resursseja toiselle organisaatiolle, voi kontrolloida resursseja ja resursseja vastaanottavan organisaation toimintaa. Tämä johtaa resurssinsaajan näkökulmasta riippuvuus-suhteeseen. Näin tapahtuu erityisesti tilanteissa, joissa resurssit ovat organisaatiolle kriittisiä resursseja ja niiden kontrollointi keskittyy muutamille taholle. Kriittisillä resursseilla tarkoitetaan resursseja, joiden takaisinvento tarkoittaisi organisaation toiminnan päättymistä. Riippuvuutta kuvaa resurssin kriittisyyden lisäksi myös organisaation toimintavapaus resurssien kohdentamisessa sekä organisaation mahdollisuudet hankkia vastaavia resursseja jostakin muualta (Pfeffer & Salancik 1978, 43–50.)

Resursseja hankkiva organisaatio ei ole passiivinen. Se voi lähtökohtaisesti joko pyrkiä sopeutumaan tai välttämään ympäristön vaatimuksia. Molemmissa on kyse organisaation pyrkimyksistä hallita riippuvuuttaan suhteessa toiseen organisaation. Resurssinsaaja pyrkii vähentämään resursseihin liittyvää epävarmuutta ja vahvistamaan omaa autonomiaa. Organisaatio voi esimerkiksi pyrkiä lisäämään omaa kontrolliaan, pyrkiä muuttamaan tilannetta keskinäisriippuvuudeksi ja vähentää yhden resursseja myöntävän organisaation merkitystä omalle toiminnalle (Pfeffer & Salancik 1978, 93–113). Goedegebuure & Meek (1994) lisäävät edelliseen luetteloon lisäksi muiden vaihtoehtoisten resurssien hankkimisen.

Yliopisto on kompleksinen organisaatio ja sillä voi olla useita toiminnallisia tavoitteita (esim. Birnbaum 1988; Thomas 2000). Resurssiriippuvuus-teoria kuitenkin olettaa, että organisaatiolla on yksi yhteinen tavoite. Yliopistojen johtamisessa yksi ajankohtainen kysymys on, miten integroida rahoituksen kohdentaminen ja muu sisäinen talouden ohjaus osaksi koko yliopiston strategiaa ja tavoitteellista strate-

gista kehittämistä. Strategisen johtamisen ja kehittämisen näkökulmasta yliopisto-organisaatio muodostaa sen eri toiminnoille yhteisen perusinfrastruktuurin, josta toimintoja johdetaan strategisiin tavoitteisiin pääsemiseksi. Strategisen johtamisen ja kehittämisen kontekstissa kysymys on nimenomaan yliopisto-organisaatiosta kokonaisuutena, ei sen yksittäisistä osista (Mintzberg & Rose 2003; Shattock 2010; West 2008).

Resurssi riippuvuusteorian mukaisesti organisaatiolla voi olla yhtä aikaa useita riippuvuus-suhteita, mutta organisaation tulisi olla tietoinen niistä ja muodostaa niistä käsitys kyetäkseen vaikuttamaan niihin (Pfeffer & Salancik 1978). Yliopistojen sisäinen rahoituksen kohdentaminen tulkitaan tässä artikkelissa yliopiston keinoksi vastata päärahoittajan välittämiin vaatimuksiin. Yliopistojen sisäistä rahoituksen kohdentamista on tarkoituksenmukaista tarkastella myös strategisen kehittämisen näkökulmasta, koska rahoituksen kohdentamisella on aina toiminnan suuntaamiseen ja kehittämiseen tähtäävä funktio (esim. Jonbgoed 2009; Massy 1999; Meklin 1997; Treuthardt 2004). Strateginen näkökulma soveltuu myös resurssi riippuvuusteoriaan, koska teorian mukaan organisaatio valitsee, mitkä ympäristövaatimukset se ottaa huomioon ja mitkä se jättää ottamatta huomioon (Pfeffer & Salancik 1978, 39–45). Kyse on siten strategisista valinnoista ja tällaisia valintoja tehdään toimijan strategiakäsitysten ohjaamina.

Strategia voidaan ymmärtää monella tavalla. Mintzberg (1987) ryhmittelee strategiat suunnitelmiksi, toimintatavoiksi, asemoinniksi, näkökulmiksi ja juoniksi. Suunnitelmalla tarkoitetaan tavoitteita, joihin pyritään tietoisesti ja tarkoituksellisesti. Suunnitelma on perinteisin tapa ymmärtää strategia. Yritysorganisaatioiden soveltama rationaalinen tehokkuusajattelu ilmentää suunnittelumallin mukaista lineaarisen strategian koulukuntaa. Se ilmenee johtamisena kirjatulla strategiatavoitteilla ja resurssilla. Toimintatapana strategia ilmentää organisaation yhdenmukaista käyttäytymistä. Asemoinnissa kyse on esimerkiksi organisaation asemasta suhteessa kilpailijoihin (Deiaco ym. 2009; Porter 1990; Fumasoli & Huisman 2013). Asemointi voi ilmetä myös aseman varmistamisena niin, että yliopiston perustoimintojen resurssit kyetään varmistamaan (Fumasoli & Huisman 2013). Ny-

kyiset valtionhallinnon koko korkeakoulusektorille asettamat tuloksellisuustavoitteet ja rakenteellisen kehittämisen tavoitteet ovat yhdistettävissä porterilaiseen (Porter 1990) näkemykseen strategisen kilpailuedun tavoittelusta. Strategia näkökulmana viittaa organisaation yhteisiin ja jaettuihin päämääriin. Strategia juonena voi ilmetä esimerkiksi tiettyjen etujen tavoitteluna. (Mintzberg 1987; Mintzberg & Lampel 1999.) Juoneen strategia voidaan yhdistää esimerkiksi kilpailun ja sen sivuvaikutuksen avulla. Kilpailu voi johtaa epäterveeseen kilpailemiseen ja sen myötä strategisessa kehittämisessä pelaamiseen (ks. esim. Kallio 2014) sekä tulosten manipuloimiseen (Nummikoski ym. 1997).

Strategisen johtamisen teoreettiset koulukunnat ovat hyvin laaja-alainen kenttä, joissa strategisen johtamisen ja ohjauksen sisältö saavat erilaisia näkökulmia ja painotuksia. Koulukuntien näkemyksissä on vaihtelua mm. sen suhteen, miten ympäristö ymmärretään ja mitä ympäristö-organisaatio -suhteista oletetaan (Chaffee 1985). Strategisen johtamiskirjallisuuden koulukuntaerojen lisäksi organisaation toimijat voivat käytännön kehittämisessään ja johtamisessaan soveltaa varsin erilaisia strategisen ajattelun malleja.

YLIOPISTOJEN RAHOITUKSEN KOKONAISUUS JA SISÄINEN RAHOITUKSEN KOHDENTAMINEN

Kansainvälisessä kirjallisuudessa yliopistojen toimintojen rahoitus ryhmitellään kolmeen rahoitusmuotoon 1) perusrahoitukseen (*core funding*) 2) opiskelijamaksuihin (*tuition and fees*) ja 3) yhteiskunnallisella vuorovaikutuksella hankittuun rahoitukseen (*third stream funding*, esim. Geuna 2001; Jongbloed 2009; Salmi & Hauptman 2006). Suomessa yliopistojen rahoitus ryhmitellään yleensä kahteen pääryhmään eli perusrahoitukseen ja ulkoiseen täydentävään rahoitukseen. Opiskelijamaksuja voidaan periä vain tietyissä yliopistolain (558/2009) mainitsemisissa tilanteissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön (2011, asetus 182/2012) uusi laskennallinen rahoitusmalli koskee yliopistojen perusrahoitusta.

Yliopistot eivät ole riippuvaisia opiskelija-rahoituksista tai lahjoituksista, kun resurssin tärkeyttä tarkastellaan sen kriittisyyden perus-

teella. Mikäli hyväksytään näkemys, jonka mukaan yliopiston tulorahoitusrakenne heijastaa eri rahoittajatahojen vaatimuksia yliopistoille (Chevaillier 2002, Slaughter & Leslie 1997), suomalaisyliopistojen tärkein rahoittaja on valtio ja tärkein rahoituslähde valtion perusrahoitus. Kappaleessa käsitellään myös yliopistojen pääomataloutta, koska valtiolla on tärkeä rooli tässäkin suhteessa.

Yliopistojen perusrahoitus

Valtion yliopistoille osoittama perusrahoitus on tarkoitettu opetuksesta ja tutkimuksesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Kuluvan vuoden (2014) valtion talousarvioehdotuksessa yliopistojen toimintamenoihin on varattu yhteensä 1 893 258 000 euroa (Valtiovarainministeriö, 2014). KOTA-tietokannan mukaan perusrahoituksen osuus oli 65 % yliopistojen tulorahoituksesta ennen yliopistouudistusta eli vuonna 2009. Yliopistojen vuoden 2013 tuloslaskelmista kootun tilastoaineiston mukaan valtion perusrahoituksella varsinaista toimintaa rahoitettiin 66 %:lla (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014).

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopiston välisillä sopimuksilla sovitaan lähemmin tavoitteista ja tehtävistä, joita perusrahoituksella rahoitetaan. Sopimuksissa on tunnuslukutavoitteet tutkintokertymille, 55 opintopisteen tavoitekertymälle, tieteellisten julkaisujen määrälle, tutkimusrahoituksen määrälle sekä henkilökunnan ja opiskelijoiden kansainväliselle liikkuvuudelle. Yliopistoissa harjoitettava opetus ja tutkimus eivät ole kaksi selvärajaisista tehtäväkokonaisuutta, vaan ne kattavat erilaisia opetus- ja tutkimustoimintoja. Opetus- ja kulttuuriministeriön taloushallinnon koodiston mukaan koulutus jakautuu perustutkintokoulutukseen, tutkintojen osiin ja muuhun koulutukseen. Muulla koulutuksella tarkoitetaan täydennyskoulutusta ja tilauskoulutusta. Valtion perusrahoitus tunnistaa mainitut koulutusmuodot tutkintoon johtavana koulutuksena, avoimen yliopiston toimintana ja erillisinä opintoina. Tieteellinen ja taiteellinen jatkokoulutus sekä tohtoritutkinnot rahoitetaan valtion rahoitusmallissa tutkimukseen suunnatulla rahoituksella. Tutkimusta rahoitetaan myös julkaisutoiminnan ja hankitun kilpaillun tutkimusrahoituksen perusteella (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011).

Yliopistojen perusrahoitusmalli korostaa rahoituskriteereissä suoritettuja tutkintoja, suoritettuja opintopistemääriä (55 op), tieteellisiä julkaisuja ja kilpailtua tutkimusrahoitusta. Näiden perusteella rahoituksesta määräytyy yhteensä 68 %. Koko perusrahoitusmallissa 41 % määräytyy koulutuksen liittyvien kriteereiden perusteella ja 34 % tutkimukseen liittyvien kriteereiden perusteella. Neljäsnes kohdennetaan strategiarahoituksena rakenteelliseen kehittämiseen tai koulutus- ja tiedepolitiikasta nousevien toimenpiteiden toteuttamiseen, valtakunnallisiin tehtäviin ja alakohtaiseen erityisrahoitukseen. Perusrahoitusmallia aiotaan uudistaa vuoden 2015 alusta. Rahoitusmalliin kytketään opiskelijapalaute, lisäksi siihen halutaan kytkä Tieteellisten seurain valtuuskunnan julkaisujen tasoluokitus. Myös 55 opintopisteen painoarvoa nostetaan ja alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon painoarvoa lasketaan. Ehdotus on tämän kirjoitushetkellä lausuntokierroksella. Rahoitusmallista ovat poistuneet tutkintotavoitteet ja henkilöstön ja opiskelijoiden absoluuttiset määrät. Rahoitusmallin indikaattorit eli tuloksellisuusmittarit ovat panos-tuotos – kehyksen (Cave et al. 1997; Salmi & Hauptman 2006) mukaisia panoksiin, prosesseihin ja tuotoksiin liittyviä indikaattoreita

Yliopistojen perusrahoitus kohdennetaan yliopistoille yhtenä kokonaisuutena ja sisäinen kohdentaminen on yliopiston tehtävä. Yliopistoilla ei ole velvoitetta soveltaa ministeriön kohdentamismallia sisäisessä rahoituksen kohdentamisessaan. Perusrahoitus perustuu historiasuoritettietoon, koska tiedot kerätään toteutuneen toiminnan osalta (kolmen vuoden keskiarvot). Yliopistoilla ei ole myöskään velvollisuutta ottaa käyttöön erillistä kohdentamismallia. Rahoituksen kohdentaminen yksiköille ja eri toimintoille voidaan toteuttaa pelkästään yliopiston vuotuisella talousarviollakin. Yliopistolaki (558/2009) edellyttää, että yliopiston hallitus hyväksyy yliopistolle talousarvion. Rahoituksen sisäisen kohdentamisen ja talousarvion talousohjauksellinen suhde voidaan ymmärtää niin, että sisäinen kohdentaminen on hyväksytyyn talousarvion täytäntöönpanoa. Käytännössä yliopistot laskevat yksiköiden talousarviokehyyksiä myös sisäisillä kohdentamismalleilla talousarviovalmistelun yhteydessä.

Täydentävä ulkoinen rahoitus

Yliopistojen tulo-rahoitus koostuu myös täydentävän rahoituksen tulolähteistä. Täydentävällä rahoituksella katetaan yliopiston yhteiskunnallisen palvelutehtävän mukaisten toimintojen kustannuksia. Täydentävä rahoitus on erittäin tärkeää yliopistojen yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen edistämiseksi ja lisäämiseksi. Siksi täydentävä rahoitus on tärkeää myös strategisen johtamisen näkökulmasta. Yliopistojen vuoden 2013 tuloslaskelmista kootun tilastoaineiston (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014) mukaan varsinaisen toiminnan tuotoilla opetusta ja tutkimusta rahoitettiin 34 %:lla. Tähän sisältyvät tuloslaskelmakaavan mukaiset avustustuotot (24 %), liiketoiminnan tuotot (6 %) ja muut tuotot (4 %). Vuonna 2009 yliopistojen rahoituksesta oli keskimäärin noin 35 % ulkoista täydentävää rahoitusta (KOTA-tietokanta). KOTA-tietokannassa ei ole taloustietoja tuoreimmilta toimintavuosilta ja uusi Vipunen-tietokanta keskittyy toiminnallisiin mittareihin. Kaikille yliopistoille on asetettu opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa yliopistokohtaiset tavoitteet täydentävän rahoituksen osuuden kasvattamisesta suhteessa kokonaisrahoitukseen. Yliopistoittain tavoitteet vaihtelevat 30:sta 45 %:iin, kun taideyliopistoa ei oteta huomioon (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2013). Taideyliopistossa täydentävän rahoituksen osuus on huomattavasti muita yliopistoja pienempi.

Yliopistolaki (558/2009) ei määrittele yliopiston yhteiskunnallisen palvelutehtävän sisältöjä, vaan viittaa esimerkiksi yliopistojen liiketaloudelliseen tutkimukseen. Kyse on maksullisesta palvelutoiminnasta ja liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta toiminnasta. Yliopistot raportoivat liiketoiminnastaan tilinpäätöksissään. Täydentävää rahoitusta voidaan käyttää myös opetuksen ja tutkimuksen rahoittamiseen. Täydentävän rahoituksen toimintoja ei saa rahoittaa yliopiston perusrahoituksella ja kummastakin toimintamuodosta aiheutuvat kustannukset on eriteltävä toisistaan yliopiston kirjanpidossa. Mikäli ne eivät ole erillään, tilanne johtaisi markkinavääristymiin ja valtionosuuden käyttämiseen muuhun kuin yliopistolaissa (558/2009) säädettyyn tarkoitukseen.

Täydentävän rahoituksen toiminnoissa on kyse yliopiston projektitaloudesta, joka on osa yli-

opistojen talouden kokonaisuutta. Yliopistojen eri yksiköissä ja eri tieteenaloilla täydentävän rahoituksen volyymit ja rahoituslähteet voivat vaihdella huomattavastikin. Yliopistojen yksiköille ja erityisesti yksittäisille tutkijoille täydentävä rahoitus on erittäin tärkeää. Täydentävän rahoituksen eri lähteitä arvostetaan kuitenkin hieman eri tavoin. Suomen Akatemian rahoitusta pidetään tärkeämpänä suhteessa muihin volyymitaan pienempiin rahoituslähteisiin. Vuonna 2013 Suomen Akatemian rahoituksen osuus tuloslaskelman mukaisista avustustuotoista oli 32 %, EU-rahoituksen 14 % ja Tekesin rahoituksen 15 %.

Varainhankinta, sijoitus- ja rahoitus-toiminta

Oikeushenkilöllisyyden myötä yliopistoilla on myös oma pääomatalous. Valtio on pääomittanut yliopistoja niiden maksukykyisyyden, luotokelpoisuuden ja vakavaraisuuden varmistamiseksi. Sivistysvaliokunnan lausunnossa (3/2014) todetaan pääomittamisen luonteesta seuraavaa: ”Yliopistolain uudistamiseen liittyi yliopistojen pääomittaminen, jota toteutettiin myös keräämällä yksityistä rahaa valtion vastinrahoitusta vastaan. Suomen yliopistot toteuttivat laatuaan ensimmäiset julkiset kampanjat peruspääoman keräämisen yhteydessä vuosina 2008–2012. Rahankeräyskampanjat olivat yliopistojen mukaan tärkeitä, ja yliopistot ovat tämän jälkeen lähteneet aktiivisesti kehittämään varainhankinta-kulttuuriaan.”

Valtio on siis tukenut rahallisesti yliopistoja pääomien kartuttamisessa ja siihen liittyvässä varainkeruussa. Vastinrahoituksella tarkoitetaan valtiolta saatua erillistä lisärahoitusta, mikäli yliopisto on onnistunut keräämään rahaa ulkopuolisilta lahjoittajilta. Lisärahoituksen suuruus on perustunut yliopistojen keräämien yksityisten pääomalahjoitusten määrään ja se on myönnetty 2,5-kertaisena, mikäli kyseessä on ollut yksityiseltä hankittu lahjoitus. Valtio varautuu jatkamaan pääomittamista vuosina 2015–2018. Lisärahoitus on kolminkertainen yliopistojen keräämään yksityiseen pääomaan nähden, kuitenkin enintään 150 miljoonaa euroa. (Sivistysvaliokunta 2014.) Tässä yhteydessä on huomattava, että vastinrahoituksen oikeuttava yksityinen rahoitus on edellytetty sijoitettavaksi

yliopiston peruspääomaan, joten yliopistot eivät voi kohdentaa näin hankittua rahoitusta tutkimus- ja opetustoiminnan rahoittamiseen.

Yliopistot ovat vahvistaneet pääomiaan mm. keräyksillä (4,7 miljoonaa euroa vuonna 2013) ja lahjoituksilla jo muutaman vuoden ajan (2,1 miljoonaa euroa vuonna 2013). Vuonna 2013 yliopistojen varainhankinnan nettotuotto oli yhteensä 6,7 miljoonaa euroa ja sen osuus on 0.40 % perusrahoituksesta. Varainhankinnan myötä yliopistot ovat ryhtyneet harjoittamaan sijoitustoimintaa ja uutena tulolähteenä vuoden 2009 jälkeisessä tilanteessa yliopistoilla on myös sijoitustuottoja kuten osinkotuottoja (23 miljoonaa euroa vuonna 2013) ja myyntivoittoja (59 miljoonaa euroa vuonna 2013). Sijoitus- ja rahoitustoiminnan tuotot riippuvat yliopistojen sijoitusomaisuudesta, sijoitusprofiilista ja markkinoista. Sijoituksista aiheutuu myös kuluja, esimerkiksi myyntitappioita (10 miljoonaa euroa vuonna 2013) ja sijoitustoiminnan hoitamisesta aiheutuvia muita kuluja. Sijoitus- ja rahoitustoiminnan nettotuotto oli yhteensä 94 miljoonaa euroa vuonna 2013. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014.) Suuruudeltaan tämä nettotuotto vastaa 6 %:ia yliopistojen perusrahoituksesta. Sijoitus- ja rahoitustoiminnan tuottojen käyttäminen toiminnan rahoittamiseen tai muuhun tarkoitukseen on yliopistojen päätettävissä.

Sisäinen rahoituksen kohdentaminen

Rahoitusta kohdentamalla pyritään tukemaan organisaation strategian toimeenpanoa, luomaan kannusteita, edistämään tuloksellisuutta sekä osoittamaan tilivelvollisuutta (Caven ym. 1997; Liefner 2003; Massy 1999; Nummikoski ym. 1997; Salmi & Hauptman 2006). Rahoituksen kohdentamisella tulisi edistää sekä yliopiston omia arvoja että vastata ulkoisen ympäristön vaatimuksiin (Massy 1999). Ulkoisen ympäristön vaatimuksiin vastaaminen riippuu siitä, minkälaisia riippuvuussuhteita organisaatiolla on (Pfeffer & Salancik, 1978).

Rahoituksen kohdentamisen menettelystä on kirjallisuudessa runsaasti kuvauksia ja analyysiä (Jongbloed 2009; Liefner 2003; López 2006; Meklin 1997). Sisäinen kohdentaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi historiaperusteisesti, laskennallisesti eli laskentakaavalla (kustannus- tai suoriteperusteinen) tulosperusteisesti (suorite-

perusteinen) tai edellisten yhdistelminä (Liefner 2003; López 2006; Meklin 1997). Rahoituksen kohdentamisen vaikutusta voidaan tehostaa käyttämällä kilpailu- eli markkinamekanismeja (esim. Frølich ym. 2010; Jongbloed 2009; Salmi & Hauptman 2006; Slaughter & Leslie 1997). Kilpailuttamista käyttävät myös yliopistojen eri rahoittajatahot. Rahoittajien harjoittaman kilpailuttamisen yhtenä riskinä on strategisen ohjauksen siirtyminen yliopistolta niiden rahoittajille. Resurssiriippuvuusteorian oletusten mukaan tämä on mahdollista resursseja myöntäville organisaatioille.

Strategisen kehittämisen ja rahoituksen kohdentamisen näkökulmista tärkeä kysymys yliopistokontekstissa on toimintojen jakautuminen valtion perusrahoitteiseen toimintaan ja täydentävän rahoituksen toimintaan eli ns. *duaalitalouteen* (Kohtamäki 2012). Duaalitalous ilmenee myös sisäisessä allokoinnissa, kuten artikkelin case-yliopistojen tarkastelussa tullaan havaitsemaan. Täydentävän rahoituksen volyymin kasvun on todettu lisäävän yliopistojen ja niiden yksiköiden tarvetta aikaisempaa vahvempaan strategiseen suunnitteluun sekä koulutus- ja tutkimustoiminnan profiloitumiseen. Profiloitumisella halutaan edistää mm. resursien tehokkaampaa kohdentamista (Fumasali & Huisman 2013; Kuoppala ym. 2010). Yliopistojen löyhäsidoonaisuuden (esim. Birnbaum 1988; Clark 1983) vuoksi strategiadokumenteilla ei kuitenkaan välttämättä ole sellaista vaikutusta, että koko organisaation toiminta aidosti muuttuisi strategian suuntaiseksi. Rahoituksen kohdentamisen menettelyt ja -kriteerit ovat painoarvoltaan ja ohjausvoimaltaan vahvempia ja yksityiskohtaisempia kuin strategia-asiakirjat. Näiden seurauksena yliopistoissa on esiintynyt myös tilanteita, että tieteenalojen edustajat eivät mittaamisessa käytettyjen kriteerien kehyksessä enää juuri tunnista oman toimintansa tuloksia (Treuthardt 2014).

PÄÄRAHOITAJAN ODOTUKSIIN VASTAAMINEN CASE-YLIOPISTOISSA

Kaikissa suomalaisyliopistoissa ei ole otettu käyttöön uutta vuoden 2010 jälkeen kehitettyä rahoituksen kohdentamismallia. Tarkastelu koskee viittä suomalaisyliopistoa, joilla uusi rahoituksen kohdentamismalli oli valmiina aineiston

keruuhetkellä, ja jotka antoivat suostumuksensa aineistojensa käyttämiseen. Case-yliopistojen kanssa on sovittu, että rahoituksen kohdentamismallit käsitellään anonyymisti. Case-yliopistot antoivat tutkimuskäyttöön sisäisiä muistioita rahoituksen kohdentamismallin valmistelusta sekä valmiin kohdentamismallin. Yliopistojen julkaistuihin strategia-asiakirjoihin oli pääsy yliopistojen internet-sivujen välityksellä. Tausta-aineistona käytettiin case-yliopistojen tulorahoitusjakauksia sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välisiä sopimuksia ja ministeriöpalautetta. Aineisto analysoitiin sisällönanalyysinä abduktiivisesti (Yin 2013) eli empiirisen aineiston ja kirjallisuuden vuoropuheluna.

Case-yliopistoissa valtion perusrahoituksen osuus opetuksen ja tutkimuksen rahoittamisesta oli korkeimmillaan 66 % (kaksi case-yliopistoa). Kolmessa muussa case-yliopistossa osuudet olivat 63 % (kaksi case-yliopistoa) ja 65 %. Tiedot ovat vuodelta 2013. Yliopistojen rahoituksen kohdentamisen tarkastelu rajoittuu tässä yliopistotasoon, sillä yliopistotaso on resurssinsaaja/hankkija suhteessa rahoittajaansa resurssiriippuvuusteorian mukaisessa tarkastelussa. Yliopistotasolla myös johdetaan koko organisaation strategista kehittämistä. Case-yliopistoissa yliopistotason jälkeen seuraava yliopiston sisäinen hallinnollinen rakenne kohdentaa rahoituksen edelleen omia kriteereitään käyttäen eteenpäin.

Rahoituksen kohdentamisen tavoitteita case-yliopistoissa: talouden vakaus, suunnitelmallisuus ja yhdenmukaisuus

Case-yliopistojen rahoituksen kohdentamista koskevat tavoitteet voidaan niiden sisällön perusteella ryhmitellä 1) rahoituksen kohdentamismallin funktioita kuvaaviin tavoitteisiin 2) kohdentamisen menettelyä koskeviin tavoitteisiin ja 3) yksittäisiä kohdentamiskriteerejä koskeviin tavoitteisiin. Ne voidaan liittää resurssiriippuvuusteorian mukaiseen riippuvuuden hallintaan ja erityisesti epävarmuuden vähentämiseen ja sopeutumiseen ympäristöön. Tavoitteet voidaan yhdistää myös kirjallisuudessa esitettyihin erilaisiin organisaation strategiäkäsitteisiin.

Yliopistot pyrkivät edistämään koko yliopisto-organisaation sopeutumista korkeakoulupo-

liittisiin tavoitteisiin sisäisellä rahoituksen kohdentamismallilla ja korostamalla mallin yhteyttä yliopiston kokonaisstrategiaan. Yliopistot ovat toimittaneet niin strategiat kuin strategian toimeenpano-ohjelmat päärahoittajalleen opetus- ja kulttuuriministeriölle, joiden avulla rahoittaja voi myös kontrolloida ja ohjata yliopistojen toimintaa. Yliopistojen ja ministeriön välisiin sopimuksiin on myös kirjattu strategian seuranta- ja tarkastuskohteita. Sisäisen rahoituksen kohdentamisen yksi tärkein tavoite ja tehtävä oli ohjata case-yliopistojen toimintaa ja toimintayksiköitä ”strategian mukaiseen suuntaan”. Rahoituksen kohdentamismallit oli valmisteltu ”tukemaan yliopiston strategian mukaisia tavoitteita”. Tämän tyyppiset ilmaukset ilmentävät strategisen suunnittelukoulukunnan (Mintzberg 1987) mukaisen ajattelun viitekehystä.

Rahoituksen kohdentamisen funktioita koskevat tavoitteet koskivat case-yliopistojen talouden vakautta, pitkäjänteisyyttä ja ennustettavuutta. Kaikki kolme tavoitetta vahvistavat resurssiriippuvuusteorian oletamaa pyrkimyksistä vähentää organisaation epävarmuutta sekä varmistaa ja turvata toiminnan jatkuminen (Pfeffer & Salancik 1978). Rahoituksen kohdentamismalleilla pyrittiin edistämään myös luottamusta ja avoimuutta. Luottamuksella viitattiin sisäisiin ja ulkoisiin sidosryhmiin. Tavoitteet ovat yhdistettävissä strategisen suunnittelukoulukunnan ajatuksiin. Strategia-asiakirjoissa korostettiin rahoituksen kohdentamisen tukevan talouden vakauden edistämistä, avoimuutta, oikeudenmukaisuutta ja kohdentamisen perustumista laatuun ja tuloksellisuuteen. Kohdentamisella pyrittiin edistämään yliopiston taloudellisten tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteet kytkeytyvät yliopiston ja opetus- ja kulttuuriministeriön tulosoheutusprosessissa solmimaan sopimukseen.

Yhden case-yliopiston strategiassa perusrahoituksen ja täydentävän rahoituksen todettiin muodostavan kokonaisuuden, jolla yliopiston perustehtävät hoidetaan. Resurssiriippuvuusteoria korostaa koko organisaation toimijuutta ja toimintaa. Kahdessa case-yliopistossa täydentävälle rahoitukselle oli strategiassa asetettu numeerinen suhdelukuna ilmaistu tavoite. Täydentävän rahoituksen korostaminen voidaan tulkita liittyvän myös resurssiriippuvuusteorian mukaisesti pyrkimykseen vähentää riippuvuutta yhdestä rahoittajatahosta (Pfeffer & Salancik

1978). Toisaalta kyse on yhtä aikaa myös adaptoitumisesta ministeriön ja yliopiston väliseen sopimukseen, johon on kirjattu tavoite ulkoisen rahoituksen osuuden kasvattamisesta.

Rahoituksen kohdentamisen menettelyyn liittyvät tavoitteet kuvaavat resurssiriippuvuusteorian mukaista sopeutumista, kilpailussa pärjäämistä ja epävarmuuden vähentämistä. Tavoitteet koskivat

- sisäisen allokoinnin suuntaamista
- sisäisen allokoinnin valvomista
- yksiköiden sitouttamista yliopiston rahoituksen kohdentamismalliin
- yksiköiden kannustamista tuloksiin

Kohdentamisen menettelyyn liittyvien tavoitteiden ero edelliseen tavoiteryhmään oli lähinnä siinä, että tavoitteet korostivat kohdentamistapaa ja siitä seuraavia asiantiloja eikä niinkään koko yliopiston sisäistä rahoituksen kohdentamismallina. Kohdentamisen menettelyllä haluttiin suunnata ja valvoa rahoituksen kohdentamista koko organisaatiossa. Yliopistot pyrkivät yksityiskohtaisella kohdentamisen menettelyllä vastaamaan ympäristönsä vaatimuksiin ja erityisesti päärahoittajalleen. Kohdentamisen menettely voidaan tulkita edustavan organisaation strategisen kehittämisen otteena kohti yhdenmukaisempaa käyttäytymistä (Mintzberg 1987). Suuntaaminen liittyy *ex-ante* eli etukäteisohjaukseen ja valvominen taas *ex-post* eli jälkikäteisohjaukseen. Sitouttaminen tavoitteena liittyy myös resurssien varmistamiseen, jossa yliopisto haluaa sitouttaa yksiköt soveltamaan samaa kohdentamisen kriteeristöä kuin valtionrahoitusmallissa. Kannustaminen tuloksiin viittaa yksiköille tarjottaviin insentiveihin kohdentamisessa. Mintzbergiläinen ajatus strategiasta juonena ilmenee aineistossa haluna varmistaa ”rahoituksen ansaintalogiikka”.

Strategia-asiakirjoissa viitattiin varsinaiseen kohdentamiseen ja sitä seuraaviin haluttuihin asiantiloihin. Yliopiston asemointia kansallisesti ja kansainvälisesti tuettiin aikomuksella kohdentaa siihen strategista rahoitusta. Rahoitusta kohdentamalla pyrittiin vahvistamaan kannustavuutta. Varsinaisiin perustoimintoihin viitattiin pyrkimällä vahvistamaan korkealaatuista tutkimusta ja asettamalla tutkimukselle kohdentamisessa enemmän painoarvoa sekä priorisoimalla menestyneimpiä aloja rahoituksen

kohdentamisessa. Samat tavoitteet on tunnistettavissa päärahoittajan politiikka-asiakirjoissa (esim. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011 ja 2013). Kohdentamiseen liittyen oli asetettu myös tietty prosenttitavoite lisätä valtion rahoitusta.

Yksittäisiin kriteereihin liittyvät tavoitteet liittyivät sekä opetukseen että tutkimukseen. Ne koskivat monitieteellisyyden edistämistä, sivuaineopintojen tarjonnan kannustamista, tutkintoläpäisyn nopeuttamista ja kansainväliseen julkaisemiseen kannustamista. Sivuaaineopintojen tarjontaan kannustamisessa kyse oli siitä, että yksiköt saavat rahoitusta myös muiden yksiköiden opiskelijoille tarjotuista opinnoista sekä tietyn osuuden oman yksikön muissa yksiköissä opiskelemista opintopisteistä. Kyse oli sellaisten prosessien edistämisestä, joilla varmistetaan opintopistemääriin liittyvää perusrahoitusta.

Yksikään case-yliopistoista ei edellyttänyt, että yksiköt kohdentaisivat rahoituksen täysin samalla kriteeristöllä kuin yliopisto kohdentaa rahoituksen yksiköille. Mallien periaatteissa kuitenkin kannustettiin tähän ja sitä vahvasti odotettiin mm. siten, että yhdessä case-yliopistossa yksiköiden edellytettiin julkistavan soveltamansa rahoituksen kohdentamiskriteeristö. Mikäli yksiköt eivät aio soveltaa yliopiston kohdentamismallia, siitä oli sovittava yliopiston kanssa kirjallisesti. Resurssiriippuvuusteorian näkökulmasta kyse on epävarmuuden vähentämisestä. Käytännöt vaihtelivat sen suhteen, kuinka kiinteästi yliopisto harjoitti sisäistä ohjausta yksikköjensä rahoituksen kohdentamiseen liittyen. Resurssiriippuvuusteorian näkökulmasta yksiköiden ja niiden alayksiköissä on kyse erillisestä vuorovaikutussuhteesta. Teoria ei anna mahdollisuuksia tarkastella yhtä aikaa usean eri toimijan vuorovaikutusta.

On huomattava, että yliopistotason sisäisten kohdentamismallien kriteereissä vain yhdessä yksikköjä kannustettiin monipuolistamaan rahoitusta. Strategia-asiakirjoissa asiaan viitattiin kahdessa yliopistossa. Talouden vakauteen liittyvät maininnat koskivat ensisijaisesti perusrahoituksesta tulevien tulovirtojen varmistamista. Tällä tavoin yliopistot viittasivat rahoituksen hankkimiseen ympäristöstä, jota resurssiriippuvuusteoria käsittelee. Yliopistojen sisäisen rahoituksen kohdentamisen menettelyt ja -kriteerit eivät koskeneet täydentävän rahoituksen toimintaa.

Yhdessä case-yliopistossa tämä todettiin siten, että malli koskee opetus- ja kulttuuriministeriön osoittaman yliopistolain (558/2009) mukaisen rahoituksen kohdentamista ja muuta rahoitusta ohjataan erillisillä päätöksillä. Toisessa case-yliopistossa todettiin, että yksiköiden kokonaisrahoituksen kannalta olennaista on täydentävän rahoituksen yleiskustannusosuudet ja maksullisen toiminnan tuotot, joita yksiköt voivat käyttää samaan tapaan kuin perusrahoitusta.

Rahoituksen kohdentamisen menettely case-yliopistoissa: sopeutumista, epävarmuuden vähentämistä ja asemointia

Case-yliopistojen sisäiset kohdentamismallit koskivat, kuten edellä on todettu, yliopistojen perusrahoitusta eivätkä ota huomioon täydentävää rahoitusta. Täydentävän rahoituksen kartuttaminen voi kuitenkin toimia yhtenä rahoituskriteerinä sisäisessä kohdentamisessa (Hosia 2001). Case-yliopistojen sisäisen kohdentamisen menettelyn ensimmäisenä vaiheena toteutettiin *kohdentamisryhmittelyä*. Toisessa vaiheessa määriteltiin ryhmäkohtaiset *kohdentamisperusteet* ja kolmannessa vaiheessa opetukseen ja tutkimukseen liittyen hankittu rahoitus jaettiin eri *osiin*. Kolmas vaihe koskee pelkästään valtion perusrahoituksen laskennallisesti määräytyvää osaa siten kuin tässä kappaleessa myöhemmin kuvataan.

Case-yliopistot eivät kohdentaneet rahoitusta yhtenä eränä, vaan vaikuttivat aktiivisesti siihen, minkälaisissa ryhmissä ja minkälaisin perustein rahoitusta kohdennetaan. Case-yliopistojen erilaisuudesta johtuen ryhmät ja ryhmien lukumäärä vaihtelivat. Eri ryhmät määriteltiin tarkasti kohdentamismalleissa, mutta niillä on selvästi yhteys ministeriön ja yliopistojen välisiin sopimuksiin ja siten myös laajempiin korkeakoulupolitiikan tavoitteisiin. Kohdentamisryhmittely tapahtui toiminnoittain, yksiköittäin tai tehtävittäin. Yhtä rahoituksen kohdentamisryhmää kutsuttiin muista erottaen ”rahoitusmalliksi” tai ”perustehtävien rahoittamiseksi” tai ”OKM-osaksi”. Näillä kaikilla tarkoitettiin valtion perusrahoituksen laskennallisesti määräytyvän rahoituksen kohdentamista opetukseen ja tutkimukseen. Ministeriön ja yliopistojen sopimukseen perustuvista ryhmistä esimerkkinä ovat

”valtakunnalliset tehtävät” ja ”strategiarahoitus”. Kohdentamisessa ei määritelty rahoitusryhmien euromääräisiä volyyymejä eikä se olisi tarkoituksenmukaistakaan strategisen ohjauksen eikä talouden kokonaisuuden kannalta. Yhdessä case-yliopistossa oli esimerkiksi maininta, jonka mukaan yliopiston hallitus määrittää vuosittain talousarviossa kunkin rahoitusryhmän euromäärät. Tällä tavalla yliopisto vahvasti ohjautaan rahoituksen kohdentamisessa.

Rahoituksen kohdentamisen toinen vaihe muodostui ryhmäkohtaisten *kohdentamisperusteiden soveltamisesta*. Kohdentamisessa käytettiin suoritteisiin perustuvaa laskennallista menettelyä, tarkoitukseen liittyvää korvamerkittyä kohdentamista ja historiaperusteista (esim. kustannukset) kohdentamista sekä niiden yhdistelmiä (ks. esim. Liefner 2003, López 2006). Lisäksi käytettiin harkintaa ja neuvottelua, koska rahoitusta kohdennettiin myös erillispäätöksin. Seuraavaksi on muutamia esimerkkejä rahoitusperusteista ryhmäkohtaisesti:

- *Opetuksen ja tutkimuksen rahoitus*: Valtionrahoitusmallia mukailevat indikaattorimuodossa asetetut kriteerit, tieteenalojen kustannustasojen eroja otetaan huomioon alakohtaisella kohderahoituksella ja kohdentaminen tapahtuu rahoitusmallissa eritellyllä laskentavoilla (eri alojen painokertoimet, tiedekunnan opetus- ja tutkimushenkilökunnan lukumäärää tai henkilötyövuosien kolmen vuoden keskiarvo).
- *Tohtoriohjelmien rahoitus*: valtion perusrahoitusmallin mukaiset tohtoritutkinnot, tohtoritutkintotavoitteet, erillisenä päätöksenä osana yksiköiden strategista rahoitusta
- *Valtakunnalliset tehtävät*: Valtakunnallisiin tehtäviin opetus- ja kulttuuriministeriöltä saatu rahoitus kohdennetaan yksikölle joko sellaisenaan tai yliopisto vähentää rahasta tietyn osuuden keskitetysti katettaviin kustannuksiin
- *Strategiarahoitus*: Strategiaperusteinen rahoitus kohdennetaan määriteltynä euromääränä/aloituspaiikka tietyn alan koulutukseen tai strategisen rahoituksen kohdentamisesta sovitaan tulosneuvotteluissa tai rehtori päättää rahoituksen kohdentamisesta. Tässäkin yliopiston ja ministeriön

väläinen sopimus vaikuttaa kohdentamiseen.

Artikkelin jatkotarkastelu rajoitetaan case-yliopistojen yhteen euromäärältään suurimpaan ryhmään, jossa tarkastellaan opetuksen ja tutkimuksen rahoituksen kohdentamisperusteita valtion perusrahoituksen laskennallisesti määräytyvään osaan liittyen.

Kaikissa case-yliopistoissa yksiköiden opetus ja tutkimusta koskevan rahoituksen kohdentamisen kriteeristön pohjana ja kriteereiden painojen viitearvoina toimi yliopistojen uudistettu valtion perusrahoitusmalli. Valtionrahoituksen kohdentamisen on todettu vaikuttavan merkittävästi yliopiston sisäiseen rahoituksen kohdentamiseen myös muualla (Frølich et al. 2010; Jongbloed 2009; Lopez 2006; Williams 1984).

Rahoituksen kohdentamisen menettelyn kolmas vaihe oli jakaa kohdennettava rahoitus *eri osiin*. Osittaminen toteutettiin neljässä case-yliopistossa. Yksikkökohtainen opetuksen ja tutkimuksen kustannusten rahoittaminen jaettiin siis eri osiin. Yksi aineistossa esiintyvä yksiköiden opetuksen ja tutkimuksen rahoituksen perusteena sovellettava jako oli 1) perusosa 2) tulosrahoitusosa ja 3) strateginen rahoitus (kaksi case-yliopistoa). Toinen muoto perustui jakoon 1) perusosasta ja 2) laskennallisesta osasta. Kolmas muoto perustui yhteen muotoon eli tulosrahoitukseen.

1) Perusosa

Oman sisäisen ohjauksen vahvistaminen ja epävarmuuden vähentäminen näyttäytyivät case-yliopistojen ns. perusosan käyttämisenä rahoituksen kohdentamisessa. Yksiköiden opetuksen ja tutkimuksen rahoituksen muotona perusosa määräytyy kustannusperusteisesti. Perusosan suhteellinen osuus koko mallista (esimerkiksi 70 %) oli case-yliopistoissa joko vahvistettu tai sen osuus vahvistetaan erikseen. Kustannusperusteinen järjestelmä tähtää yksikön rahoituksen ja sen myötä toiminnan nykytilan säilyttämiseen. Kyseessä on resurssiriippuvuusteorian mukaisen vakauden ja ennustettavuuden lisääminen. Yhdessä case-yliopistossa perusosaa tarkistettiin, mikäli yksikön painoalassa tai profiilissa, opettaja- ja tutkijahenkilö-

vuosissa tai tilakustannuksissa tapahtuu muutoksia. Pitkäaikaiset strategiset kohdennukset tehtiin tässä case-yliopistossa myös yksikön perusosaan.

2) Laskennallinen osa

Case-yliopistojen laskennallinen osa osoittaa adaptoitumista päärahoittajan rahoitusmalliin. Sopeutumalla organisaatio voi lisätä menestymismahdollisuuksiaan (Pfeffer & Salancik 1978). Laskennallinen eli tulosrahoituksen osuus (esimerkiksi 20 %) vahvistetaan osana rahoitusmallia tai sen osuus vahvistetaan erikseen. Yksikkökohtaisesti rahoitus määräytyy historiaperusteisesti ja määräytymisperusteena ovat yksikön suoritteet. Laskennallisesti määräytyvän tulosrahoituksen kriteereinä sovellettiin pienin muunnoksin opetus- ja kulttuuriministeriön mallissa olevia opetuksen ja tutkimuksen rahoituskriteereitä.

Rahoituskriteereissä oli poikkeamia suhteessa valtakunnalliseen rahoitusmalliin. Yliopistot olivat lisänneet omaa sisäistä ohjaustaan opetuksessa ja tutkimuksessa esimerkiksi seuraavasti:

- työllistymisindikaattoria ei otettu käyttöön (3 case-yliopistoa)
- sivuainekoulutuksen opintopisteisiin kehitetty indikaattori (3 case-yliopistoa)
- erillisopintojen rahoitukseen kehitetty indikaattori (2 case-yliopistoa)
- kansainvälistä kilpailtua tutkimusrahoitusta ei otettu käyttöön (1 case-yliopisto)
- julkaisemiseen muodostettu alaryhmäkohtaisia indikaattoreita (2 case-yliopistoa)
- tutkimusrahoitukseen muodostettu alaryhmäkohtaisia indikaattoreita (2 case-yliopistoa)
- täydentävän rahoituksen kartuttamiseen kehitetty indikaattori (2 case-yliopistoa)
- yhteiskunnallisen vaikuttavuuden seurantaan (esim. medianäkyvyys) kehitetty indikaattori (1 case-yliopisto)

Resurssiriippuvuusteorian näkökulmasta sisäisessä rahoituksen kohdentamisessa tärkeä mekanismi on juuri laskennallinen osa. Case-yliopistot voivat laskennallisella osalla vaikuttaa rahoituksen varmistamiseen päärahoittajalta ja vähentää siten rahoitukseen liittyvää epävar-

Taulukko 1. Sisäisten kohdentamismallien laskennallisessa osassa sovellettavat kriteerit

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	Case 5
OPETUS	53 %	50 %	Ei määritelty	55 %	Ei määritelty
Kv opiskelijavaihto	x	x	x	x	
Avoimen yliopiston ja erillisten opintojen opintopisteet			x	x	
55 op suorittaneet/1. ja 2. vuoden kertyneet opintopisteet	x	x	x	x	x
Muissa yksiköissä suoritettujen/muiden yksiköiden opiskelijoiden opintopisteet	x	x	x		
Ylemmät korkeakoulututkinnot	x	x	x	x	x
Alemmat korkeakoulututkinnot	x	x	x	x	x
Valmistuneet työlliset			x	x	
Ulkomaisten ylemmät kk-tutkinnot	x	x	x	x	
Alakohtainen tekijä	x				
TUTKIMUS	43 %	50 %	Ei määritelty	45 %	Ei määritelty
Kilpailtu/kv. kilpailtu tutkimusrahoitus	x	x	x	x	x
Muu tutkimusrahoitus	x	x	x	x	
Ulkom. opetus- ja tutkimushenkilöstö	x	x	x	x	x
Tohtoritutkinnot	x	x	x	x	x
Ulkomaisten tohtoritutkinnot	x	x	x	x	
Vertaisarvioidut/ kv.vertaisarvioidut julkaisut	x	x	x	x	
Kv. yhteisjulkaisut	x				
Julkaisut/muut tieteelliset julkaisut	x	x	x	x	x
YHTEISKUNNALLINEN VUOROVAIKUTUS	4 %				Ei määritelty
Täydentävä rahoitus	x				x
Muu kuin akateeminen rahoitus tai media-näkyvyys tai muu yksikön valitsema indikaattori					x

Taulukko 2. Synteesi yliopistojen sisäisestä rahoituksen kohdentamisen piirteistä eri strategiikäsitysten viitekehyksessä

Suunnitelma	Toimintatapa	Asemointi	Näkökulma	Juoni
Rahoituksen ryhmittely ja osittaminen ennen kohdentamista	Täydentävän rahoituksen toiminnan rajaaminen	Opetus- ja tutkimusrahoituksen laskennallisen osan ja strategisen osan tavoitteet	Strategia-yhteyden korostaminen	Rahoituksen maksimointi päärahoittajalta
Opetus- ja tutkimusrahoituksen ns. perusosa talouden vakauden säilyttämiseksi	valtionrahoituksen kohdentamismallin ulkopuolelle	(painopistealueiden rahoittaminen, uudet avaukset)	Kohdentamismallille asetetut tavoitteet (esim. laatu, vaikuttavuus)	Yksiköiden sitouttaminen yliopistotason kohdentamismalliin
Rahoituksen kohdentaminen tiettyyn tavoitteeseen tai tarkoitukseen (korvamerkinnyt)	Yksiköiden kannustaminen soveltamaan yliopistotason kohdentamismallia	Julkaisemista kannustavat kriteerit Tutkimusrahoituksen hankkimista kannustavat kriteerit	Rahoituskriteereille asetetut tavoitteet (esim. sivuainetarjonnan varmistaminen, läpäisy nopeuttaminen, monitieteellisyys edistäminen)	
		Koulutusala/ tutkimusala-kohtainen rahoitus		
		Yhteiskunnallista vuorovaikutusta tukevat kriteerit		

muutta. Tätä toteutettiin painottamalla joko tutkimusta tai opetusta tai molempia ja antamalla näille valtion perusrahoitusmallia suurempia painoarvoja kummallekin toiminnolle tai yksittäisille kriteereille. Opetuksen osalta sisäisessä kohdentamisessa suoritetuille ylemmille korkeakoulututkinnoille oli annettu esimerkiksi 25 %:n ja 19 %:n painoarvot (valtion perusrahoitusmalli 15 %). Tutkimuksen osalta oli esimerkiksi tohtoritutkinnoille annettu 14 %:n ja 15 %:n painoarvot (valtion perusrahoitusmalli 9 %) ja julkaisuille 20 %:n ja 17 %:n painoarvot (valtion perusrahoitusmalli 13 %) sekä kilpaillulle tutkimusrahoitukselle 13 %:n painoarvo (valtion perusrahoitusmalli 9 %).

Opetuksen ja tutkimuksen keskinäisiä suhteellisia osuuksia sisäisissä kohdentamismalleissa oli määritelty seuraavasti: opetus 55 % ja tutkimus 45 %; opetus 50 % ja tutkimus 50 %; opetus 53 %, tutkimus 43 % ja muut tekijät 4 %. Kahden case-yliopiston malleissa osuuksia ei määritelty. Suurimmat vaihtelut esiintyivät

tutkimukseen kohdennettavassa rahoituksessa. Suhteellisten osuuksien vertaamisessa on kuitenkin otettava huomioon myös se, mikä on laskennallisen osan suhteellinen osuus koko yliopiston sisäisestä kohdentamismallista.

3) Strateginen osa

Sopeutumista päärahoittajan vaikuttamiseen osoittaa strategisen osan käyttäminen kohdentamismallissa (2 case-yliopistoa). Strategista rahoitusta kohdennettiin uusien tutkimus- ja koulutusavausten rahoittaminen, monitieteelliseen yhteistyöhön, kansainvälistymisen rahoittaminen, tohtoriohjelmien rahoittamiseen sekä merkittäviin muutoksiin yksiköiden profiilissa ja painoaloissa. Strateginen rahoitus kohdennettiin yksiköille erillispäätöksin, neuvottelujen tuloksena tai tiettyinä euromäärinä suhteessa tietyn alan koulutuksen aloituspaikkoihin. Strategisella osalla oli selvä yhteys yliopistojen sopimuksiin päärahoittajan kanssa.

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA KESKUSTELUA

Artikkelissa tarkasteltiin yliopistojen viimeisimmän valtionrahoitusuudistuksen jälkeisiä yliopistojen sisäisiä rahoituksen kohdentamismalleja Pfefferin ja Salancikin (1978) kehittelemän resurssiriippuvuusteorian ja Mintzbergin (1987) viiden strategiäkäsityksen viitekehysesä. Työssä analysoitiin yliopistojen asettamia tavoitteita niiden sisäisille rahoituksen kohdentamismalleille sekä yliopistojen sisäisiä kohdentamismenetelyjä ja -perusteita. Empiirisenä aineistona käytettiin viiden suomalaisyliopiston tähän tarkoitukseen antamia sisäisiä asiakirjoja ja muistioita sekä julkisia strategioita. Kohdentamista tarkasteltiin yliopistotasolla ja yliopiston näkökulmasta.

Yliopistojen valtion perusrahoitus sitoo rahoituksen yliopiston tutkimuksen ja opetuksen suoritteisiin sekä koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteisiin. Kyse on laskennallisesta tulospereusteisesta rahoitusjärjestelmästä, joiden käyttäminen on yleistynyt eri maissa (Frölich ym. 2010; Geuna 2001; Jongbloed 2009). Perusrahoitusmallin kriteereillä on yhteydet nykyisiin korkeakoulupolitiikan tavoitteisiin. Yliopistojen valtion perusrahoituksella halutaan kehittää erityisesti opetuksen ja tutkimuksen laatua ja tukea kansainvälistymistä, tutkimustulosten hyödyntämistä, vaikuttavuutta ja korkeakoulujen profiloitumista. Erityisenä haasteena korkeakoulusektorilla on muun muassa kansainvälistymisen vähäisyys, tohtorikoulutuksen painottuminen tiedepolitiikassa, myöhäinen opintojen aloittaminen, opintojen heikko läpäisy ja pitkät opintoajat sekä tutkimusinfrastruktuuri. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011.)

Case-yliopistojen sisäiset rahoituksen kohdentamismallit liittyivät päärahoittajalta eli valtiolta hankittavien resurssien sisäiseen kohdentamiseen ja ne koskivat sekä opetusta että tutkimusta ja kahdessa tapauksessa myös yhteiskunnallista vuorovaikutusta. Rahoituksen kohdentamismallit tukivat resurssiriippuvuusteorian oletuksia organisaatiolle tärkeistä kriittisistä resursseista sekä niiden hankkimisesta ja varmistamisesta (Pfeffer & Salancik 1978). Resurssien hankkimista päärahoittajalta kannustettiin sisäisellä kohdentamismallilla. Rahoituksen hankkimiseen viitattiin esimerkiksi termeillä ansainta, ansaintaperiaate ja ansainnan edistäminen.

Resurssien hankintaa ja päärahoittajan odotuksiin ja vaatimuksiin vastaamista osoittivat myös case-yliopistojen paneutuminen sisäisen kohdentamismallin valmistelussa siihen, mitkä opetusta ja tutkimusta koskevat rahoitustekijät painottuvat voimakkaimmin eli mistä asioista kilpaillaan. Yliopiston sisäinen kohdentamismalli voidaan tulkita olevan resurssiriippuvuusteorian (Pfeffer & Salancik 1978) mukainen pyrkimys hallita riippuvuutta suhteessa tärkeimpään rahoittajatahoon. Yliopistojen riippuvuutta samaan päärahoittajatahoon on vahvistanut valtion maksama lisärahoitus yliopistojen keräämistä yksityisistä pääomalajoituksista. Tällä ei kuitenkaan ollut yhteyttä sisäiseen rahoituksen kohdentamiseen opetukseen ja tutkimukseen. Sijoitus- ja rahoitustoiminnan tuottojen käyttämisestä case-yliopistot päättivät sisäisistä kohdentamismalleista erillään. Tilinpäätöstietojen mukaan tuottoja on esimerkiksi rahastoitu ja päätetty kohdentaa uusiin strategisiin avauksiin.

Valtionrahoituksen sisäisellä kohdentamisella on kytkennät opetusministeriön ja yliopistojen välisiin sopimuksiin, joiden taustalla on lineaarinen ajatus toiminnan ohjauksesta kohti korkeakoulupoliittisia päämääriä. Yliopistoissa laskennallisten sisäisten kohdentamismallien käyttöönoton yhtenä syynä on luonnollisesti myös tulojen lisäämiseen kannustaminen (Thomas 2000). Resurssihin liittyvää epävarmuutta ja rahoituksesta johtuvaa liiallista heilahtelua (vrt. Liefner 2003; Massy 1999; Salmi & Hauptman 2006) yliopistot vähensivät kohdentamismalleihin sisältyvillä ns. perusosilla. Muutoin case-yliopistoissa sovellettiin pienin muunnelmoin samoja opetuksen ja tutkimuksen kohdentamiskriteerejä kuin valtion rahoitusmallissa. Tämä edustaa resurssiriippuvuusteorian (Pfeffer & Salancik 1978) mukaista sopeutumista päärahoittajan tavoitteisiin. Useissa aikaisemmissa tutkimuksissa on myös osoitettu, että yliopiston sisäiseen rahoituksen kohdentamismalliin vaikuttaa valtion rahoitusmalli (Frölich ym. 2010; Jongbloed 2009; Liefner 2003; López 2006).

Rahoituksen kohdentamisessa sovellettiin erilaisia strategisia kehyksiä ja Mintzbergin (1987) viisi strategiäkäsitystä olivat tunnistettavissa tarkastelluissa case-yliopistoissa. Case-yliopistojen rahoituksen kohdentamiselle asettamat tavoitteet liittyivät strategiseen toimintatapaan, näkökulmaan ja juoneen. Rahoituksen koh-

dentamismenettelyt täyttivät tarkoituksellisen suunnitelman ja asemoinnin piirteitä. Yhteys perusrahoituksen ja täydentävän rahoituksen välillä oli case-yliopistojen strategiakäsityksissä löyhä. Case-yliopistojen strategisena toimintatapana oli pitää valtion laskennallisesti määräytyvä perusrahoitus erillään yliopiston muusta rahoituksesta. Erillään pito vahvistaa toimijan soveltamaa strategista käsitystä rahoituksen kohdentamisesta suunnitelmana. Erillään pito palvelee myös taloudellista tilivelvollisuutta päärahoittajaa kohtaan (Massy 1999; Meklin 1997) ja resurssiriippuvuusteorian mukaista tarkoitusta kattaa rahoituksella niiden toimintojen kustannukset, joista yliopisto on sopinut päärahoittajan kanssa.

Yliopistotason rahoitusmalli vahvistaa yliopistojohdon vaikutusta toimintojen strategiseen suuntaamiseen (Jarzabkowski 2002). Case-yliopistojen strategia-asiakirjoissa esiintyi kunnianhimoisia ja laajoja tavoitteita. Strategia-asiakirjoista voidaan havaita, että yliopistot pyrkivät profiloitumaan ja suuntaamaan opetustaan ja tutkimustaan tietyille aloille tai tiettyihin tutkimuskohteisiin. Yliopistot pyrkivät vahvistamaan asemaansa ja kilpailukykyään suhteessa muihin. Asemointi liittyy profilointiin ja strategisen muutosjohtamisen tilanteeseen (Fumasoli & Huisman 2013). Kohdentamismallien laskennallisessa osassa niin rahoituksen varmistaminen kuin asemointi ilmenivät opetuksen ja tutkimuksen tiettyinä suhteellisin painoarvoina kohdentamisessa. Rahoituksen kohdentamismalleihin ja strategioihin kirjatuihin tavoitteista on tulkittavissa, että case-yliopistojen strategisena juonena oli varmistaa perusrahoitusvirrat ja toteuttaa yliopiston kokonaisstrategiaa valtion perusrahoituksella. Riippuvuutta päärahoittajaan lisäävät myös yliopistojen ja päärahoittajan sopimuksissa esiintyvät erityisesti opetuksen liittyvät numeeriset tavoitteet. Opetuksella hankittavan rahoituksen tutkimusta suurempi osuus (vrt. Santos 2007) tuli esiin kahdessa case-yliopistossa. Yhden case-yliopiston strategiassa oli maininta, että yliopiston tehtäviä toteutetaan valtion perusrahoituksella ja täydentävällä rahoituksella. Kahdessa case-yliopistossa oli kehitetty indikaattori, jolla palkittiin täydentävän rahoituksen kartuttamisesta. Kahden muun yliopiston strategiassa mainittiin, että täydentävän rahoituksen kartuttamiseen luodaan kannusteita.

Yliopistojen sisäinen rahoituksen kohdentamismenettely on tärkeä osa yliopistojen talouden ja strategisen ohjauksen kokonaisuutta. Lähtökohtaisesti yliopistotason sisäiseen rahoituksen kohdentamiseen voidaan ajatella kuuluvan yliopiston kaikkien voimavarojen kohdentaminen (Jarzabkowski 2002; Jongbloed 2009; Shattock 2010). Kyse on yliopistotentiteetistä taloudellisena kokonaisuutena. Käytännössä yliopistot toimivat duaalitaloudessa eli valtion rahoittamassa taloudessa (66 %) ja täydentävän rahoituksen (34 %) taloudessa. Rahoitusta hankitaan myös muista rahoituslähteistä kuin tässä artikkelissa kuvatulta päärahoittajalta. Lisäksi on huomattava, että täydentävän rahoituksen tuotokset toimivat myös valtionrahoituksen saamisen kriteereinä.

Täydentävän rahoituksen strategista merkitystä ei tunnustettu kaikkien case-yliopistojen tarkastelun kohteena olleissa asiakirjoissa. Rahoituslähdesidonnainen duaalitalouden olemus on ristiriidassa näkemykseen strategisesta kehittämisestä yliopistotentiteetistä kokonaisuutena. Tämän tutkimuksen pohjalta nouseekin esille strateginen ja rahoituksellinen dilemma siitä, ovatko strategiatavoitteet valtionrahoituksen sisäisellä kohdentamisella saavutettavissa. Vallitsevat strategiakäsitykset vahvistavat perusrahoitettavan ja täydentävän rahoituksen toimintojen erillisyyttä eivätkä eksplisiittisesti tue yhtä yliopistotentiteettiä ja sen kilpailukykyyn kehittämistä kokonaisuutena. Resurssiriippuvuusteorian avulla erillisyyttä voidaan kuitenkin selittää. Teorian yksi heikkous on juuri siinä, ettei se tunnista onko riippuvuuden ja ympäristön epävarmuuden vähentämiseen liittyvän toiminnan seuraukset organisaation tuloksellisuudelle tai kilpailukyvyllä erityisesti pitkällä aikavälillä myönteisiä vai kielteisiä (vrt. Geuna 2001; Layzell 2001).

Aihepiiri vaatii lisätutkimusta ja erityisesti duaalitalouden toisen puolen eli täydentävän rahoituksen toimintojen ja rahoituksen hankkimisen näkökulmasta sekä valtion perusrahoituksen ja täydentävän rahoituksen yhteyksistä. Tällä hetkellä case-yliopistojen sisäiset rahoituksen kohdentamismallit tunnustavat pelkästään täydentävän rahoituksen toiminnan tulokset ja kahdessa case-yliopistossa jo hankitun täydentävän rahoituksen. Yliopistot ovat riippuvaisia myös täydentävän rahoituksen toimijoista eli

rahoittajista ja rahoituksen hakijoista (esim. Whitley 2008). Kilpaillun rahoituksen hankkiminen on yliopistojen strateginen haaste niin rahoitushaun resursoinnin, hakukannusteiden luomisen ja yliopistojen välillisten kustannusten hallinnan näkökulmasta. Toinen strateginen haaste on kilpaillun rahoituksen ja yliopistojen perusrahoituksen tavoitteiden vuoropuhelu. Kilpaillun rahoituksen strategiset tavoitteet eivät välttämättä vastaa yliopiston strategiaa. Organisaatioissa esiintyy aina esiin nousevia (emergenttejä) strategioita, jotka eivät välttämättä ole yhteydessä kirjattuun strategia-suunnitelmaan (Mintzberg & Lampel 1999). Niiden tunnistaminen on tärkeää organisaation toiminnan menestymisen kannalta. Aihepiiri vaatii lisätutkimusta myös pääomatalouden näkökulmasta. Mikäli yksiköiden voitollinen

toiminta ja yliopiston tasolla yliopiston voitollisen toiminnan tulokset siirtyvät kokonaan yliopiston peruspääomaan, jää täydentävän rahoituksen hankkimisen kannusteet tältä osin vaillinaisiksi.

VIITTEET

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan (1234/92) valtiovarainministeriö määrää, mitkä virastot ja laitokset toimivat tilivirastoina tasavallan presidentin kanslian sekä ministeriöiden lisäksi tilivirastoina. Tilivirasto on taloushallinto-organisaation osa, jonka vastuuseen kuuluu osaltaan valtion talousarvion toimeenpano, omaisuuden- ja kassanhallinta, maksuliike ja kirjanpito (Valtiovarainministeriö 2001, 108).

LÄHTEET

- Asetus valtion talousarviosta 1234/92.
- Auranen, Otto (2014). *University research performance: Influence of funding competition, policy steering and micro-level factors*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Auranen, Otto, Kaukonen, Erkki & Nieminen, Mika (2005). *Kansainväliset yliopistotutkimuksen rahoitusjärjestelmät*. TaSTI tutkimusraportti 9.
- Birnbaum, Robert (1988). *How colleges work: The cybernetics of academic organization and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bolli, Thomas & Somogyi, Frank (2011). Do competitively acquired funds induce universities to increase productivity? *Research Policy*, 40(1), 136–147.
- Bozeman, Barry & Gaughan, Monica (2007). Impacts of grants and contracts on academic researchers' interactions with industry. *Research Policy*, 36(5), 694–707.
- Cave, Martin, Hanney, Stephen, Henkel, Mary & Kogan, Maurice (1997). *The use of performance indicators in higher education – The challenges of the quality movement*. London: Kingsley.
- Chaffee, Ellen, E. (1985). Three models of strategy. *The Academy of Management Review*, 10(1), 89–98.
- Chevaillier, Thierry (2002). University governance and finance – the impact of changes in resource allocation on decision making structures. Teoksessa Amaral, Alberto, Jones, Glen A. & Karseth, Berit (Eds.), *Governing higher education: National perspectives on institutional governance* (s. 87–98). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Clark, Burton R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. University of California Press: Berkley.
- Davis, Gerald F. & Cobb, Adam J. (2010). Resource dependence theory: Past and future. Teoksessa Schoonhoven, Claudia B. & Dobbin, Frank (Eds.), *Stanford's organization theory renaissance, 1970–2000 (Research in the Sociology of Organizations, Volume 28)* (s. 21–42). Emerald Group Publishing Limited.
- Deiaco, Enrico, Holmén, Magnus & McKelvey, Maureen (2009). What does it mean conceptually that universities compete. Teoksessa McKelvey, Maureen & Holmén, Magnus (Eds.), *Learning to compete in European universities from social institution to knowledge business* (s. 300–328). Cheltenham: Edward Elgar.
- Fumasoli, Tatiana & Huisman, Jeroen (2013). Strategic agency and system diversity: Conceptualizing institutional positioning in higher education. *A Review Of Science, Learning & Policy*, 51(2), 155–169.
- Frølich, Nicoline, Schmidt, Evanthia K. & Rosa, Maria J. (2010). Funding systems for higher education and their impacts on institutional strategies and academia: A comparative perspective. *International Journal Of Educational Management*, 24(1), 7–21.

- Geuna, Aldo (2001). The changing rationale for european university research funding: Are there negative unintended consequences? *Journal of Economic Issues (Association for Evolutionary Economics)*, 35(3), 607–632.
- Hosia, Matti (2001). *Yliopistojen sisäisen rahanjaon kartoitus*. Haettu sivuilta http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2001/liitteet/opm_344_85rahanjako.pdf?lang=fi, 10.3.2014.
- Huisman, Jeroen (1997). New study programs and specializations: The effect of governmental funding and paradigmatic development. *Research in Higher Education*, 38(4), 399–417.
- Hölttä, Seppo & Rekilä, Eila (2003). Ministerial steering and institutional responses: Recent developments of the Finnish higher education system. *Higher Education Management & Policy*, 15(1), 57–70.
- Jarabkowski, Paula (2002). Centralised or decentralised? Strategic implications of resource allocation models. *Higher Education Quarterly*, 56(1), 5–32.
- Jones, Dennis P. (2001). Strategic budgeting. Teoksessa Yeager, John L., Nelson, Glenn M., Potter, Eugenie A., Weidman, John C. & Zullo, Thomas G. (Eds.), *ASHE reader on finance in higher education* (s. 464–474). Boston: Pearson Custom Publishing.
- Jongbloed, Ben W.A. (2009). Steering the Dutch academic research enterprise: Universities' responses to project funding and performance monitoring. Teoksessa Clancy, P. & Dill, D.D. (Eds.), *The research mission of the university; Policy reforms and institutional response* (Issues in Higher Education, 1) (s. 95–132). Rotterdam: Sense Publishers.
- Kohtamäki, Vuokko (2011). How do higher education institutions enhance their financial autonomy? Examples from Finnish polytechnics. *Higher Education Quarterly*, 65(2), 164–185.
- Kohtamäki, Vuokko (2012). Tieteentekijänä yliopisto-nimisessä talousyksikössä. Teoksessa Volanen, Matti Vesa (toim.), *Toiseksi paras? Tieteentekijät ja uusi yliopisto* (s. 94–102). Helsinki: Tieteentekijöiden liitto.
- Kotatietokanta (2009). Opetus- ja kulttuuriministeriö. Haettu sivuilta <https://kotaplus.csc.fi/online/Haku.do>, 20.4.2014.
- Kuoppala, Kari, Näppilä, Timo & Hölttä, Seppo (2010). Rakenteet ja toiminnot piilosilla – Rakenteellinen kehittäminen tutkimuksen ja koulutuksen huipulta katsottuna. Teoksessa Aittola, Helena & Marttila, Liisa (toim.), *Yliopistojen rakenteellinen kehittäminen, akateemiset yhteisöt ja muutos* (s. 69–91). Opetusministeriön julkaisu nro 5. Helsinki: Yliopistopaino.
- Laudel, Grit (2006). The art of getting funded: how scientists adapt to their funding conditions. *Science & Public Policy*, 33(7), 489–504.
- Layzell, Daniel, T. (2001). Linking performance to funding outcomes for public institutions of higher education The US experience. Teoksessa Yeager, John L., Nelson, Glenn M., Potter, Eugenie A., Weidman, John C. & Zullo, Thomas G. (Eds.), *ASHE reader on finance in higher education* (s. 199–218). Boston: Pearson Custom Publishing.
- Liefner, Ingo (2003). Funding, resource allocation, and performance in higher education systems. *Higher Education*, 46(4), 469–489.
- López, Maria (2006). Towards decentralized and goal-oriented models of institutional resource allocation: The Spanish case. *Higher Education*, 51(4), 589–617.
- Malkki, Pertti (2002). Strategia-ajattelun lähtökohdia yliopiston johtamisessa. Teoksessa Ahola, Sakari & Välimaa, Jussi (toim.), *Heimoja, hengenviljelyä ja hallintoa* (s. 95–105). Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- Massy, William, F. (1999). *Resource allocation in higher education*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Meklin, Pentti (1997). Yliopistojen sisäinen voimavarojen kohdentaminen. Teoksessa Nummikoski, Jukka, Laaksonen, Sirpa & Meklin, Pentti (toim.), *Toimintamenobudjettiin siirtyminen yliopistoissa* (s. 201–255). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Mintzberg, Henry (1987). The strategy concept 1: Five ps for strategy, California. *Management Review*, 30(1), 11–24.
- Mintzberg, Henry & Lampel, Joseph (1999). Reflecting on the strategy process. *MIT Sloan Management Review*, 40(3), 21–30.
- Mintzberg, Henry & Rose, Jan (2003). Strategic management upside down: Tracking strategies at McGill University from 1829 to 1980. *Canadian Journal of Administrative Science*, 20(4), 270–290.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä 182/2012.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2014). *Tilinpäätöstiedot*. Jukka Haapamäki, Opetus- ja kulttuuriministeriö, 10.6.2014.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013). *Opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen väliset sopimukset vuodelle 2013–2016*. Haettu sivuilta http://minedu.fi/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoytys/yliopistojen_tulosopimukset/?lang=fi, 10.3.2014.

- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011). *Laadukas, kansainvälinen, profiloitunut ja vaikuttava yliopisto – ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi vuodesta 2013 alkaen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:26. Haettu sivuilta <http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2011/liitteet/okmtr26.pdf>, 10.3.2014.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011). *Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016*. Kehittämissuunnitelma. Haettu sivuilta http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/asiakirjat/Kesu_2011_2016_fi.pdf, 10.3.2014.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald, R. (cop. 1978). *The external control of organizations : A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- Pilbeam, Colin (2012). Pursuing financial stability: a resource dependence perspective on interactions between pro-vice chancellors in a network of universities. *Studies In Higher Education*, 37(4), 415–429.
- Porter, Michael E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Worcester: Billing & Sons Ltd.
- Rekilä, Eila (2006). *Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Santos, Jose L. (2007). Resource allocation in public research universities. *Review of Higher Education*, 30(2), 125–144.
- Salmi, Jamil & Hauptman, Arthur M. (2006). *Innovations in tertiary education financing: Evaluation of allocation methods*. Education Working Paper Series No 4. World Bank.
- Seidl, David (2007). General strategy concepts and the ecology of strategy discourses: A systemic-discursive perspective. *Organization Studies* (01708406), 28(2), 197–218.
- Shattock, Michael (2010). *Managing successful universities* (2nd ed.). Berkshire, England: McGraw-Hill.
- Sivistysvaliokunnan lausunto (2014). Sivistysvaliokunnan lausunto 3/2014 vp Hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi rahankeräyslain muuttamisesta. HE 6/2014 vp.
- Slaughter, Sheila & Leslie, Larry, L. (1997). *Academic capitalism. Politics, policies and the entrepreneurial university*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Suomen Akatemia (2006). *Suomen Akatemian tutkimusrahoituksen vaikuttavuus*, Suomen Akatemian julkaisuja nro 11. Haettu sivuilta http://www.aka.fi/Tiedostot/Tiedostot/Julkaisut/11_06%20Tutkimuksen%20vaikuttaavuus.pdf, 10.3.2014.
- Tampereen yliopisto (2010). Tehdään tulevaisuus Tampereen yliopiston muutos 2010–2015. Haettu sivuilta <http://www.uta.fi/esittely/strategia/index/strategia.pdf>, 10.3.2014.
- Thomas, Harold (2000). Power in the resource allocation process: The impact of 'rational' systems. *Journal of Higher Education Policy & Management*, 22(2), 127–137.
- Truthardt, Leena (2014). Luento ”Korkeakoulun talouden johtaminen ”Korkeakouluhallinnon ja johtamisen opintokokonaisuuden Korkeakoulujen rahoitus ja talous -jaksolla. Tampereen yliopisto, 7.2.2014.
- Truthardt, Leena (2004). *Tulosohjauksen yhteiskunnallisuus Jyväskylän yliopistossa Tarkastelunäkökulmina muoti ja seurustelu*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Valtiovarainministeriö (2014). *Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan*. Haettu sivuilta <http://budjetti.vm.fi/indox/download.jsp?sessionid=639BFA73FC4A07E62D69B6897DC99348?lang=fi&file=/2014/tae/hallituksenEsitys/YksityiskohtaisetPerustelut/29/40/50/50.pdf>, 10.4.2014.
- Valtiovarainministeriö (2001). *Budjettisanasto*. Tutkimukset ja selvitykset nro 7. Vantaa: Tummavuoren Kirjapaino Oy.
- West, Andrew (2008). Being strategic in HE management. *Perspectives*, 12(3), 73–77.
- Whitley, Richard (2008). Universities as strategic actors: Limitations and variations. The university in the market. Haettu sivuilta <http://www.portlandpress.com/pp/books/online/univ-mark/084/0023/0840023.pdf>, 10.3.2014.
- Williams, Gareth (1984). The economic approach. Teoksessa Burton R. Clark (Ed.), *Perspectives on higher education – eight disciplinary and comparative views* (s. 79–105). Berkley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Yliopistolaki 558/2009.
- Yin, Robert K. (2003). *Case study research, design and methods*. Third edition. Thousands Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications.