



## Valkoinen elefantti yliopiston rahoitusviidakossa

Osmo Kivinen ja Hannu Nurmi



**Byrokraatti pyrkii pääsääntöisesti maksimoimaan alaisuudessaan toimivan yksikön budjetin. Tällä teorialla lienee melkoisesti selitysvoimaa byrokraattisten organisaatioiden kehitysmuotoja tarkasteltaessa, mutta onko järkevää rakentaa tieteellisen toiminnan kannustinjärjestelmää byrokraattisen käyttäytymismallin mukaiseksi?**



Aiemmin kun valtion talousarviosta osoitettiin yliopistoille rahat menolajeittain, laskennan lähtökohtana olivat edellisen vuoden menot. Ne ymmärrettiin ikään kuin saavutetuiksi eduiksi, jotka määrittivät aina seuraavan vuoden lähtökohdat. Menettelytapa lujitti vallitsevia käytäntöjä, ei suosinut uusia hankkeita, eikä ainakaan kannustanut säästäväisyyteen. Yliopistojen tuli tehdä selkoa siitä, että määrärahat oli käytetty hyväksytyin budjetin mukaisesti asianmukaisiin menoihin, kuten viranhaltijoiden palkkoihin. Sen sijaan sitä, mitä panoksella oli kulloinkin oli saatu aikaan, ei tarvinnut kenellekään tilittää.



Tätä nykyä, tulosohjauksen aikakaudella, menolajit on korvattu toimintamenoilla. Panoksien sijaan kriteereinä ovat tuotokset, tarkemmin sanoen tavoitteiden ja suoritteiden tietynlainen yhdistelmä. Virkamiehet puhuvat tulostavoitteista. Uuden mallin ideana on jakaa valta ja vastuu yliopistojen ja valtiovallan välillä siten, että viime kädessä poliitikot (virkamiehiin) päättävät sen mitä yliopistojen tulee tuottaa. Yliopistot ovat tilivelvollisia niille asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta. Kaikkiaan uusien menettelytapojen on tarkoitus kannustaa yliopistoväki entistä parempiin suorituksiin.



Rahoitusjärjestelmän kehittämisen tuoreimmat suuntaviivat sisältävät opetusministeriön muistioon (20/1998).



Yksityiskohtiin menemättä toteamme vain, että koulutuksen kehittämissuunnitelman nojalla opetusministeriön ja yliopistojen välisissä neuvotteluissa solmitaan vuosittain kutakin yliopistoa koskevat tulossopimukset. Valtiovalta siis tilaa yliopistoilta tietyt aikaansaannokset ja osoittaa niitä varten määrärahat, joita yliopistot puolestaan saavat käyttää parhaan ymmärryksensä mukaan, kunhan vain täyttävät tavoitteensa.



Lähtökohtana on pyrkimys pitää perusrahoitus mahdollisimman vakaana ja suuruudeltaan 85-90 % toimintamenoista. Uusille hankkeille varataan lisäksi oma pienehkö osuutensa. Toinen verrattain pieni rahoitusosuus jaetaan tiettyjen kriteerien nojalla niin sanottuna tuloksellisuusrahana. Tutkimuksen tuloksellisuutta arvioidaan mittapuuna yliopiston saama tutkimusrahoitus ja nimetyt huippuyksiköt. Tässä Suomen Akatemian välillinen rooli on keskeinen ja sen rahoituksen kerrannaisvaikutukset ilmeisiä. Akatemian rahoitus on



tuloskriteeriksi huono siksin, että eri tieteenalojen tutkijoiden mahdollisuudet ylipäätään saada tutkimuksilleen rahoitusta ovat hyvin erilaiset. Koville aloille tarjolla olevat markkamäärät ovat huikasti pehmoaloille jaettavia suuremmat. Koulutuksen tuloksellisuuden mittana käytetään mm. laatuysiköksi valintoja ja valmistuneiden työllistymistä. Työllistyminen on nimenomaisesti yliopistotoiminnan kriteerinä kuitenkin huono, koska se edellyttää työpaikkojen ja työtilaisuuksien olemassaoloa ja näitähän yliopistot luovat vain marginaalisesti. Lisäksi on selvää, että elinkeinoelämältään vireän pääkaupunkiseudun korkeakoulut ja työmarkkinoiden kannalta "kuumat" koulutusalat hyötyvät työllistymiskriteeristä muita enemmän.



### Mihin unohtui laatu?

Maisterin ja tohtorin tutkintojen tavoitemääristä sovitaan opetusministeriön ja yliopistojen keskinäisissä sopimuksissa. Yksi muistiossakin todettu ongelma on, että määrästä neuvoteltaessa laatu jää sivuun. Toinen ongelma on, että määrärahojen pysyessä ennallaan tai vähetessä tavoitteista joudutaan neuvotelemaan kannustavuuden kannalta nurinkuisessa ilmapiirissä, koska laskennalliset yksikköhinnat pienevät eivätkä toteutuvia pienemmät tavoitteet motivoi. Yliopistoille jaetaan rahaa sen mukaan paljonko ne aikovat tuottaa (tavoitteiden osuus on 2/3) ja ovat todella tuottaneet (toteutuma 1/3) tutkintoja. Opetusministeriön näkökulmasta tuotetut maisterit ovat eriarvoisia; suoritettujen tutkintojen kustannuskertoimet vaihtelevat näet oikeustieteen ykkösestä teatterin ja tanssin kuuteen ja puoleen. Siitä miten hyvin nykyiset kertoimet vastaavat todellisia kustannuksia on



keskusteltu, samoin kuin siitä, missä määrin kehittämistoimen tavoitteet voivat heijastua kertoimien määrittämiseen. Tältä osin tarkentamisen varaa on vielä aika lailla. Tavoitteiden asettamisessa nojataan aina arvioihin ja todennäköisyyksiin, mikä synnyttää myös erilaisia strategisia pelimahdollisuuksia, varsinkin kun suoranaisia sanktioita tavoitteiden saavuttamattomuudesta ei ole. Tavoitteiden asettamista koskevia neuvottelumenettelyjä halutaan muistion mukaan entisestään selkiinnyttää. Tulosneuvottelupelin sääntöjen tulisi olla mahdollisimman yksiselitteiset ja kaikkia tahoja yhtäläillä velvoittavia. Säännöillä pelaamisen osuus olisi hyvä minimoida.

Tutkimuksen tulosalue määrittetty tohtorintutkinnoista, tutkijakoulurahoituksesta sekä tutkimustyötä budjettivaroilla tekevän henkilöstön määrästä. Ongelmallisin näistä kriteereistä on henkilöstön määrä, joka ei kerro mitään tehdystä tutkimuksesta, ei edes sen määrästä, laadusta puhumattakaan. Henkilömäärillä ei myöskään ole mitään tekemistä suoritteiden (output) vaan vain panosten (input) kanssa.

Tutkimuksen laadun arviointi sivuutetaan lähes tyystin. Tutkimuksen laajuustekijän yhtenä neljästä komponentista mainitaan muistiossa julkaisu- yms. suoritetilastot. Muut komponentit ovat pelkästään määrällisiä (määrärahat, opiskelijamäärät, henkilökuntamäärä). Varmuuden vuoksi todetaan vielä erikseen, että julkaisutietojen käyttö on poissuljettu "niihin sisältyvien alakohtaisten vertailu- ja arviointiongelmiin vuoksi" (s.18). Tunnetusti tiede-yhteisö itse määrittää tuottamiensa tutkimusten laadun vertaisarvioinneilla, mikä onkin ainoa mielekäs menettelytapa. Vanhaa kaskua mukaillen on päätetty siirtyä etsimään avainta sieltä, missä on valoisaa eikä sieltä, mihin se todennäköisimmin on hukattu. Määrällisten tekijäin huomioon ottamisessa laajuuden arvioinnissa ei sinänsä ole mitään huomautettavaa, mutta ainoaksi tutkimuksen arviointikriteeristöksi niistä tuskin on. On pelkästään toiveikasta ajatella, että esitetyt laajuuskomponentit korreloivat positiivisesti tutkimuksen laadun kanssa. Jos tästä olisi jotakin näyttöä, niin sen esittäminen rauhoittaisi epäileviä.

Määrällisten tavoitteiden – muitahan ei oikeastaan olekaan – lähtökohtana ovat muistion mukaan "yhteiskunnan tarpeet ja työvoima-, elinkeino-, koulutus- ja tiedepoliittiset tavoitteet". Päätäjien pitäisi siis osata tehdä yhteiskunnan kannalta "oikeat tilaukset". Tässä voi tietysti kysyä, miten joku päättäjä voisi osata esimerkiksi jonkin tieteenalan tulevaisuutta silmällä pitäen tehdä ns. oikeita tilauksia? Jotta näillä tilauksilla olisi myös myönteisiä kannustusvaikutuksia, niiden tulisi kaikesti olla tuottajien (yliopistoväen) kannalta joko sisällöllisesti mielekkäitä tai muutoin palkitsevia — mieluummin molempia. Nythän esimerkiksi tutkintotavoitteiden kohdalla tilanne on jo sellainen, että tutkintoja tulee enemmän kuin tilataan eikä enemmistä tavallaan makseta mitään, sen sijaan hinta putoaa kun määrä kasvaa. Miten tämä motivoi ja kannustaa?

Vuosittain suoritettujen tohtorin tutkintojen määrä on 1990-luvulla jo kaksinkertaistunut ja tohtoreiden määrän lisäämistä haikaillaan edelleen. Opetusministeriön pitäisi olla se taho, jonka tulisi osata myydä tilatut ja kasvaneet tutkintomäärät valtiovarainministeriölle ja päättäjille sellaisella hinnalla, jolla voitaisiin myös kannustuspuolta hoitaa. Nythän asia ei ole niin. Korkeakoulubudjetti on pysynyt jokseenkin muuttumattomana samaan aikaan, kun vuosittainen uusien maistereiden määrä on kasvanut 50 % ja tohtoreiden 100 %. Siis samalla rahalla ja samalla henkilöstömäärällä on tuotettu huikeasti kasvaneita tutkintomääriä. Avoimeksi kysymykseksi jää, missä määrin tehotuotantoa voidaan näin jatkaa laadun romahtamatta.

Hieman laajemmasta näkökulmasta voimme lisäksi muotoilla seuraavanlaisen kovasti retorisen kysymyksen: Jos todella elämme tietoyhteiskunnassa, jossa human capital on yhä tärkeämpi voimavara ja liikevoima ja jos korkeakoulututkinnot ovat olennaisin human capitalin indikaattori, niin miksi opetusministeriö ei onnistu myymään korkeakoulujen tuottamaa kasvavaa inhimillisen pääoman outputia valtiovarainministeriölle ja päättäjille sillä tavoin, että myös jaettavissa oleva kokonaiskaku kasvaisi?

### Kannustimien vaikeus

Oikeilla kannustimilla tulisi luonnollisesti olla ainakin sen verran tekemistä yliopistojen rahoitusjärjestelmän kanssa, että muutoin toivottavana pidettävä korkealuokkainen tutkimus- ja opetustyö voisi jatkua yliopistoissa. Palkintojen ja rangaistusten oikealla sijoittelulla taataan yhtä lailla henkilöstön valppaus kuin yhteisiin päämääriin sitoutuminenkin. Tämä puolestaan johtaa organisaation kaikinpuoliseen menestykseen. Tässä on hieman yksinkertaistettuna vallitseva hallintadoktriini julkisella sektorilla. Malli on tuttu yritystoiminnasta yksityisellä sektorilla.

Yliopistoihin sovellettuna ajatusmalli kohtaa kuitenkin ongelmia.

Ensinnäkin, organisaation kaikinpuolisen menestyksen muutosten toteaminen voi olla vaikeampaa yliopistoissa kuin yksityissektorilla, jossa totuus ennen pitkää löytyy "viivan alta". Toiseksi, selvien kriteerien puute synnyttää tarpeen kehittää helpokäyttöisiä indikaattoreita menestyksen mittaamiseen. Tätä tarvetta tyydyttävät usein samat henkilöryhmät, joiden toimia kehitystyön tuloksilla arvioidaan. Kolmanneksi, viive epäonnistuneen kehitystyön aloituksesta epäonnistumisen lopulliseen toteamiseen on yliopistomaailmassa yleensä hyvin pitkä. Neljänneksi, akateemisessa maailmassa kuten esimerkiksi kehitysyhteistyössä ja monissa suurissa teknologiahankkeissa vaanii aina ns. valkoisen elefantin ongelma: hanke, johon saadaan rahoitusta, voi tuntua kaikista rahoituksen saajista kerta kaikkiaan hyödyttömältä, mutta koska rahoitusta on saatavilla, kukaan ei tule "puhaltaneeksi pilliin", ts. kertoneeksi hankkeen hölmöydestä. Siitähän seuraisi vain se, että itse jää ilman rahoitusta.

Esitetyn rahoitusjärjestelmän kannustavuus korkeatasoiseen tutkimustyöhön ei kuitenkaan ole ilmeinen. Suoranaisemmin kuin korkeaan laatuun järjestelmä kannustaa suuren budjetin hankkeisiin, mitä muussa julkisessa ja yksityisessä toiminnassa ei suinkaan pidetä toivottavana. Julkisen vallan analyytikko William Niskanen rakentaa byrokratiateoriaansa ajatukselle, jonka mukaan byrokraatti pyrkii pääsääntöisesti maksimoimaan alaisuudessaan toimivan yksikön budjetin. Tällä teorialla lienee melkoisesti selitysvoimaa byrokraattisten organisaatioiden kehitysmuotoja tarkasteltaessa, mutta onko järkevää rakentaa tieteellisen toiminnan kannustinjärjestelmää byrokraattisen käyttäytymismallin mukaiseksi?

Järjestelmä suorastaan kannustaa kaihtamaan yliopistojen välistä yhteistyötä. Onhan kukin yliopisto erillinen, muiden kanssa nollasummapeliä pelaava tulosneuvotteluosapuoli. Esimerkiksi naapuriyliopistojen kesken harjoitettu tutkijakoulutus- ja tutkimusyhteistyö ei tule millään lailla huomioiduksi rahoitusjärjestelmässä. Tämäntyyppinen toiminta siirtynee siis "maan alle", tavallaan luvattomaksi harrasteeksi. Kovin ristiriitaiselta vaikuttaakin esityksen sivun 11 toteamus, että "yliopistojen välinen yhteistyö ei saa vaarantua".

Liiketaloudellisten ajatusmallien suoraviivainen siirto korkeakoulumaailmaan kohtaa periaatteellisempiäkin ongelmia. Kun liike-elämässä johdon ja joskus muunkin henkilöstön kannustimet tyypillisesti sidotaan joko menneen ajanjakson (esim. kuluneen vuoden) tai optoiden tapauksessa tietyn tulevan ajanhetken tilanteeseen yrityksessä, on yliopistojen rahoitusjärjestelmän kannustimet sidottu suurimmalta osin asetettuihin tavoitteisiin. Toisin sanoen rohkealla tavoitteenasettelulla voi kompensoida heikohkoja saavutuksia, kunhan vain tulosneuvotteluissa pärjää. Toinen ongelma liittyy kannustinten kohteisiin. Kun liike-elämässä kannusteet kohdistuvat tuloksen tekijöihin yksilöinä, ovat yliopistojen rahoitusjärjestelmän kannusteiden kohteina instituutiot. Tällä tietenkin mahdollistetaan myös järkevien ratkaisujen tekeminen yliopistojen sisällä, mutta ei vaadi suurta mielikuvitusta nähdä, että kannustinjärjestelmä todennäköisesti leviää myös yliopistojen sisälle. Kun toisaalta yksilöjen kannustimet on pitkälti sidottu sopimusjärjestelmän puitteisiin, jäävät kannustinten odotetut vaikutukset todennäköisesti saavuttamatta.

Rahoitusjärjestelmässä tutkimuksen laajuustekijää arvioidaan huomattavalta osalta ulkoisen rahoituksen osuuden valossa. Kun yliopisto on saanut paljon ulkopuolista tutkimusrahaa, sille annetaan sitä vielä lisää. Tämäntyyppinen kannustaminen on perustuu ajatukseen, jonka mukaan tutkimuspanostuksen rajahyöty on suurinta siellä, missä rahaa on jo eniten käytetty. Näinhän ei mitenkään välttämättä ole asianlaista. Itse asiassa melkein missä hyvänsä toiminnassa tullaan joskus vähenevien hyötyjen alueelle, jolloin olisi järkevää kohdentaa panostusta uudelleen.

Tuoreessa tuhatsivuisessa kirjajärkäleessään A Global Theory of Intellectual Change, joka kattaa koko tähän asti tunnetun filosofian historian, Randall Collins päätyy siihen, että yksi tieteen sukupolvi (runsas 30 vuotta) synnyttää koko maailmassa parhaimmillaankin vain muutaman merkittävän tiedemiehen ja keskimäärin vain yhden todellisen huipun. Tämän huipunkin ansiot yleensä huomataan vasta pari sukupolvea sen jälkeen kun hän on elämäntyönsä tehnyt. On mahdollista, että nykytavalla nimetyt suomalaiskansalliset huippututkimusyksiköt eivät aivan kaikki jää tieteen historiaan tuossa Randall Collinsin tarkoittamassa maailmanlaajuisen huipputieteen mielessä.

*Kirjoittajista Osmo Kivinen on Turun yliopiston koulutussosiologian professori ja Hannu Nummi valtio-opin professori.*