

RUOTSALAISESSA KORKEAKOULUPOLITIIKASSA KUOHUU

KASPER KRISTENSEN

Tuore selvitys Ruotsin korkeakoulupolitiikasta ehdottaa kollegiaalisuuden ja perusrahoituksen lisäämistä sekä tuottavuusindikaattoreista luopumista. Radikaalien ehdotusten takana ei kuitenkaan välttämättä ole silkka tieteen vapauden lisääminen, sillä olematon seurausanalyysi ja ympäripyöreät muotoilut mahdollistavat aloitteiden soveltamisen niin poliitikkojen, virkamiesten kuin yliopistojen johdon vallan kasvattamiseksi.



Vuoden 2016 lopussa Ruotsin sosiaalidemokraattijohtoinen hallitus antoi eduskunnalle lakiesityksen, jossa muotoillaan suuntaviivat Ruotsin korkeakoulu- ja tutkimuspolitiikalle seuraavaksi kymmeneksi vuodeksi. Poliitiikan keskeinen tavoite kuuluu seuraavasti:

Ruotsin tulee olla yksi maailman johtavista tutkimus- ja innovaatiomaista sekä merkittävä tietoyhteiskunta, jossa korkealaatuinen tutkimus, korkeakoulutus ja innovaatiot johtavat yhteiskunnan kehitykseen ja hyvinvointiin, elinkeinoelämän kilpailukykyyn ja kykenevät vastaamaan niihin yhteiskunnallisiin haasteisiin, joita me kohtaamme niin Ruotsissa kuin maailmanlaajuisesti.¹

Ruotsissa korkealaatuinen tutkimus nähdään niin yhteiskunnallisen hyvinvoinnin kuin yritysten kilpailukykyyn takeena. Hallitukset poliittisen kartan molemmin puolin ovatkin investoineet merkittävästi tutkimukseen – erottuen näin selvästi vaikkapa naapurimaiden Tanskan ja Suomen harjoittamasta leikkauspolitiikasta. Toisaalta siitä huolimatta, että Ruotsi ylittääkin lähes ainoana EU-maana unionin tavoitteeseen rahoittaa tutkimusta kolmella prosentilla bruttokansantuotteesta, on Ruotsin verrokkimaita huonompaa tulosta huippujulkaisujen määrässä seurattu huolestunein katsein.² Myös Ruotsin korkeakoulutuksen laatu ja etenkin keskinkertainen kyky houkuttaa kansainvälisiä opiskelijoita ja tutkijoita globaaleilla koulutusmarkkinoilla on ollut suuren huomion kohteena.³ Samaan aikaan korkeakoulujen opetusresurssit ovat pienentyneet kaikkea julkishallintoa koskevan niin sanotun tuottavuusvähennyksen (*produktivitetsavdrag*) takia, mikä on johtanut Euroopan vähäisimpään kontaktiopetukseen oppilasta kohden ja suurempiin opetusryhmiin.⁴

Yhtenäisesti kansainvälisten trendien kanssa ruotsalaista yliopistokeskustelua ovat värittäneet viime vuosikymmeninä toisaalta vapauden ja autonomian korostaminen samaan aikaan, kun yliopistoista on tullut tieto- ja innovaatiotalouden vetureita, joille asetetaan kovia vaatimuksia kansallisen kilpailukykyyn ylläpitämiseksi.⁵ 2000-luvulla onkin tehty useita selvityksiä siitä, miten ruotsalaisen

korkeakoulutuksen ja tutkimuksen eri osa-alueita voitaisiin parantaa.⁶

Kattavaa kokonais selvitystä korkeakoulujen tilasta ei kuitenkaan ole tehty vuosikymmeniin, vaikka Ruotsissa tehtiin vuonna 1993 merkittävä korkeakoulureformi ja vuonna 2011 korkeakoulujen johtaminen mullistettiin. Huhtikuussa 2017 hallitus päätti vihdoin asettaa työryhmän selvittämään Ruotsin yliopistojen ja korkeakoulujen rahoituksen ja ohjaamisen nykytilaa. Tavoitteeksi asetettiin edellä mainittuja hyvinvointi- ja kilpailukykytavoitteita tukevan pitkänaikavälin mallin suunnittelu,⁷ joka toimisi tiekarttana 2000-luvulla tehtyjen lukuisten pienempien selvitysten viidakossa.

Selvitysryhmän työn hedelmät julkistettiin helmikuun alussa yli nelisataasivuisen selonteon muodossa, joka tunnetaan nimellä *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* tai tuttavallisemmin vain lyhenteenä *Strut (Betänkande av Styr- och resursutredningen)*.⁸ Strut on ollut kiistatta vuoden suurin puheenaihe ruotsalaisessa korkeakoulumaailmassa ja sitä on kutsuttu monella tapaa radikaaliksi aloitteeksi.⁹ Selvityksen johtajana toimineen Göteborgin yliopiston entisen rehtorin Pam Fredmanin mukaan paineet selvityksessä esitettyjen toimien eteenpäin viemiseksi ovat kovat, koska vastaavan tason selvitystä ei tulla tekemään ainakaan kymmeneen vuoteen.¹⁰

Kuten kaikki hallituksen julkiset selvitykset, on myös Strut käynyt läpi kattavan lausunto- kierroksen, muun muassa yliopistoissa, julkishallinnossa ja etujärjestöissä. Lausunnot julkistettiin kesäkuussa¹¹ ja niiden kanssa Strut etenee seuraavaksi hallituksen käsittelyyn. Julkisen keskustelun perusteella näyttää kuitenkin siltä, että Strutissa esitettyjen suositusten kirjaaminen lakiin tulee olemaan hankala prosessi. Tämä ei kuitenkaan johdu vain siitä, että selvitys ehdottaa perustavia muutoksia ruotsalaiseen korkeakoulu- ja tutkimuspolitiikkaan. Keskeinen syy Strutin herättämään kritiikkiin on nähdäkseni se, että se

1 Regeringens proposition 2016/17:50.

2 Vetenskapsrådet 2017, 6; Öquist ja Benner 2012.

3 Ks. esim. SOU 2018:78.

4 UKÄ 2018:15, 15–16; SOU 2007:81, 189.

5 Ks. esim. Andrén 2013; Wedlin ja Pallas 2017; UKÄ 2019:2.

6 Esim. Prop. 2008/09:50; Prop. 2009/10:139; SOU 2015:92; SOU 2016:29.

7 Kommittédirektiv, Dir. 2017:46.

8 SOU 2019:6

9 Hasselberg 2019.

10 <https://rektor.blogg.gu.se/2019/02/08/nyfiken-pa-en-strut/>

11 <https://www.regeringen.se/remisser/2019/02/remiss-sou-20196-en-langsiktig-samordnad-och-dialogbaserad-styrning-av-hogskolan/>

kyseenalaistaa monia uusliberaalin koulutuspolitiikan keskeisiä periaatteita. Näistä periaatteista, joita käsittelen tarkemmin tuonnempana, on kuitenkin tullut tärkeitä mittareita, jotka ohjaavat koulutuksen ja tutkimuksen arkipäivää ja jotka on jo omaksuttu korkeakoulujen toimintaan sekä niiden yhteiskunnallisen merkittävyyden arviointiin.

Tätä taustaa vasten käsittelen seuraavaksi Strutinin sisältämiä tärkeimpiä koulutus- ja tutkimuspoliittisia muutosehdotuksia sekä niiden herättämää keskustelua. Näihin lukeutuvat akateeminen vapaus ja kollegiaalisuus, koulutuksen ja tutkimuksen rahoitusperiaatteet sekä niitä koskevat tulosvaatimukset. Vaikka käsittelen etupäässä Strutin sisältämiä kehoituksia ja niiden vastaanottoa, selvitan tarpeen mukaan myös Ruotsin lähi vuosikymmenten korkeakoulu- ja tutkimuspolitiikkaa.

Strut – suuri restauraatio vai kilpailukyvyyn tuhoaja?

Ruotsin yliopistojen suurin ammattiliitto SULF on kuvaillut Strutia yritykseksi restauroida Ruotsin tulevaisuuden takaava vahva ja vapaa akatemia.¹² Samaan aikaan Ruotsin elinkeinoelämän keskusliitto kyseenalaistaa selvityksen esitykset kansallisen osaamisen ja kilpailukyvyyn parantamiseksi.¹³ Kyseiset lausunnot edustavat etujärjestöjen näkemyksiä ja siten osaltaan poliittista retoriikkaa, mutta ne heijastelevat kuitenkin laajempaa kahtiajakoa, joka on selvästi havaittavissa Strutin vastaanotossa.

Hieman kärjistäen voidaan sanoa, että Strutiin suopeasti suhtautuvat näkevät uusliberaalisen hallintoperiaatteiden olevan laadukkaan koulutuksen ja tutkimuksen esteenä, kun taas Strutia kritisoivat tahot uskovat kilpailun, tulostittämisen ja jatkuvan arvioinnin olevan välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Näiden kahden eri näkökulman ymmärtämiseksi ruotsalaisessa kontekstissa on tarkasteltava vuoden 1993 niin sanottua vapausreformia sekä vuoden 2011 autonomiareformia. Näitä kahta reformia voidaan seurauksiltaan löyhästi verrata Suomesa 2000-luvun alusta käyttöön otettuun indikaattoriperusteiseen yliopistojen rahoitusmalliin sekä

uuteen yliopistolakiin, jonka yhteydessä monet yliopistot muuttivat johtosääntöjään rehtorin ja hallituksen valtaa lisääviksi.¹⁴ Ruotsissa vapausreformi tarkoitti merkittäviä muutoksia opetuksen järjestämisessä ja rahoittamisessa, kun taas autonomiareformi johti keskitettyyn johtamiseen ja kollegiaalisuuden vähenemiseen.

Silloisen porvarihallituksen esittelemän vapausreformin tavoite oli kasvattaa yliopistojen autonomiaa valtion keskusjohtoisuuden sijaan, johon ne oli vuoden 1977 sosiaalidemokraattisella korkeakoulu-uudistuksella tiukasti sidottu.¹⁵ Samalla vapausreformi sisälsi monia perustavia uusliberaaleja julkishallinnon periaatteita, joissa yliopistojen autonomiaa tasapainotettiin tulosvaatimuksilla sekä kasvavalla laadun ja tehokkuuden mittaamisella.¹⁶

Ennen vuoden 1993 vapausreformia yliopistot saivat hallituksen määrittämän koulutustehtäväperusteisen könttäsunnan tutkinto-opiskelijoiden kouluttamiseksi. Reformin jälkeen summa laskettiin uudelleen joka kolmas vuosi opiskelijamäärän ja opiskelijoiden suoritusten perusteella – eli käyttöön otettiin niin kutsuttu läpivirtausperiaate. Uuden laskentamallin tavoitteena oli saada yliopistot kilpailemaan opiskelijoista ja samalla opiskelijoiden vapaan valinnan katsottiin kohdistuvan aloille, joiden tutkinnoille oli kysyntää työelämässä. Näin myös elinkeinoelämän tarpeet luonnollisesti heijastuivat koulutuksessa ja resurssienjaossa.¹⁷

Samalla yliopistoihin alettiin kaikkien muiden valtiollisten virastojen tapaan soveltaa tuottavuusvähennystä (*produktivitetsavdrag*), joka sisältyy jokaisen vuoden toteutuneiden hintojen ja palkkojen osalta korjattuihin budjettilaskelmiin (*pris- och löneomräkning*). Tuottavuusvähennyksen on tarkoitus toteuttaa julkisen hallinnon tehokkuusvaatimukset, jotka puolestaan heijastelevat yksityisen sektorin tuottavuuden kasvua.¹⁸

Niin tuottavuusvähennys kuin läpivirtausperiaatekin ovat kuitenkin olleet kasvavan kritiikin

12 SULF: Remissvar, 2.

13 Svenskt näringsliv: Remissvar, 1–3. Ks. myös Vinnova, Remissvar, 3.

14 Tässä yhteydessä voidaan mainita, että esimerkiksi Helsingin yliopistossa valtaa yritetään taas siirtää organisaatioissa alaspäin tiedekuntaneuvostolle. Ks. esim. Sintonen, 2018, 12.

15 SOU 2019:6, 15–16.

16 Hedmo 2017, 47–51.

17 Prop. 1992/93:169; Hedmo 2017, 51.; Strut, 250.

18 UKÄ 2017:6, 14–15.

kohteena. Hallituksen selvityksessä todettiin jo vuonna 2007, että opetuksen laskevat määrärahat ja tulospainee näyttävät johtavan vähäisempään opetusmäärään ja suurempiin ryhmäkokoisiin – heikentäen näin koulutuksen laatua.¹⁹ Samaan aikaan opiskelijoiden suoritusten painottaminen on johtanut epäilyihin arvosananinflaatiosta, kun laitoksilla on paineita kirjata mahdollisimman paljon suorituksia opiskelijoille tulevan rahoituksen turvaamiseksi.²⁰ Läpivirtausmallin on niin ikään katsottu vaikeuttavan yliopistoissa annetun koulutuksen suunnitelmallisuutta, koska rahoitusmalli ei ota huomioon opiskelijoiden määrän talousuhdanteista riippuvaa vaihtelua.²¹

Helpottaakseen näitä epätoivottuja seurauksia Strut ehdottaa, että kullekin yliopistolle laskettaisiin neljän vuoden välein räätälöidyt koulutustavoitteet. Tavoitteisiin pääsemiseksi annettaisiin suorituksista riippumatonta perusrahoitusta puolet budjetista, kun taas toinen puoli olisi yhä suoritusperusteinen. Mutta on huomionarvoista, että Strut ehdottaa suoritusindikaattoriksi vain kurseille kirjautuneiden määrää, ei lainkaan läpivirtausta.²²

Strut-lausunnoista on kuitenkin mielenkiintoista huomata, että vaikka yliopistot ovat lähes yksimielisiä siitä, että nykymalli asettaa liian paljon painoarvoa opiskelijoiden suorituksille, korkeakoulut vastustavat yhtä yksimielisesti suoritusperusteen täydellistä kumoamista. Vaikka läpivirtausperiaatetta voidaankin kritisoida monista laadullisista näkökulmista, tarjoaa se kuitenkin yliopistoille keskeisen määrällisen mittarin, jolla ne ja niiden eri yksiköt voivat puolustaa omaa tuottavuuttaan.

Samalla monista Strut-lausunnoista käy ilmi, etteivät yliopistot katso sen pureutuvan riittävällä vakavuudella opetusta vaivaavaan resurssipulaan. Onkin totta, että tämän kiperän kysymyksen kohdalla selvityksen johtaja Pam Fredman piiloutuu saamansa rajallisen mandaatin taakse. Se ei nimitäin ulotu uusien menolisäysten ehdottamiseen, mitä tuottavuusvähennyksen peruminen tietysti tarkoittaisi. Monet yliopistot ovat kuitenkin no-

peita huomauttamaan, että selvityksen tavoittelemasta laadusta on turha unelmoida, jollei resursseja lisätä.²³

Yliopistojen johtaminen ja kollegiaalisuus

Eurooppalaisten yliopistojen Magna Charta julistaa yliopistojen olevan autonomisia instituutioita, joiden ”tutkimuksen ja opetuksen tulee olla moraalisesti ja älyllisesti riippumatonta ideologisesta, poliittisesta ja taloudellisesta vallasta”.²⁴ Vapaussäissä mielessä onkin velvollisuus tutkia ja opettaa vapaana ulkopuolisista pyynnöistä sekä vastaavasti julkaista tutkimustulokset pätevien tieteentekijöiden vertaisarvioitavaksi. Akateeminen vapaus ja sen mukanaan tuomat velvollisuudet eivät kuitenkaan tyypillisesti ole yhden tieteentekijän saavutettavissa, vaan ne ovat seurausta yhteisesti eli kollegiaalisesti ylläpidettyjen ja kehitettävien normien harjoittamisesta.²⁵ Tärkeitä kollegiaalisuuden muotoja ovat esimerkiksi vertaisarviointi tutkimustulosten julkaisussa, rekrytoinneissa ja rahoituksen myöntämisessä. Samoin kollegiaalisuus koskee päättämistä opinto-ohjelmista, opetussisällöistä ja yliopiston sisäisestä vastuunjakamisesta.

Juuri näin ymmärretty kollegiaalisuus ja akateeminen vapaus on ollut uhattuna 1990-luvulla voimistuneen uusliberaalin hallinnon myötä. Kerstin Sahlin ja Ulla Eriksson-Zetterquist kuvaavat esimerkiksi, kuinka kollegiaalisuuden lisäksi ruotsalaisia yliopistoja määrittävät nykyisin myös muunlaiset johtamiskäytännöt: ensinnäkin tulosjohtaminen, määrälliset tehokkuusmittarit sekä omista vastuualueistaan tiukasti huolehtivat linjajohtajat; toisaalta hallinnon järjeistäminen kaikille ulottuvien yhtäläisten periaatteiden mukaisesti. Kahdesta ensin mainitusta poiketen kollegiaalisuus on vahvasti meritokraattinen ja dialogilla saavutettavaan konsensukseen perustuva johtamismuoto.

Kollegiaalisuuden toimivuus on kuitenkin riippuvaista kollegiaalisista elimistä, joita on karsittu yliopistoissa ympäri maailman.²⁶ Tehokkuusvaatimukset ja hallinnon keskittäminen kulkevat usein

19 SOU 2007:81, 189. Ks. myös UKÄ 2018:15–16.

20 Esim. SOU 2019:6 342.

21 UKÄ 2018:5, 10; SOU 2019:6, 241–, 343.

22 SOU 2019:6, 334; 341–345.

23 Ks. esim. Lunds universitet 2019, 2–3; Uppsala universitet 2019, 2.

24 Magna Charta Universitatum, 1988.

25 SOU 2019:6, 108–112.

26 Sahlin ja Eriksson-Zetterquist 2017, 126–131.

käsi kädessä, kuten on nähty esimerkki Suomen 2010-luvun koulutusleikkausten ja tuoreen Tampere3-fuusion yhteydessä.²⁷ Ruotsissa merkittävä käänne tapahtui vuonna 2011, kun autonomiareformin yhteydessä kollegiaalisten elinten lakisääteisyys otettiin pois korkeakouluja koskevas- ta laista.²⁸ Siinä missä vuoden 1993 vapausreformi keskittyi yliopistojen akateemiseen ja taloudelliseen itsenäisyyteen, takasi autonomiareformi Suomen yliopistouudistuksen tavoin yliopistojen organisaatioiden ja henkilöstöpolitiikkaa koskevan itsenäisyyden.²⁹ Ruotsin yliopistojen organisaatiota autonomiareformin jälkeen tutkineet Shirin Ahlbeck-Öberg ja Elin Sundberg ovat osoittaneet, että reformi tarkoitti itsenäisyyttä ennen kaikkea yliopiston ylimmälle johdolle – ei opettajille, tutkijoille tai kollegiaalisille elimille. Jälkimmäiset, kuten tiedekunta- ja laitosneuvostot, hävisivät nopeasti monista yliopistoista, kun ylin johto sai valtuudet itse päättää haluamastaan organisaatiomallista.³⁰

Onko kollegiaalisuuden vähentämisessä kenties menty jo tasolle, jossa akateemisella vapaudella edellä mainittuna riippumattomuutena ei oikein ole enää edellytyksiä toteutua?³¹ Ottaen huomioon, että Strut-työryhmän johtaja Pam Fredman ajoi Göteborgin yliopistossa rehtorina ollessaan läpi valtakunnallisesti kaikkein radikaalimman yksittäisen kollegiaalisuuden alasajon, on silmiinpistävää, että Strut ehdottaa opettajien ja tutkijoiden kollegiaalisen roolin palauttamista lakisääteiseksi.³² Tässä kohdin voidaan aiheellisesti kysyä, onko kyseinen ehdotus merkki uusliberaaliin tulosjohtamiseen liittyvien ongelmien aiheuttaman epäilyksen leviämisestä korkean tason päättäjiin vai silkka yritys rauhoitella autonomiareformin laajalle levinnyttä kritiikkiä tieteen tekijöiden keskuudessa.

Kysymys akateemisen vapauden ja kollegiaalisuuden yhteydestä on kuitenkin jokseenkin on-

gelmallinen. Kuten yliopistojen Strut-lausunnoista näkyy, kaikki kannattavat akateemista vapautta ja yliopistojen autonomiaa valtiollisesta ohjauksesta.³³ Samaan aikaan kollegiaalisten periaatteiden kirjaaminen lakiin edustaisi juuri valtiollista puutumista yliopistojen hallintorakenteeseen ja sisäiseen vastuunjakamiseen. Tästä syystä esimerkiksi Tukholman yliopisto ja Karoliininen instituutti vastustavat organisaatio- ja johtorakenteiden sanelua lain avulla, vaikka molemmat ilmoittavat sinänsä puolustavansa kollegiaalisia periaatteita.³⁴ Lausuntojen perusteella on kuitenkin selvää, että autonomiareformia seuranneisiin johtorakenteisiin ei olla Ruotsin yliopistoissa tyytyväisiä, ja selvä enemmistö niistä olisi valmis tinkimään autonomiastaan kollegiaalisuuden kasvattamiseksi.

Tutkimuksen rahoitus

Yksi mielenkiintoisimmista Strutin pohjalta käydyistä keskusteluista liittyy tutkimuksen rahoittamiseen. Viime vuosina perusrahoituksen jatkuva suhteellinen väheneminen sekä tulosjohtaminen ovat herättäneet huolta tutkimuksen riippumattomuudesta. Mitä enemmän rahoitus on riippuvainen ulkopuolisista määreistä, kuten profiloinneista, strategisista panostuksista ja tulosindikaattoreista, sitä vähemmän tutkijoilla on mahdollisuuksia päättää riippumattomasti oman tutkimuksensa sisällöstä.³⁵ Toisaalta jos tutkimuksessa ei voi ottaa riskejä, on turha odottaa merkittäviä innovaatioitakaan.³⁶

Akateemisen vapauden lisäksi Strut painottaa, että perusrahoitusta tarvitaan varmistamaan myös tutkimuksen pitkänaikavälin suunnittelu ja järjestäminen siten, että tohtorikoulutukseen ja tutkijoille on riittävät resurssit, joilla puolestaan mahdollistetaan selkeät urapolut sekä pitkäaikaiset työsuhteet.³⁷

On kuitenkin huomattava, että asiantuntija-arvioinnein myönnettävä tutkimusrahoitus mahdollistaa yhtenäisen, kaikkia samoin kohtelevan

27 Ks. professori Sue Scottin Helsingin yliopistoa koskeva raportti Scott 2017 ja Jalonen 2019.

28 Högskolelag (1992:1434) 2 kap. 6–7 §.

29 Hedmo 2017, 57.

30 Ahlbeck-Öberg ja Sundberg 2017. Lundin, Tukholman, Örebron ja Uppsalan yliopistot ovat säilyttäneet kollegiaalisen hallintorakenteen, vaikka näissäkin yliopistoissa rehtorin valtaa on lisätty.

31 Academic Rights Watch 2016.

32 SOU 2019:6, 164.

33 Ks. esim. Ruotsin yliopistojen ja korkeakoulujen liiton lausunto SUHF 2019, 2.

34 Tukholman yliopisto 2019, 2–4; Karoliininen instituutti 2019, 5.

35 Väliverronen 2019.

36 SOU 2019:6, 267–269. Ks myös Hall ja Sandström, *Dagens Nyheter* 12.5.2019.

37 SOU 2019:6, 262.

laadunvarmistamisprosessin tutkimukseen kohdistetuille verovaraille. Lisäksi rahoituksen kanavoiminen tutkimusrahoittajien kautta antaa rahoittajalle eli valtiolle keinon ohjata rahoitusta yhteiskunnallisesti merkittäviin kohteisiin. Keskeinen kysymys onkin, kuinka perusrahoituksen ja kilpaillun tutkimusneuvostojen myöntämän rahoituksen hyvät puolet voidaan parhaiten yhdistää.

Strutin ratkaisu on ehdottaa merkittäviä lisäyksiä perusrahoitukseen – kannattaen näin yhtä viime vuosien äänekkäimmin vaadittua tutkimuspoliittista muutosta. Vuosien 1997 ja 2017 välillä Ruotsin valtion yliopistoille ja korkeakouluille suoraan jakaman perusrahoituksen osuus koko tutkimusrahoituksesta laski 51 prosentista 44 prosenttiin. Vastaavana aikana valtion tutkimusneuvostojen rahoituksen osuus kasvoi 32 prosentista 38 prosenttiin, kun yksityisen rahoituksen osuus yli tuplaantui sen yltäessä jo 12 prosenttiin vuonna 2017.³⁸ Samalla yhä yksityiskohtaisemmin kilpailutetun tutkimusrahoituksen on katsottu johtavan hakuprosesseihin liittyvän byrokratian kasvamiin, minkä vuoksi rahoituksen hakeminen vie yhä enemmän aikaa varsinaiselta tutkimukselta.

Näihin ongelmiin vastataksaan Strut ehdottaa, että hallitus kasvattaisi tutkimuksen perusrahoituksen 50 prosenttiin seuraavaksi kahdeksaksi vuodeksi. Varat tähän otettaisiin tutkimusneuvostoilta ja innovaatorahoittaja Vinnovalta.³⁹ Strutlausunnoissa tarpeesta kasvattaa perusrahoitusta vallitsee vahva yksimielisyys, joskin useat yliopistot vastustavat lukkoon lyötyä suhdetta. Koska Strutilla ei ole valtuuksia ehdottaa uusia menoja, ongelmaksi muodostuu pikemminkin, mistä varat otettaisiin.

Lausunnoista ei juuri löydy tukea vaihtoehdolle, jossa tutkimusneuvostojen määrärahoihin kaskettaisiin. Tätä voidaan selittää kahdella seikalla: toisaalta isot ja arvovaltaiset yliopistot hyötyvät tutkimusneuvostojen kilpaillusta rahoituksesta, joka ohjautuu niille lähes kokonaisuudessaan. Toisaalta tutkimusneuvostoilla nähdään olevan kaikesta kattavin osaaminen niin jääviyskysymyksis-

sä, meritokraattisessa laadunvarmistuksessa kuin huippututkimuksen tukemisessakin.

Mutta kuten Patrik Hall ja Ulf Sandström ovat huomauttaneet, kysymys varojen jakamisesta on samalla kysymys myös luottamuksesta tietentekijöiden ammattitaitoon. Voidaan aiheellisesti kysyä, kuinka paljon järkeä on siinä, että moneen kertaan arvioidut professorit ja muut meritoituneet tutkijat joutuvat vuodesta toiseen erikseen hakemaan tutkimusrahaa. Edelleen voidaan kyseenalaistaa tutkimusneuvostojen suuri valta rahoituksen myöntämisessä, joka tilastollisesti katsottuna suosii samoja yliopistoja ja aloja, joista neuvostojen asiantuntijat etupäässä tulevat.⁴⁰ Toisaalta taas ei ole mitään syytä olettaa, etteikö mainittu nepotismi seuraisi kasvavaa perusrahoitusta myös yliopistoihin. Lisäksi ei ole olemassa näyttöä siitä, että pienissä opetukseen keskittyvissä yliopistoissa syntyisi yhtäkkiä parempaa tutkimusta kuin tutkimusneuvostojen rahoittamissa tutkimusintensiivisiin yliopistoihin keskittyvissä projekteissa. Kysymys näyttääkin viimekädessä arvoalinnalta sen välillä, halutaanko verorahoja käyttää vahvistamaan opetuksen ja tutkimuksen suhdetta valtakunnan laajuisesti vai synnyttämään kansainvälistä huippututkimusta pienissä ja eksklusiivisissa yksiköissä.

Tutkimusrahoitus ja tuottavuusindikaattorit

Yksi keskeinen uusliberaalin hallinnon ohjausperiaate on valtionrahoituksen sitominen tuottavuusindikaattoreihin. Tutkimusrahoituksen riippuvuus indikaattoreista on kuitenkin moniin muihin OECD-maihin verrattuna tuore ilmiö Ruotsissa.⁴¹ Vuoden 1993 uudistajat eivät nähneet tarpeelliseksi ulottaa samaa tulosperustaisuutta tutkimusrahoitukseen, mikä silloin kohdistettiin koulutukseen. Sen sijaan vuoden 2008 esityksessään *Ett lyft*

⁴⁰ Hall ja Sandström 2019.

⁴¹ Jongbloed ja Vossensteyn 2001, Hicks 2011. Toisaalta monissa maissa, joissa tulosindikaattoreita on käytetty pidempään, indikaattoreiden painoarvo on ollut pitkään verrattain pieni. Esimerkiksi Suomessa julkaisujen ja viitteiden sekä ulkopuolisen rahoituksen merkitys rahoitusmallissa otettiin asteittain käyttöön 2000-luvun alusta, mutta niiden painoarvo oli yhteensä kahden prosentin luokkaa vuoteen 2010. Sen jälkeen julkaisujen painoarvo on seitsenkertaistunut ja ulkopuolisen rahoituksen tuplaantunut. Tietentekijöidenliitto ja Professoriliitto 2019, 4; ks. myös Seuri ja Vartiainen 2018.

³⁸ SOU 2019:6, 264–265. Ks. Myös UKÄ 2018:5.

³⁹ Suuri osa Ruotsin tutkimusneuvostoista koottiin yhteen Tiedeneuvostoksi (*Vetenskapsrådet*) vuonna 2001. Samana vuonna elinkeinoministeriön alainen teknistä, infrastruktuurista ja teollista kehitystä tukeva Vinnova aloitti Ruotsin innovaativiranomaisena.

för forskning och innovation⁴² hallitus ehdotti kah-
ta tulosindikaattoria perustutkimukselle. Kan-
sainvälisen trendin mukaan vuodesta 2009 alkaen
tieteelliset julkaisut ja viittaukset sekä menestys ul-
kopuolisen rahan hankinnassa ovat määränneet yli-
opistoille myönnettyjä perustutkimusmäärärahoja.
Samalla rahoituksen ohjaaminen tiedeneuvostojen
päättämille strategisille alueille voimistui.⁴³

Olemassa olevien indikaattorien käyttökelpoi-
suuden on kuitenkin katsottu tulleen tiensä pää-
hän siinä määrin, ettei Ruotsin hallitus ole käyt-
tänyt niitä enää vuoden 2016 budjettiehdotuksen
jälkeen.⁴⁴ Vastaavasti Strut ottaa huomattavan
epäileväisen kannan indikaattoriperusteiseen ra-
hoitukseen. Tämä näyttäytyy erityisen vahvana
kontrastina Suomessa tammikuussa päätettyyn
tulevien vuosien rahoitusmalliin, jossa julkaisut
ja ulkopuolinen rahoitus ovat yhä merkittäväm-
missä rooleissa.⁴⁵

Strut nimeää useita ongelmia käytössä oleviin
kvantitatiivisiin mittareihin liittyen. Ensinnäkin
ne ohjaavat tutkimusta liiaksi lyhytjäteiseen jul-
kaisuun urauurtavien ja pitkänaikavälin hank-
keiden sijaan. Samalla poukkoileva rahoitus tekee
tutkimusta ylläpitävän infrastruktuurin suunnit-
telusta mahdotonta, koska tiloja ei voida vuokrata
ja henkilöstöä palkata pitkäjänteisesti.⁴⁶ Toisaal-
ta keskinäiseen kilpailuun perustuva rahoituspoli-
tiikka johtaa profiilitaan liian samankaltaisiin yli-
opistoihin. Kaikkien kilpaillessa opiskelijoiden ja
elinkeinoelämän suosimista oppiaineista ja stra-
tegisista tai muuten muodissa olevista tutkimus-
aloista, akateemiseen työnjakoon ja yliopistojen
väliseen yhteistyöhön perustuvat hyödyt jäävät
toteutumatta.⁴⁷

Käytetyt indikaattorit suosivat myös suhteet-
tomasti suuria yliopistoja. Vuoden 2009 jälkeen
korvamerkityn perusrahoituksen (ks. alaviite 43)
päälle maksettavat indikaattoriperusteiset varat
ovat uudistuksen jälkeen ohjautuneet 90 prosent-
tisesti vanhoille suurille yliopistoille.⁴⁸ Vuodesta
2016 alkaen hallitus onkin ottanut tavoitteekseen
perusrahoituksen kasvattamisen ja sen tasapuoli-
semman jakautumisen, samalla kun se on antanut
Tiedeneuvostolle (*Vetenskapsrådet*) tehtävän kehittä-
mään olemassa olevia indikaattoreita toimivampaan
suuntaan. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea tasapuoli-
suisuutta eri yliopistojen ja korkeakoulujen mutta
myös eri oppiaineiden välillä.⁴⁹

Useat yliopistot allekirjoittavat Strutin esittä-
män kritiikin olemassa olevia tulosindikaattoreita
kohtaan. Samalla etenkin isot tutkimusintensiivi-
set yliopistot vastustavat indikaattoreiden hyl-
käämistä, vaikka tukevatkin niiden kehittämistä.⁵⁰
Näyttääkin siltä, että ongelmistaan huolimatta in-
dikaattoreista on tullut tärkeä väline, jolla vanhat
suuret yliopistot kahmivat itselleen leijonanosan
tutkimusrahoituksesta. Tilanteen muuttaminen
vaatisi taas arvovalintaa sen suhteen, tulisiko va-
roja jakaa tasaisemmin vai panostaa niihin, joilla
jo on parhaat edellytykset tehdä tuottavuusindi-
kaattoreilla mitattuna parasta tutkimusta. Vali-
tettavasti niin kansallisesti kuin yliopistojen sis-
älläkin tasainen varojen jakautuminen on usein
ristiriidassa kansainvälisissä rankingeissa ja huip-
pututkimuksessa pärjäämisen kanssa.

Lopuksi voidaan todeta, että Strutn ehdo-
tuksia tuskin tullaan sellaisenaan näkemään hal-
lituksen lakialoitteissa. Selvitys ei tarjoa sellaista
konkreettista seurausanalyysiä tekemistään ehdo-
tuksista, mitä hyvä lainvalmistelu edellyttäisi. Toi-
saalta se osoittaa selkeästi monien keskeisten käy-
tössä olevien rahoitus- ja ohjaamisperiaatteiden
ongelmallisuuden. Niinpä ainakin joidenkin ehdo-
tettujen muutosten tarkemmasta muodosta voi-
daan odottaa keskustelua ja lisäselvityksiä. Mutta
kenen ehdoilla tämä keskustelu tulee etenemään?

42 Prop. 2008/09:50.

43 SOU 2019:6, 357–358. Tutkimusrahoituksen tulosriippu-
vuus ei kuitenkaan koske korvamerkittyä tutkimusrahoi-
tusta, jota myönnetään 12 000 kruunua per tutkinto-opis-
kelija (8 000 kr ennen vuotta 2018). Tälle perussummalle
on vielä hallituksen erikseen eri tieteenaloille päättämät
kertoimet, mikä selittää tutkimusrahoituksen suhteellises-
ti suuremman päätyksen luonnon- ja lääketieteellisille
aloille verrattuna opiskelijamääriltään merkittävästi suu-
rempiin humanistis-yhtiskuntatieteellisiin aloihin. Prop.
2016/17:50, 56–56.

44 SOU 2019:6, 272–273.

45 Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018:35; ks. myös Tieteente-
kijöidenliitto ja Professoriliitto 2019.

46 SOU 2019:6, 273–276.

47 SOU 2019:6, 126–134.

48 Eli Uppsalan, Lundin, Tukholman, Göteborgin, Uumajan ja
Linköpingin yliopistoille. Prop. 2016/17:50, 56–57.

49 Prop. 2016/17:50, 56–57.

50 Ks. esim. Karolinska institutet 2019; Uppsala universitet
2019.

Näennäisesti alhaalta ylöspäin toteutuvien organisaatiomallien tukemisesta huolimatta Strut ei välttämättä ole yksiselitteisesti tutkimusyhteisön vaikutusvallan kasvattamisen puolella. Esimerkiksi Kerstin Sahlin Kuninkaallisen tiedeakatemia tutkimuspoliittisesta komiteasta katsoo Strutin olevan aivan liian monitulkintainen jättäen siten paljon vapauksia yksittäisille poliitikoille ja yliopistojen johdolle.⁵¹ Strut tuntuu puhuvan lähinnä poliittisten päättäjien, korkeakouluja arvioivien viranomaisten, rehtorien, yliopistojen johdon ja hallinnon näkökulmasta. Jos selvitys olisi todella kiinnostunut kollegiaalisuuden lisäämisestä, se varmasti paneutuisi enemmän opiskelijoiden, opettajien ja tutkijoiden rooliin esitetyissä muutoksissa. Toisin sanoen Strut näyttää näennäisesti akateemista vapautta ja kollegiaalisuutta tukevista ehdotuksistaan huolimatta jatkavan viime vuosien ylhäältä alaspäin toteutuvan hallinnon linjaa.

Lähteet

Remissvar

- (Lausunnot Strut-selvitykseen: <https://www.regeringen.se/remisser/2019/02/remiss-sou-2019-6-en-langsigtig-samordnad-och-dialogbaserad-styrning-av-hogskolan/>)
- Karolinska Institutet (2019): ”Yttrande på betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, SOU 2019:6 – STRUT”
- Lunds universitet (2019): ”Remissvar på betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan”.
- Stockholms universitet (2019): ”Yttrande på betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan”.
- SUHF Sveriges universitets- och högskoleförbund (2019): ”Yttrande avseende En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan”.
- SULF Sveriges universitetslärare och forskare (2019): ”Remissvar: En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan”.
- Svenskt näringsliv (2019): ”Remissvar: En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan”.
- Uppsala universitet (2019): ”Yttrande på betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan”.
- Vinnova (2019): ”Remissvar: En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan”.

Regeringens direktiv

Kommittédirektiv Dir.2017:46: ”Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten”.

Regeringens propositioner

- Regeringens proposition 2009/10:139: ”Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen”.
- Regeringens proposition 2016/17:50: ”Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.”

51 Keskustelutilaisuus Uppsalan yliopistossa 13.5.2019. Järjestäjänä tutkimusverkosto Den högre utbildningen som forskningsobjekt (HERO).

Statens offentliga utredningar

- SOU 2007:81: *Resurser för kvaliteten*.
 SOU 2015:92: *Utvecklad ledning av universitet och högskolor*.
 SOU 2016:29: *Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden*.
 SOU 2018:78: *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige*.
 SOU 2019:6: *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut)*.

Universitetskanslersämbetet

- UKÄ (2018): Rapport 2018:15: *Lärlarledd tid i den svenska högskolan*. <https://www.uka.se/download/18.5817b17f16658cb9f7550171540904435998/rapport-2018-lararledd-tid-i-den-svenska-hogskolan.pdf>.
- UKÄ (2018): Rapport 2018:5. *Universitet och högskolor. Årsrapport 2018*. <https://www.uka.se/download/18.661e864c1639ebc31e77501556787265197/rapport-2018-05-30-arsrapport-2018.pdf>
- UKÄ (2019): Rapport 2019:2: *Finansieringen av svenska universitet och högskolor*. <https://www.uka.se/download/18.a8c22c2167c579ae5e6e1155050187757/rapport-2019-01-31-finansieringen-av-svenska-universitet-och-hogskolor.pdf>
- UKÄ (2017): Rapport 2017:6: *Uppföljning av ersättningsbeloppen för högre utbildning*. <https://www.uka.se/download/18.458252e315a188bd3e7c931488372a86077/rapport-2017-03-01-uppfoljning-ersattningsbelopp.pdf>

Vetenskapsrådet

- Vetenskapsrådet (2018): Rapport: *Redovisning av regeringsuppdrag att utveckla uppföljning av svensk forskning*. <https://www.vr.se/analys-och-uppdrag/vi-analyserar-och-utvarderar/alla-publikationer/publikationer/2018-04-09-redovisning-av-regeringsuppdrag-att-utveckla-uppfoljning-av-svensk-forskning.html>
- Vetenskapsrådet (2017): *Forskningsbarometern 2017: svensk forskning i internationell jämförelse*. https://www.vr.se/download/18.2412c5311624176023d25ada1555332058365/Forskningsbarometern-2017_VR.pdf

Opetus- ja kulttuuriministeriö

- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018: *Luovuutta, dynamiikkaa ja toimintamahdollisuuksia*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:35. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161252/okm35.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Kirjallisuus

- Academic Rights Watch (2016): ”Utvecklad kollegialitet: de 8 bästa förslagen ur remissvaren till Ledningsutredningen”. <http://academicrightswatch.se/?p=2114>
- Andrén, Carl-Gustaf (2013): *Visioner, vägnal och verkligheter: svenska universitet och högskolor i utveckling efter 1940*. Lund, Nordic Academic Press.
- Alhback Öberg, Shirin ja Sundberg, Elin (2017): ”Vad har hänt med det kollegiala styret?” teoksessa *Det ostryrda universitetet?* Toim. Linda Wedlin ja Josef Pallas. Makadam, Göteborg.
- Danielsson, Ulf; Edlund, Helena; Elf, Johan; Ellegren, Hans; Engström, Ylva; Hansson, Göran K; Hedström, Peter; Jakobsson, Martin; Larhammar, Dan; Persson, Per; Sahlin, Kerstin; Wiberg, Marie; Wikforss, Åsa (2019): ”Förslaget riskerar att leda till statlig styrning och nepotism”, *Dagens nyheter* 13.5.2019.
- Hall, Patrik & Sandström, Ulf (2019): ”Lägg ner forskningsrådet för universitetens bästa”. *Dagens Nyheter* 12.5.2019. <https://www.dn.se/debatt/lagg-ner-forskningsraden-for-universitetens-basta/>
- Hasselberg, Ylva (2019): ”Styrningen av universitetet”. Blogi-tekst i Professionsförbundet i siviulla. <http://professionsforbundet.se/2019/02/13/styrningen-av-universitetet/>
- Hedmo, Tina (2017): ”Svenska universitetsreformer. Autonomi och styrning i perspektiv.” teoksessa *Det ostryrda universitetet?* Toim. Linda Wedlin ja Josef Pallas. Makadam, Göteborg.
- Hicks, Diana (2012): ”Performance-based university research funding systems.” *Research Policy*, 41:2, 2012, 251–261.

- Hicks, Diana; Wouters, Paul; Waltman, Ludo; De Rijcke, Sarah ja Rafolsm Ismael (2015): "Bibliometrics: The Leiden Manifesto for research metrics". *Nature News* 520:7548, 429.
- Jalonen, Jussi (2019): "Tampere3-oikeustaistelu" blogissa *Historiantutkijan näkötorni*. <https://jojalonon.wordpress.com/tampere3-oikeustaistelu/>
- Jongbloed, Ben ja Vossensteyn, Hans (2001): "Keeping up Performances: An international survey of performance-based funding in higher education". *Journal of Higher Education, Policy and Management*, 23:2, 127–145.
- Magna Charta Universitatum (1988): <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/finnish>
- Sahlin, Kerstin ja Eriksson-Zetterquist, Ulla (2017): "Den blandade universitetsorganisationen" teoksessa *Det ostryrda universitetet?* Toim. Linda Wedlin ja Josef Pallas. Makadam, Göteborg.
- Scott, Sue (2017): *Helsinki University Change Review – Summary and Recommendations*. <http://yliopisto2020.fi/wp-content/uploads/2017/10/Summary-and-recommendations-of-Sue-Scott-REPORT.pdf>
- Sintonen, Kirsti (2018): "Helsingin yliopisto palautti dekaanin valinnan tiedekuntaneuvostoille". *Acatiimi* 1/2018.
- Seuri, Allan ja Vartiainen, Hannu (2018): *Yliopistojen rahoitus, kannustimet ja rakennekehitys*. Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti, tammikuu 2018. https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/Seuri_Vartiainen_2018-1.pdf
- Tieteentekijöidenliitto ja Professoriliitto (2019): *Kohti vakautta, vapautta ja vastuuta. Ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi*. https://tieteentekijoidenliitto.fi/files/3219/Yliopistojen_rahointusmalli_webversio.pdf
- Väliverroonen, Esa (2019): "Tieteen vapauden ja tutkijan sananvapauden ongelmat yhä näkyvämpiä". *Tieteessä Tapahtuu*, 37(4). <https://journal.fi/tt/article/view/82811>
- Öquist, Gunnar ja Benner, Mats (2012): *Posterung breakthrough research: A comparative study*. Akademiapport, Kungl. Vetenskapsakademien. https://knaw.nl/shared/resources/actueel/bestanden/Akademiskrapport_KVA_DEC2012kopia.pdf

Kirjoittaja on tohtorikouluettava Uppsalan yliopiston filosofian oppiaineessa.

PROFESSORILIITON HISTORIEKSI

Professoriliitto täytti lokakuussa 50 vuotta. Liitto järjesti juhla viikolla erilaisia tapahtumia: Professorit metrossa -tapahtuman ja Sivistyksen hyväksi -juhlaseminaarin. Liiton historiikirja *Tiedossa tulevaisuus – professorit uudella vuosituhanella* julkaistiin juhlaseminaarissa.

Historiikirja painottuu viimeisten 20 vuoden aikana tapahtuneisiin merkittäviin professorikuntaa koskettaneisiin yliopistopolitiikan sekä työmarkkinakentän myllerryksiin. Yliopistot ja tiedeyhteisöt ovat käyneet ja käyvät läpi kiihtyvää muutosta. Kirjan alkuosuuden kirjoittaja dosentti **Mika Kallioinen** kuvaa, kuinka kiihtyvä muutos on muokannut professorin työtä uusiksi ja vähentänyt sen perinteistä itsenäisyyttä (ks. myös *Tieteessä tapahtuu* 2/2019).

Yliopistojen ydinryhmänä professorit ovat eläneet murroksen keskiössä. Yliopistoissa kehitys huipentui vuoden 2010 yliopistolakiin, joka teki virkasuhteista työsuhteita ja mullisti hallinnon. Yliopistoille kansallisen kilpailukyvyyn nimissä asetetut tehokkuusvaatimukset ja lähes krooniseksi muodostunut rahoitusvaje ovat haastaneet perinteisen käsityksen vapaasta sivistysyliopistosta. Kirjan toisessa puoliskossa filosofian tohtori **Sami Louekari** tarkastelee Professoriliiton toiminnan kautta tämän vuosituhanen merkittävimmät yliopistoja ja niiden henkilöstöä koskevat myllerrykset. Näitä ovat ainakin jatkuva resurssipula, yliopistojen uusi palkkausjärjestelmä, yliopistolakiuudistus sekä historiallinen vuoden 2018 Kallevalan päivän lakko.



Itä-Suomen yliopiston rehtori Jukka Mönkkönen toi Suomen yliopistojen rehtorineuvoston UNIFin tervehdyksen Tieteellisten seurain valtuuskunnan 120-vuotisivastaanotolle. Tervehdysten jälkeen avattiin tiedevalokuvanäyttely juhluvuoden kunniaksi. Kuva: Laura Kanerva.