Lausunto

3983/90/2012

Kauko Aronen, Maija Hakanen, Matti Holopainen 19.11.2012

Valtioneuvoston kanslialle

Lausuntopyyntönne 12.10.2008 (VNK /1318/05/2011)

Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus -ehdotus kokonaisuudistukseksi

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt lausuntoa tutkimus- ja innovaationeuvoston asettaman asiantuntijaryhmän mietinnöstä Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus -ehdotus kokonaisuudistukseksi (valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2102).

Mietinnön pääasiallinen sisältö ja ehdotukset

Tutkimus- ja innovaationeuvosto päätti 15.12.2011 asettaa asiantuntijaryhmän tekemään ehdotuksen valtion tutkimuslaitoskentän kokonaisuudistuksesta. Asiantuntijaryhmän tehtäväksi asetettiin valmistella ehdotus malliksi, jolla toteutetaan valtion tutkimuslaitoskentän rakenteellinen uudistaminen, vahvistetaan tutkimuslaitosten ohjausta, uudistetaan laitosten rahoitusta ja parannetaan voimavarojen kohdentumista yhteiskunnan tarpeiden mukaisesti.

Asiantuntijaryhmä ehdottaa seuraavaa:
Yhteiskuntapolitiikan valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tulisi perustua tutkittuun tietoon. Yhteiskunnan kehityksen jatkuvuutta tuetaan varmistamalla, että saadut kokemukset ja vaikuttavuustieto ohjaavat päätöksentekoa pitkäjänteisesti. Tavoitteen toteuttamiseksi tarvitaan systemaattinen toimintamalli, jolla varmistetaan vahva ja horisontaalinen tietopohja yhteiskunnallisen päätöksenteon ja toiminnan tueksi. Tietoperustaista päätöksentekoa voidaan tukea vahvistamalla yhteiskunnan tutkimus- ja kehittämiskapasiteettia. Tämän vuoksi tutkimus- ja selvitystoiminnan yhteiskunnallista relevanssia tulee lisätä, tutkimusinstituutioiden toiminnallista ja taloudellista rakennetta tulee vahvistaa sekä suunnata rahoitusta kilpailtuihin tutkimusaiheisiin ja teemoihin. Tutkimusyhteisön ja yhteiskuntapolitiikan strategisen analyysin välistä keskusteluyhteyttä ja erityisesti tutkimuksen tuottaman tiedon hyödyntämistä yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa on vahvistettava. Lisäksi tulee huolehtia tutkimuksellisen kompetenssin vahvistumista sekä kehittää tiedon jalostuksen infrastruktuuria.

Asiantuntijaryhmä esittää, että

1) tutkimuslaitosten rakennetta uudistetaan kokoamalla tutkimuslaitoksista toiminnallisesti ja rakenteellisesti vahvempia laitoksia ja, että niissä tehtävän tutkimuksen tieteidenvälisyyttä ja monitieteisyyttä vahvistetaan

2) tutkimusvoimavaroja kootaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämiseksi yhtäältä valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaksi tutkimukseksi ja toisaalta strategisesti suunnatun tutkimuksen rahoitusvälineeksi yhteiskunnan merkittävien haasteiden tutkimusperusteiseksi ratkaisemiseksi

Avainsanoja ovat valioneuvoston tilaaja-aseman vahvistaminen sitä palvelevassa strategisessa tutkimuksessa ja muutenkin tilaajaohjauksen sekä kilpaillun ohjelmarahoituksen merkityksen kasvattaminen valtion tutkimuslaitosten ohjauksessa.

3) tutkimuslaitosten ja yliopistojen yhteistyötä syvennetään ja kehitetään siten, että yliopistoista ja tutkimuslaitoksista muodostetaan tutkimuksen, innovaatioiden ja korkeimman opetuksen keskittymiä ja keskeisiä toimijoita yhteiskuntaa tukevassa tutkimuksessa

Tutkimuslaitosten ja yliopistojen yhteistyön syventämiseksi synnytetään prosessi, jossa tutkimuslaitokset ja yliopistot muodostavat asteittain aitoja osaamisen keskittymiä (sopimusperusteiset yhteenliittymät) sekä asteittain mahdollisesti yhteisen organisaation. Yliopistojen ja tutkimuslaitosten sopimusperusteisilla yhteenliittymillä tulee olla

- yhteisiä tutkimuslaitteita, laboratorioita ja tietovarantoja (mm. seuranta-aineistot,näyteaineistot, tilasto- ja rekisteriaineistot), ja

- tiivis yhteistyö tutkimuksessa ja opetuksessa (mm. toisiaan täydentävien osaamisten yhdistäminen, yhteiset professuurit, tehtävät ja yhteistä henkilökuntaa).

Yhteenliittymissä yliopistot ja tutkimuslaitokset muodostavat alueellisesti yhteisiä kampusalueita, joilla on yhteisiä toimintoja (mm. fyysisten voimavarojen ja tutkimusinfrastruktuurin yhteiskäyttö). Yliopistojen ja tutkimuslaitosten yhteistyön kehittämisessä tavoitteena on luoda maailmanluokan osaamiskeskittymiä tutkimuksen, innovaatioiden ja korkeimman opetuksen yhteistyönä.

## Lausunto

Suomen Kuntaliiton näkökulmasta esitetyt muutokset eivät aivan välittömästi vaikuta kuntakenttään tai kuntien toimintaedellytyksiin. Ehdotusten piirissä on kuitenkin runsaasti sellaista tutkimusta, jolla on välillisesti vaikutuksia kuntiin, kuntien toimintaedellytyksiin ja kuntapalvelujen kehitykseen. Erityisesti tällaisia tutkimuslaitoksia ovat THL, KELA:n tutkimusosasto ja -rahoitus, SYKE ja VATT. Tältä osin Kuntaliitto toteaa, että esitettyjä uudistuksia toteutettaessa on huomioitava, että kuntatutkimuksen, kuntien palveluiden, talouden ja toimintaympäristöjen tutkimuksen edellytyksiä pitää pikemminkin vahvistaa eivätkä ne saa uudistusten yhteydessä heikentyä. Kuntatutkimuksen vahvistumisen edellytykset voidaan kuitenkin turvata huolehtimalla siitä, että se on riittävän näkyvästi esillä tutkimuslaitoksiin kohdistuvassa tilaajaohjauksessa. Alan tuntemusta pitää olla mukana strategisen tutkimuksen neuvostossa.

1. Kuntaliiton näkemykset voimavarojen kokoamisiin eli tutkimuslaitosten fuusioihini toiminnallisin perustein

Yleiskommenttina on, että osa esityksistä näyttää hyvin perustelluiltakin, esim. oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen fuusioiminen Helsingin yliopistoon. Osa näyttää väkinäisiltä ja herättää epäilyksiä, onko niille oikeasti toiminnallisia perusteita. Osa itsenäisiksi jättämisistä on myös hyvin peruteltuja, esimerkiksi VATT:n itsenäisyys on Kuntaliiton näkemyksen mukaan perusteltua, sillä se toimii jo osana kampusta. Kuitenkin näyttää osittain siltä, että toimeksiantaja on halunnut fuusioehdotuksia ja niitä on sitten tehty perusteita venyttäenkin.

### Eräitä näkemyksiä fuusioista

#### Ilmatieteen laitos ja Suomen Ympäristökeskus Ympäristön tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi

Ehdotus Suomen ympäristökeskuksen ja Ilmatieteen laitoksen yhdistämisestä sisältää joitain huolenaiheita. Molemmat ovat suuria, arvostettuja ja hyvin toimivia tutkimus- ja kehittämislaitoksia. Niillä on molemmilla selkeä toimintakenttä, jossa loppujen lopuksi on suhteellisen vähän päällekkäisyyttä. Yksi tällainen alue on ilmastonmuutos, jonka osalta laitosten yhteistyö on kuitenkin tiivistä ja niillä kummallakin on selkeä profiilinsa. Kuntaliitolla on erittäin myönteisiä kokemuksia verkostoitumisesta ja yhteistyöstä ilmastoasioissa kummankin laitoksen kanssa esimerkiksi niin sanotussa ilmastoallianssissa. Ilmastoallianssi on Kuntaliiton, Suomen ympäristökeskuksen, Ilmatieteen laitoksen, Motivan ja Itämeren kaupunkien liiton epävirallinen yhteenliittymä, jonka tehtävänä on tukea kuntien ilmastotyötä. Kahden niin suuren laitoksen kuin Suomen ympäristökeskuksen ja Ilmatieteen laitoksen yhdistämisessä saattavat suuruuden ekonomian edut kääntyä suuruuden kielteisiin puoliin eli byrokratian ja hierarkkisuuden lisääntymiseen.

Suomen ympäristökeskus on viime vuosina pyrkinyt vahvistamaan toimintaansa kestävä maankäytön ja rakennetun ympäristön osalta. Kuntaliitto pitää tällaista kehityssuuntaa erittäin tärkeänä. Nyt kaavailtu uudistus ei saa vaarantaa tätä kehitystä. Tästä näkökulmasta ehdotus Suomen ympäristökeskuksen paikkatietotutkimuksen ja geoinformatiikan osaamisen siirtämisestä osaksi uutta perustettavaa Paikkatiedon tutkimus- ja kehittämiskeskusta on huolestuttava. Paikkatieto on keskeinen työkalu mm. SYKE:n maankäytön ja rakennetun ympäristön tutkimuksessa. Tämän tutkimuksen ja kehittäminen irrottaminen paikkatieto-osaamisesta todennäköisesti vaikeuttaisi alan tutkimusta merkittävästi.

#### Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos ja Työterveyslaitos sekä mahdollisesti Kansaneläkelaitoksen tutkimusosasto Terveyden ja hyvinvoinnin tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi

Esitetty voimavarojen kokoaminen voi merkitä myös kuntien hyvinvointipalveluiden, niiden tarpeen ja rahoituksen tutkimusedellytysten paranemista. Tästä on kuitenkin huolehdittava edellä mainitun tilaajaohjauksen avulla.

Geodeettinen laitos, maanmittaushallituksen paikkatieto- ja ilmakuvatoiminnot, Suomen ympäristökeskuksen paikkatietotutkimus ja geoinformatiikka sekä mahdollisesti Puolustusvoimien topografiatoiminnot Paikkatiedon tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi,

Kuntaliiton näkemyksen mukaan paikkatietoalan perustutkimus- ja kehitystoiminnan resurssien kokoamien yhteen vaikuttaa hyödylliseltä. Sen sijaan paikkatietotekniikan soveltamista tukevien toimintojen irrottaminen substanssiorganisaatioista voisi vaikeuttaa merkittävästi paikkatietotekniikan soveltamisella tavoiteltavaa toiminnan tehostamista sekä valtionhallinnossa että kunnissa. Kunnissa on runsaasti paikkatietoalan operatiivista toimintaa osana kuntien perusprosesseja. Kuntasektorilla on kuntien ja Kuntaliiton yhteistyönä organisoitu paikkatietotekniikan soveltamisen kehittämishankkeita. Viimeisimmät vuonna 2001 käynnistyneet tietopalvelurajapintahankkeet (KuntaGML ja KRYSP) tähtäävät kuntien teknisen- ja ympäristötoimen perusprosessien tehostamiseen. Valtion puolella alan tutkimus- ja kehittämisvoimavaroja koottaessa tulee huolehtia siitä, että kuntien edellytyksiä oman toimintansa kehittämiseen paikkatiedon muodostuksen, käytön ja kokoamisen alalla vahvistetaan, ei vaikeuteta valtakunnallisen tutkimustoiminnan uudelleenorganisoinnin yhteydessä. Myös tämän alan kuntaosaamista ja ymmärrystä tulisi olla riittävästi tilaajaohjausta toteuttavan strategisen tutkimuksen neuvoston käytössä, ao. jaostossa.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan raportissa ei ole tunnistettu INSPIRE ja PSI direktiivien ohjausmekanismia kokonaisuutena. INPIRE direktiivin ohjaa lähtökohtaisesti julkishallinnon sisäistä tiedonvaihtoa ja PSI julkishallinnon tietojen käyttöä yksityisellä sektorilla. On myös huomattava, että INSPIRE-direktiivi kattaa vain murto-osan siitä paikkatietovarannosta, joka syntyy kuntien operatiivisessa toiminnassa. Paikkatietoinfrastruktuuria ohjaavat em. direktiivien vaikutuksineen tulee olla kokonaisuutena tarkastelussa jatkovalmistelussa, kun arvioidaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan voimavarojen kokoamista, suuntaamista ja painopisteitä.

2. Kuntaliiton näkemykset strategisen rahoituksen kokoamiseen ja kohdentamiseen strategisiin hankkeisiin. Kohdentamisen tilaajaohjausta toteuttamaan perustetaan strateginen tutkimusneuvosto, kohdentamisperusteena kilpailtu teemakohtainen rahoitus

Kuntaliitto näkee uudistuksen tarpeen samalla tavoin kuin asiantuntijaryhmä. Soveltavaa tutkimusta tekevien valtion tutkimuslaitosten osalta tilaajaohjaus on perusteltua. Tämä toimintatavan muutos on varmaan tärkein mietinnössä ehdotettu uudistus, vaikka fuusiot vievätkin huomiota ja aiheuttavat keskustelua. Kuntaliitto toistaa, että esitettyjä uudistuksia toteutettaessa on huomioitava, että kuntatutkimuksen, kuntien palveluiden, talouden ja toimintaympäristöjen tutkimuksen edellytyksiä pitää pikemminkin vahvistaa eivätkä ne saa uudistusten yhteydessä heikentyä. Kuntatutkimuksen edellytykset voidaan turvata huolehtimalla siitä, että se on riittävän näkyvästi esillä tutkimuslaitoksiin kohdistuvassa tilaajaohjauksessa. Alan tuntemusta pitää olla mukana strategisen tutkimuksen neuvostossa.

3. Kuntaliiton näkemys tutkimuslaitosten ja yliopistojen yhteistyön tiivistämiseen ja kokoamiseen yhteisiin kampuksiin

Yhteenliittymissä yliopistot ja tutkimuslaitokset muodostavat alueellisesti yhteisiä kampusalueita, joilla on yhteisiä toimintoja (mm. fyysisten voimavarojen ja tutkimusinfrastruktuurin yhteiskäyttö).
Yliopistojen ja tutkimuslaitosten yhteistyön kehittämisessä tavoitteena on luoda maailmanluokan osaamiskeskittymiä tutkimuksen, innovaatioiden ja korkeimman opetuksen yhteistyönä. Mietinnössä esitetty kehitys on kaupunkitutkimuksen mukaan hyödyllistä. Monitieteisyyden ja monipuolisuuden hyödyt yleisemminkin saavutetaan esitetyllä tavalla keskinäiseen läheisyyteen perustuvilla kampusalueilla kaupunkiympäristöissä. Kuntaliitto kannattaa asiantuntijaryhmä esityksiä yhteisyön tiivistämisestä ja fyysisen läheisyyden merkityksestä osaamiskeskittymien luomisessa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma
toimitusjohtaja

Kaija Majoinen
tutkimus- ja kehitysjohtaja