



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Sektoritutkimustyöryhmän mietintö

Sektoritutkimustyöryhmän mietintö

Julkaisija:		KUVAILEHTI	
VALTIONEUVESTON KANSLIA		18.12.2006	
Tekijät: Sektoritutkimustyöryhmä Puheenjohtaja: professori Yrjö Neuvo		Julkaisun laji: Työryhmämietintö	
		Toimeksiantaja: Valtioneuvoston kanslia	
		Toimielimen asettamis- pvm: 20.1.2006	Dnro: VNK003:00/2006
Julkaisun nimi: Sektoritutkimustyöryhmän mietintö			
Tiivistelmä: <p>Työryhmän tehtävänä oli laatia valtioneuvoston 7.4.2005 tekemän periaatepäätöksen edellyttämä kokonaissuunnitelma valtion sektoritutkimuksen ja sen resurssien kohdentamiseksi yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaan. Työssä tuli tarkastella sektoritutkimuksen kokonaisorganisaatiota, perusrahoituksen kehittämistä kilpaillun rahoituksen suuntaan, yhteistyön tiivistämistä korkeakoulujen kanssa, ministeriöiden sitomattomien tutkimusvarojen kehittämistä, yksittäisiä elinkeinoja palvelevan sektoritutkimuksen ja Suomen elinkeinorakenteen keskinäistä vastaavuutta sekä tutkimuslaitosten organisointimalleja.</p> <p>Työryhmä katsoo, että kehittämistoimet tulee keskeisiltä osiltaan perustaa tilaaja-tuottaja-mallin mukaiseen toimintaan. Työryhmä esittää seuraavaa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sektoritutkimuksen ohjaaminen organisoidaan valtioneuvoston tasolle, lähtökohtana hallitusohjelma. Valtioneuvosto antaa hallituskauden alussa erityisen sektoritutkimuspäätöksen. - Keskeiset ohjausmekanismit valtioneuvoston tasolla ovat hallituksen strategia-asiakirja, vuotuiset kehysriihet ja talousarviot sekä talouspoliittinen ministerivaliokunta. - Sektoritutkimuksen kenttä kootaan neljäksi aihepiiriksi: alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit; osaaminen, työ ja hyvinvointi; kestävä kehitys; turvallisuus. Jokaista aihepiiriä varten nimitetään valtioneuvoston päätöksellä omistajista (ministeriöt), tutkimuksen muista hyödyntäjistä ja asiantuntijoista koostuva tilaajakonsortio. Konsortioiden asema ja tehtävät määritellään asetuksella. Konsortiot laativat tutkimusohjelmista koostuvan aihepiirin tutkimusagendan, jota toteutetaan sopimusperusteisesti. - Konsortioiden suunnittelun ja arvioinnin kohteena olevat määrärahat ovat valtion talousarviossa omistajaministeriöiden budjettimomenteilla. Määrärahat kootaan pääosin tutkimuslaitosten perusrahoituksesta ja ministeriöiden sitomattomista tutkimusvaroista. Varojen määrä nostetaan asteittain vähintään puoleen kunkin aihepiirin sektoritutkimuksen perusrahoituksesta. - Tutkimustiedon tuottajat: tutkimuslaitokset, korkeakoulut ja muut tutkimusorganisaatiot kilpailevat tutkimusohjelmien tehtävistä laadulla ja relevanssilla. Tuottajat muodostavat temaattisia tuottajakonsortioita. - Sektoritutkimukseen osallistuminen on osa korkeakoulujen yhteiskunnallista palvelutehtävää. - Ministeriöillä on edelleen hallinnonalansa laitosten tulosohjaustehtävä. - Julkisin varoin tuotettujen aineistojen, tilastojen ja rekisteritietojen käyttöönsaannin ehtoja on väljennettävä. - Kansainvälistymisen lisääminen vaatii kaikkien toimijoiden yhteistyötä, samoin tutkijaliikkuvuuden lisääminen keskeisenä kehittämiskohteena. <p>Tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotto avaa uusia mahdollisuuksia tutkimuslaitoskentän rakenteelliseksi kehittämiseksi. Myös sektoritutkimuksen muut kehitettävät alueet, kuten yhteisrahoituksen mekanismit, kustannuslaskenta ja laskutusperiaatteet saavat merkittävän kehityssyysäyksen tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotosta.</p> <p>Tilaaja-tuottaja-malli on askel kohti suurempia, hyvin resursoituja toiminnallisia kokonaisuuksia. Kaikkiaan kysymys on uudesta toimintakulttuurista, jossa tilaajakonsortioilla on selkeä muutosorganisaation rooli. Konsortioiden onnistumista tehtävässään tulee arvioida seuraavan hallituskauden päättyessä.</p>			
Avainsanat: Sektoritutkimus, tilaaja-tuottaja-malli, tilaajakonsortio, tuottajakonsortio, tutkimuslaitos, korkeakoulu			
Muut tiedot:			
Sarjan nimi ja numero: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2006		ISSN: 0782-6028	ISBN: 978-952-5631-18-0
Kokonaissivumäärä: 54		Kieli: Fi	Luottamuksellisuus: Julkinen
Jakaja: Valtioneuvoston kanslia		Kustantaja: Valtioneuvoston kanslia	

Utgivare: STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 18.12.2006	
Författare: Arbetsgruppen för sektorforskning Ordförande: professor Yrjö Neuvo		Typ av publikation: Arbetsgruppsbetänkande	
		Uppdragsgivare: Statsrådets kansli	
		Datum för tillsättandet av organet 20.1.2006	Dnr: SRK003:00/2006
Publikationens namn: Betänkande av arbetsgruppen för sektorforskning			
<p>Sammandrag:</p> <p>Arbetsgruppens uppgift var att i enlighet med statsrådets principbeslut av den 7 april 2005 sammanställa en helhetsplan för att anpassa statens sektorforskning och allokera resurserna för den i enlighet med de förändrade behoven i samhället. Till arbetsuppgifterna hörde att granska hur sektorforskningen kan organiseras som helhet, basfinansieringen utvecklas i riktning mot en konkurrensutsatt finansiering, samarbetet med högskolorna intensifieras, ministeriernas obundna forskningsmedel utvecklas, hur den sektorforskning som tjänar enskilda näringar och Finlands näringsstruktur överensstämmer med varandra samt hur organisationsmodellerna för forskningsinstitutionerna utvecklas.</p> <p>Arbetsgruppen anser att utvecklingsåtgärderna i huvudsak skall grunda sig på verksamhet enligt beställar-utförarmodellen. Arbetsgruppen föreslår följande:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Styrningen av sektorforskningen organiseras på statsrådsnivå med utgångspunkt i regeringsprogrammet. Statsrådet fattar ett särskilt beslut om sektorforskningen i början av regeringsperioden. - Centrala styrmekanismer inom statsrådet är regeringens strategidokument, de årliga ramförhandlingarna och budgetarna samt det finanspolitiska ministerutskottet. - Sektorforskningen indelas i fyra ämnesområden: region- och samhällsstrukturer samt infrastrukturer; kompetens, arbete och välfärd; hållbar utveckling; säkerhet. För varje ämnesområde utses genom beslut av statsrådet ett konsortium av beställare som består av de ansvariga (ministerierna), övriga användare av forskningen och sakkunniga. Konsortiets ställning och uppgifter fastställs genom förordning. Konsortierna utarbetar en agenda för forskning inom ämnesområdet. Agendan skall innehålla forskningsprogrammen och genomföras med stöd av avtal. - De anslag som är avsatta för planeringen och utvärderingen inom konsortiet finns under ansvarsministeriernas budgetmoment i statsbudgeten. Anslagen tas huvudsakligen från basfinansieringen för forskningsinstitutionerna och ministeriernas obundna forskningsmedel. Beloppet av medlen höjs gradvis till minst hälften av basfinansieringen för sektorforskningen inom varje ämnesområde. - Producenter av forskningsinformation: forskningsinstitutioner, högskolor och andra forskningsorganisationer konkurrerar om uppgifterna inom forskningsprogrammen genom kvalitet och relevans. Utförarna bildar tematiska konsortier av utförare. - Deltagandet i sektorforskningen utgör en del av högskolornas samhällseliga serviceuppgift. - Till ministeriernas uppgifter hör fortfarande resultatstyrningen av de institutioner som hör till deras förvaltningsområde. - Villkoren för att få tillgång till material, statistik och registeruppgifter som har producerats med offentliga medel bör underlättas. - Den ökade internationaliseringen kräver att alla aktörer samarbetar, likaså den ökade rörligheten bland forskarna som ett centralt utvecklingsföremål. <p>Införandet av beställar-utförarmodellen öppnar nya möjligheter för forskningsinstitutionernas strukturella utveckling. Införandet av beställar-utförarmodellen utgör också en kraftig utvecklingsimpuls för andra områden som utvecklas inom sektorforskningen, såsom mekanismerna för medfinansiering, kostnadsberäkningen och faktureringsprinciperna.</p> <p>Beställar-utförarmodellen är ett steg i riktning mot större funktionella helheter med tillräckliga resurser till sitt förfogande. Sammantaget är det fråga om en ny verksamhetskultur där konsortierna av beställare har en tydlig roll som förändringsorganisation. I slutet av följande regeringsperiod skall man bedöma hur konsortierna har lyckats med sin uppgift.</p>			
Nyckelord: Sektorforskning, beställar-utförarmodell, konsortium av beställare, konsortium av utförare, forskningsinstitution, högskola			
Övriga uppgifter:			
Seriens namn och nummer: Statsrådets kanslis publikationsserie 21/2006		ISSN: 0782-6028	ISBN: 978-952-5631-18-0
Sidantal: 54		Språk: Fi	Sekretessgrad: Offentligt
Distribution: Statsrådets kansli		Förlag: Statsrådets kansli	

Valtioneuvoston kanslialle

Valtioneuvoston kanslia asetti 20.1.2006 sektoritutkimustyöryhmän laatimaan kokonaissuunnitelman valtion sektoritutkimuksen ja sen resurssien kohdentamiseksi yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaan.

Päätöksen taustalla oli valtioneuvoston 7.4.2005 tekemä periaatepäätös julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä. Päätös edellytti, että kaikki ministeriöt laativat hallinnonalan sektoritutkimuksen kehittämis- ja hyödyntämishjelmat. Ohjelmien valmistuttua tuli asettaa työryhmä laatimaan sanottua kokonaissuunnitelmaa. Työssä tuli tarkastella sektoritutkimuksen kokonaisorganisaatiota, perusrahoituksen kehittämistä kilpaillun rahoituksen suuntaan, yhteistyön tiivistämistä korkeakoulujen kanssa, ministeriöiden sitomattomien tutkimusvarojen kehittämistä, yksittäisiä elinkeinoja palvelevan sektoritutkimuksen ja Suomen elinkeinorakenteen keskinäistä vastaavuutta sekä tutkimuslaitosten organisointimalleja.

Suunnitelman tuli sisältää myös konkreettiset, aikataulutetut toimenpiteet siinä olevien ehdotusten toteuttamiseksi. Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 31.12.2006 mennessä.

Työryhmän puheenjohtajaksi valtioneuvoston kanslia kutsui professori Yrjö Neuvon ja jäseniksi toimitusjohtaja Anne Brunilan (Metsäteollisuus ry.), kehittämisjohtaja Eija Hietasen (SAK ry., tiede- ja teknologianeuvosto), kansliapäällikkö Markku Lehdon (STM), alivaltiosihteeri Juhani Turusen (VM), kansliapäällikkö Jarmo Vaittisen (MMM), rehtori Perttu Vartiainen (Joensuun yliopisto), alivaltiosihteeri Vesa Vihriälän (VNK) ja kansliapäällikkö Ritva Viljasen (SM). Työryhmän sihteeristönä on toiminut tiede- ja teknologianeuvoston sihteeristö.

Työryhmä on pitänyt 10 kokousta. Työryhmä järjesti 28.8.2006 sektoritutkimuksen asiantuntijakuulemisen, johon osallistui tai lähetti kirjallisen kommenttinsa 23 tahoa tai henkilöä. Työryhmä toimeenpani lisäksi 5.5.2006 ministeriöissä tutkimusasioita hoitavien virkamiesten kautta kyselyn, jolla selvitettiin sektoritutkimuksen rooleja ja sisällöllisiä kysymyksiä, tutkimustiedon hankintaa ja hyödyntämistä sekä yhteistyö- ja työnjakokysymyksiä.

Helsingissä joulukuun 18. päivänä 2006



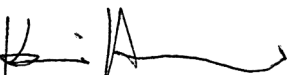
Yrjö Neuvo



Markku Lehto



Perttu Vartiainen



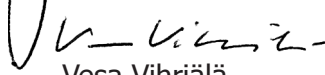
Kai Husso



Anne Brunila



Juhani Turunen



Vesa Vihriälä



Marja Pulkkinen



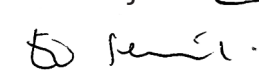
Eija Hietanen



Jarmo Vaittinen



Ritva Viljanen



Esko-Olavi Seppälä

Sisällys

TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	9
1 Johdanto.....	13
2 Aikaisemmat selvitykset	14
3 Sektoritutkimustyöryhmän tekemät lisäselvitykset.....	16
4 Sektoritutkimus ja yhteiskunnan tutkimustarve.....	19
5 Sektoritutkimuksen kehittämisperiaatteet.....	21
LIITTEET	
Liite 1 Tutkimuslaitoskentän kehittämisskenaariot.....	31
Liite 2 Kooste selvitysmies Jussi Huttusen toimenpidesuosituksista 3.9.2004.....	35
Liite 3 Kuulemistilaisuuden 28.8.2006 asiantuntijat.....	43
Liite 4 Sektoritutkimuksen rahoitus- ja henkilöstötietoja	45
Liite 5 Sektoritutkimusta koskeva päätöksentekohahmotelma hallituskauden alkuun.....	49
TÄYDENTÄVÄ MIELIPIDE	51
ERIÄVÄ MIELIPIDE	53

TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

Luotettava, korkeatasoinen tutkimustieto antaa vankan perustan yhteiskunnan kehittämiselle. Sektoritutkimus on se tutkimus- ja kehittämistoiminnan lohko, jonka nimenomaisena tehtävänä on tukea yhteiskuntapolitiikkaa ja yhteiskunnallisia palveluja. Sektoritutkimus on poliittisen päätöksenteon ja yhteiskunnan kehittämisen strateginen resurssi sekä johtamisen keskeinen väline. Sitä tulee sellaisena myös jatkuvasti kehittää kansainvälistä yhteistyötä samalla määrätietoisesti hyödyntäen. Kehittämistyö vaatii sektoritutkimuksen merkityksen kasvaessa sekä tiedon hyödyntämisen että sen tuottamisen parantamista ja tehostamista.

Sektoritutkimustyöryhmä katsoo, että kehittämistoimet tulee keskeisiltä osiltaan perustaa *tilaaja-tuottaja-mallin* mukaiseen toimintaan. Työryhmä esittää, että

1) *sektoritutkimuksen ohjaaminen organisoidaan valtioneuvoston tasolle, lähtökohtana hallitusohjelma*. Hallitusohjelmaan kirjataan sektoritutkimuksen keskeiset kehittämissuunnitelmat. Hallituskauden strategiset painotukset ja uusi toimintamalli määritellään tarkemmin hallitusohjelman pohjalta annettavassa valtioneuvoston sektoritutkimuspäätöksessä hallituskauden alussa;

2) keskeiset ohjausmekanismit valtioneuvoston tasolla ovat *hallituksen strategia-asia-kirja, vuotuiset kehysriihet ja talousarviot sekä talouspoliittinen ministerivaliokunta*. Ylimmän tason ohjausmekanismit toimivat pääministerin johdolla;

3) *sektoritutkimuksen kenttä kootaan neljäksi aihepiiriksi: alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit; osaaminen, työ ja hyvinvointi; kestävä kehitys; turvallisuus*. Jokaista aihepiiriä varten nimetään valtioneuvoston päätöksellä *omistajista (ministeriöt), tutkimuksen muista hyödyntäjistä ja asiantuntijoista koostuva tilaajakonsortio*. Konsortioiden asema ja tehtävät määritellään asetuksella. Konsortiot laativat tutkimusohjelmista koostuvan aihepiirin *tutkimusagendan*, jota toteutetaan sopimusperusteisesti omistajien ja muiden rahoittajien päätöksin. Konsortiot ohjaavat ja linjaavat tutkimusalueidensa kilpailutusta;

4) konsortioiden suunnittelun ja arvioinnin kohteena olevat, tutkimusagendan toteuttamiseen tarvittavat *määrärahat ovat valtion talousarviossa omistajaministeriöiden budjettimomenteilla*. Määrärahat kootaan pääosin tutkimuslaitosten perusrahoituksesta ja ministeriöiden sitomattomista tutkimusvaroista. Vaikka tilaajakonsortioilla ei näin ollen ole itsenäistä päätösvaltaa, tarkoitus on, että niillä kuitenkin on aidosti päätöksentekoa ohjaava asema. *Tilaajakonsortioiden suunnittelun ja arvioinnin kohteena olevien varojen osuus nostetaan asteittain vähintään puoleen kunkin aihepiirin sektoritutkimuksen perusrahoituksesta*. Vuoden 2007 talousarvioesityksen luvuilla tämä tarkoittaa noin 150 miljoonaa euroa eli vajaata kolmannesta laitosten perusrahoituksen koko määrästä;

5) tutkimustiedon tuottajat: *tutkimuslaitokset, korkeakoulut ja muut tutkimusorganisaatiot kilpailevat tutkimusohjelmien tehtävistä laadulla ja relevanssilla*. Tuottajat muodostavat temaattisia tuottajakonsortioita järjestelmädynamiikan parantamiseksi, poistavat päällekkäisyyksiä ja peittävät yhteistyössä tilaajakonsortioiden kanssa tutkimuksen katvealueita;

6) *sektoritutkimukseen osallistuminen on osa korkeakoulujen yhteiskunnallista palvelutehtävää.* Synergisten yhteyksien vahvistaminen sektoritutkimukseen on myös osa korkeakoulujen profiloitumista ja rakennemuutosta. Opetusministeriöllä on tulosohjausvastuu toiminnan ohjaamisessa tähän suuntaan. Ministeriön tulee tukea yhteistyön vahvistamista rahoituksellisin keinoin osana sekä yhteiskunnallisen palvelutehtävän että tutkijankoulutuksen ja tutkijanurajärjestelmän kehittämistyötä. Opetusministeriöllä on keskeinen rooli myös perus- ja sektoritutkimuksen keskinäisessä integraatiossa. Ministeriön tulee osana korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen ohjelmaa tukea korkeakoulujen ja sektoritutkimuslaitosten kampusyhteistyötä, yhteisiä virkoja ja infrastruktuureja sekä strategisia alliansseja;

7) *ministeriöillä on edelleen hallinnonalansa laitosten tulosohjaustehtävä.* Kun laitosten perusrahoituksesta käytetään nykyään yli 40 prosenttia muuhun kuin varsinaiseen tutkimustoimintaan, jää siirtymäkauden jälkeenkin suoran tulosohjauksen piiriin yli kaksi kolmannesta laitosten perusrahoituksella ylläpidettävästä toiminnasta. Tulosohjauksen tulee painottaa laitosten keskittymistä ydintehtäviinsä ja niiden kehittämiseen. Ulkoistaminen ja liikelaitostaminen vahvistavat sekä ao. toimintoja että laitosten ydintoimintojen kehittämistä;

8) *julkisin varoin tuotettujen aineistojen, tilastojen ja rekisteritietojen käyttönsaannin* ehtoja on väljennettävä henkilö- ja muuta tietosuojaa loukkaamatta. Myös käyttönsaannin taloudellisia ehtoja tulee lieventää. Ehtojen väljentäminen on edellytys aineistojen täysipainoiselle hyödyntämiselle;

9) *kansainvälistymisen* lisääminen vaatii kaikkien toimijoiden yhteistyötä. Tilaajakonsortioiden, ministeriöiden ja tutkimusorganisaatioiden on laadittava kansainvälistymisohjelmansa ja lisättävä aktiivisesti kansainvälistä tutkimusyhteistyötään. Ulkomaisten ja kansainvälisten tutkimusorganisaatioiden potentiaali sektoritutkimuksessa on kyettävä hyödyntämään nykyistä selvästi paremmin;

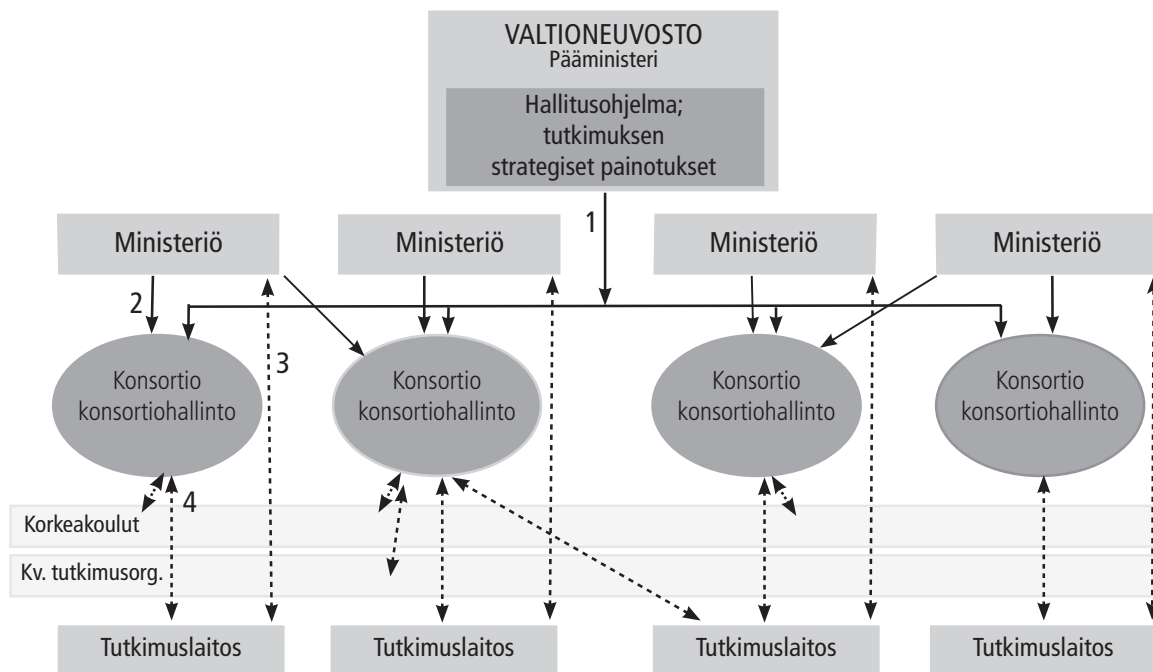
10) *Tutkijaliikkuvuuden lisääminen* on erittäin keskeinen kehittämiskohde. Hallituksen uuden maahanmuuttopoliittisen ohjelman linjaukset velvoittavat vastuorganisaatioita toimimaan aktiivisesti opiskelijoiden ja tutkijoiden Suomen työmarkkinoille tulon edistämiseksi. Tässä tarvitaan säädös- ym. esteiden poistamista ja kannustimien lisäämistä. Suomalaisten tutkijoiden koti- ja ulkomaisen liikkuvuuden lisäämiseksi tarvitaan myös uutta aktiivisuutta tutkimushenkilöstön uudistumisen ja valmiuksien kehittämisen varmistamiseksi. Ministeriöiden tulee tulosohjauksessaan edellyttää tutkimuslaitoksilta tähän tähtääviä konkreettisia toimia. Erityisesti pitkäkestoisten työvierailujen määrä niin Suomeen kuin Suomesta ulkomaille tulee kaksinkertaistaa seuraavan viiden vuoden aikana;

11) *tutkimuslaitoskentän rakenteelliseksi kehittämiseksi* on vuosien mittaan tehty useita ehdotuksia, viimeksi selvitysmies, professori Jussi Huttusen toimesta. Konkreettisiin toimiin on kuitenkin päästy vasta muutamassa tapauksessa siitä huolimatta, että rakenteellisten toimien tärkeys verkostoitumisen rinnalla on sinänsä tunnustettu. Työryhmä pitää tärkeänä, että tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotto temaattisine tuottajakonsortioineen avaa uudenlaisia mahdollisuuksia näiden ja muiden rakenteellisten toimien toteuttamiseen;

12) myös *sektoritutkimuksen muut kehitettävät alueet* kuten yhteisrahoituksen mekanismit, kustannuslaskenta ja laskutusperiaatteet saavat merkittävän kehityssysäyksen tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotosta. Kokonaiskustannusten hallinta on välttämätön edellytys muun muassa ns. yleiskustannusosuuden oikealle mitoittamiselle. Tutkimuslaitosten henkilöstön valmiuksia on tässä yhteydessä kehitettävä ja henkilöstö on asianmukaisesti perehdytettävä uusiin toimintamalleihin ja -tapoihin.

Tilaaja-tuottaja-malli on askel kohti suurempia, hyvin resursoituja toiminnallisia kokonaisuuksia. Kaikkiaan kysymys on uudesta toimintakulttuurista, jossa tilajakonsortioilla on selkeä muutosorganisaation rooli. *Tuottavuusohjelman* nimenomaisena tehtävänä on tukea tätä muutosta. Konsortioiden onnistumista tehtävässään tulee arvioida seuraavan hallituskauden päättyessä.

Sektoritutkimuksen organisointi ja ohjaus



- 1 Sektoritutkimuksen strateginen ohjaus valtioneuvoston taholta
- 2 Ministeriö konsortion omistajana; osallistuminen konsortioiden toimintaan
- 3 Tulosohejaussuhde ministeriön ja tutkimuslaitoksen välillä
- 4 Konsortion esittämät sopimusperusteiset tutkimustilaukset tutkimuslaitoksilta ja muilta koti- ja ulkomaisilta tutkimusorganisaatioilta

1 JOHDANTO

Sektoritutkimuksella tarkoitetaan yhteiskuntapolitiikkaa ja yhteiskunnallisia palveluja tukevaa tutkimusta. Sellaisena se on poliittisen päätöksenteon ja yhteiskunnan kehittämisen strateginen resurssi sekä johtamisen keskeinen väline. Työryhmä tarkastelee tässä mietinnössä toimeksiantonsa mukaisesti *valtion* sektoritutkimusta ja sen kehittämiskysymyksiä. Tässä kentässä keskeisiä toimijoita ovat ministeriöt, valtion tutkimuslaitokset, julkiset rahoittajaorganisaatiot sekä korkeakoulut.

Sektoritutkimuksen avulla hallinnonalat kasvattavat tietopääomaansa ja luovat edellytyksiä yhteiskunnan kehittämiseksi. Näitä sektoritutkimuksen antamia mahdollisuuksia ei tänä päivänä ole vielä hyödynnetty läheskään täysimääräisesti. Syvällistä ja kattavaa sektoriosaamista tarvitaan erityisesti siirryttäessä hallinnon perinteisistä toimintamalleista yhteistyöverkostoihin perustuvaan strategiseen kehittämiseen ja vaikuttamiseen. Sektoritutkimus on myös oleellinen osa EU-tason tiede- ja teknologiayhteistyötä.

Ministeriöt ovat avainasemassa sektoritutkimuksen kehittämisessä ja hyödyntämisessä. Ministeriöt tilaavat ja rahoittavat tutkimusta, tulohjaavat hallinnonalan tutkimuslaitoksia ja hyödyntävät sektoritutkimusta. Ministeriöiden asiantuntemuksesta ja sitoutumisesta toiminnan kaikissa vaiheissa riippuu, miten nopeasti uusi tieto välittyy päätöksenteon perustaksi ja yhteiskuntaan.

Valtion tutkimuslaitokset ovat tärkeimpiä sektoritutkimuksen tekijöitä. Suomessa on 20 tutkimuslaitosta kaikkiaan kahdeksalla hallinnonalalla puolustusministeriön hallinnonalan laitoksia lukuun ottamatta. Lisäksi tulee vuoden 2007 alusta eduskunnan yhteydessä toimintansa aloittava kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos. Tutkimuslaitoksilla on tutkimustehtävän lisäksi vaihtelevassa määrin valvonta- ja muita viranomaistehtäviä, maksullista ja muuta palvelutoimintaa, näytteenottoa, näytepankkien ja erilaisten muiden kokoelmien ylläpitoa, koulutus- ja neuvontatehtäviä jne. Nämä kaikki on otettava huomioon yksittäisiä laitoksia kehitettäessä.

Julkisten tutkimusorganisaatioiden, Suomen Akatemian ja Tekesin, Tilastokeskuksen tutkimustilastossa näkyvä rooli julkisen sektorin (pl. korkeakoulusektori) tutkimustoiminnassa on yllättävän pieni. Vuonna 2005 valtion hallinnonaloilla tehdyn tutkimuksen volyyminä, joka ylitti 500 miljoonaa euroa, vain 44 miljoonaa oli peräisin rahoittajaorganisaatioilta. Rahoittajaorganisaatioiden myöntötiedoista voidaan päätellä niiden tosiasiallinen merkitys tätä suuremmaksi, mutta rahoitusyhteistyössä on työryhmän käsityksen mukaan joka tapauksessa kehitettävää.

Vastaavasti, vaikka Tilastokeskuksen julkaiseman tutkimustilaston mukaan myös hallinnonaloilta *korkeakoululaitokseen* suuntautuva tutkimusrahoitus on erittäin vaatimattonta (noin 35 miljoonaa euroa, pl. opetusministeriö), sen perusteella ei ole mahdollista esittää arviota korkeakoulujen todellisesta merkityksestä sektoritutkimuksessa tai yleensä ministeriöiden tarvitseman tutkimustiedon tuottajina. Korkeakoulut myös peruskouluttavat koko sen henkilöstön, jonka varassa sektoritutkimusta harjoitetaan ja toimintoja kehitetään.

Julkisella sektorilla (pl. korkeakoulusektori) kaikkiaan tehtävä tutkimus on Suomessa resursoitu suhteellisesti hyvin: sen bkt-osuus 0,35 prosenttia on kansainvälisesti korkea. OECD-alueen keskiarvo on noin 0,3 prosenttia ja EU:n noin 0,25 prosenttia bruttokansantuotteesta. Ruotsin vastaava bkt-osuus on varsin pieni, 0,15 prosenttia. Pääosa

Ruotsin sektoritutkimuksesta tehdäänkin yliopistoissa. Suhteessa kokonaistutkimuspanokseen julkisella sektorilla tehty tutkimus on Suomessa kymmenen prosenttia, OECD-alueella ja EU:ssa yli kolmelta. Kaikki julkisella sektorilla tehtävä tutkimus ei ole sektoritutkimusta; tästä paras esimerkki on VTT, joka pääosin toimii laaja-alaisena teknologian kehittäjänä ja innovaatioiden edistäjänä.

Sekä Tanskassa että Norjassa on käynnissä laitoksen merkittävän mittaluokan uudistustyö. Tanskan uudistuksessa, jota vastaa työryhmän hahmottelemista skenaarioista (ks. liite 1) ensimmäistä eli *fuusiomallia*, kysymys on sekä yliopistojen määrän vähentämisestä että tutkimuslaitosten liittämistä uusimuotoisiin yliopistoihin. Tanskan hallitus on päättänyt esityksestään näihin periaatteisiin rakentuvaksi uudeksi 'Tanskan kartaksi' lokakuun 2006 alussa (ks. tarkemmin <http://videnskabsministeriet.dk/site/forside/>). Norjan Forskningsrådın Kunsapsdepartementetille 10.10.2006 jättämässä esityksessä on puolestaan kysymys hyvin samanlaisten konsortioiden muodostamisesta kuin tämän mietinnön luvussa 5. kuvatut tilaajakonsortiot, kuitenkin niin, että Norjan esityksessä myös tutkimuslaitokset on koottu konsortioihin samaan tapaan kuin työryhmän toisessa skenaariossa eli *sektoritutkimuksen tuottajakonsortiomallissa* on tehty. Norjan esitys on vaiheessa, jossa Kunsapsdepartementet neuvottelee siitä muiden ministeriöiden kanssa (ks. tarkemmin <http://odin.dep.no/kd/norsk/bn.html>).

Sektoritutkimuksen käsite on käytännössä varsin monitahoinen. Yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen on itse asiassa vain yksi sektoritutkimuksen monista rooleista. Poliittikkasektorista ja tiedonintressistä riippuen sektoritutkimus liittyy vaihtelevalla painolla esimerkiksi elinkeinonharjoittamiseen, sektoriteknologian kehittämiseen, seurantajärjestelmien ylläpitämiseen tai suoranaisiin innovaatioiden tuottamiseen.

Työryhmän tehtävänä on ollut kokonaissuunnitelman laatiminen valtion sektoritutkimuksen ja sen resurssien kohdentamiseksi yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaan. Tämä tarkoittaa sektoritutkimuksen systeemistä tarkastelua, joka ei lähde yksittäisistä laitoksista vaan järjestelmätasolta, yhteiskunnan tutkimustarpeesta ja siitä, miten tarpeeseen voidaan parhaiten vastata.

2 AIKAISEMMAT SELVITYKSET

Sektoritutkimuksen koottu kehittäminen alkoi Suomessa 1980-luvun alussa. Ensimmäinen, ns. YPP-työryhmän mietintö (YPP = yhteiskuntapolitiikkaa ja yhteiskunnallisia palveluja tukeva tutkimus) valmistui keväällä 1981. Keväällä 1986 valtion tiedoneuvosto ja Suomen Akatemia järjestivät yhdessä YPP-tutkimuksen arviointiseminaarin. Seminaarissa arvioitiin YPP-tutkimuksen tilaa Suomessa, pyrittiin tunnistamaan tutkimustulosten soveltamisen ongelmia ja esteitä sekä selvitettiin mahdollisuuksia julkisen hallinnon ja tieteen yhteisöjen tutkimus- ja koulutusyhteistyön parantamiseen.

Vuonna 1987 toimintansa aloittanut valtion tiede- ja teknologianeuvosto antoi ensimmäisen sektoritutkimuksen pitkäjänteiseen kehittämiseen tähtäävän kannanottonsa vuonna 1988. Kannanottoon sisältyi selkeä sektorivastuun periaate yhteiskuntapoliittikkaan ja palveluihin liittyvän tutkimuksen kehittämisessä.

Vuosina 1992–1993 keskustelua käytiin selvitysmies Pekka Ojalan raportista 'Yksiportaiseen keskushallintoon' (KM 1992:28), jossa esitettiin erityisten kehittämis- ja tutkimuskeskusten luomista hoitamaan keskushallinnon sektoritutkimustehtäviä.

Keskustelu johti 17.6.1993 annettuun valtioneuvoston periaatepäätökseen toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. Siinä annettiin jokaisen hallinnonalan tehtäväksi selvittää tutkimuslaitosten rakenteellisen ja muun kehittämisen tarve ja tehdä sitä koskevat ehdotukset. Hallinnonalakohtaisten selvitysten lisäksi päätös edellytti sektoritutkimusta arvioitavan myös funktionaaliselta pohjalta seuraavilla toimialoilla: 1) ympäristö, energia ja luonnonvarat; 2) työ, terveys ja sosiaaliturva; 3) koulutus ja kulttuuri; sekä 4) liikenne, asuminen ja yhdyskunnat. Julkisen talouden tutkimuksen tuli olla edustettuna kaikissa neljässä selvityksessä. Valtioneuvoston päätöksen mukaan selvitystyön tuli tapahtua valtion tiede- ja teknologianeuvoston johdolla ja koordinoimana.

Periaatepäätökseen sisältyneistä kahdesta ehdotuksesta kehittämis- ja tutkimuskeskuksiksi toinen toteutui vesi- ja ympäristöhallituksesta kehitetyn Suomen ympäristökeskuksen myötä. Opetushallitukselle edellytetty vastaava rooli ('Suomen opetuskeskus') jäi sen sijaan toteutumatta. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes oli perustettu jo aikaisemmin, vuonna 1992, aikaisempien lääkintöhallituksen ja sosiaalishallituksen yhdistämisestä muotoutuneen sosiaali- ja terveyshallituksen muutuksessa uusimuotoiseksi keskuksiksi.

Periaatepäätös käynnisti läpi 1990-luvun kestäneen sektoritutkimuksen selvitys- ja kehittämistyön, jonka ensi vaiheessa, syksyllä 1993, hahmoteltiin ns. sektoritutkimuksen yleismalli. Malli on ohjannut kehittämistoimia tähän päivään asti. Sen mukaan ministeriöiden tulee kyetä hankkimaan tarvitsemansa tutkimustieto aina sieltä, mistä se on eri tekijät huomioon ottaen kulloinkin parhaiten saatavissa. Ministeriöillä tulee siis olla kyky toimia 'vaativana asiakkaana', eikä 'oma' tutkimuslaitos ole kaikissa tapauksissa paras tiedon tuottaja (hallinnonaloilla, joilla ylipäätään on tutkimuslaitos tai laitoksia). Samasta syystä tiede- ja teknologianeuvosto jo varhain alkoi antaa suosituksia ministeriöiden sitomattomien tutkimusvarojen lisäämisestä. Tutkimuslaitoksilla puolestaan tulee olla kyky hankkia itselleen myös muita 'asiakkaita' kuin 'isäntäministeriö'. Onnistunut toiminta avoimilla tutkimusmarkkinoilla katsottiin myös tutkimuksen laadun ja relevanssin mittariksi. Ministeriöitä siis kannustettiin rohkaisemaan hallinnonalansa laitoksia ulkopuoliseen tutkimusrahoituksen hankintaan - näin myös tapahtui, ja ulkopuolisen rahoituksen osuus tutkimuslaitosten t&k-toiminnasta on nykyään keskimäärin miltei samalla tasolla kuin yliopistoissa (44 % – ilman VTT:tä tosin vain 25 %, yliopistoissa 49 %). Menestyksellinen osallistuminen tutkimusyhteistyöhön ja ulkopuolisella rahoituksella tehtävään tutkimukseen on laitoksille osoitus oman toiminnan tasosta ja relevanssista.

1990-luvun aikana annettiin useitakin kehittämiskannanottoja, joista konkreettisin oli suositus kaikkien tutkimuslaitosten riippumattomasta, ulkopuolisesta arvioinnista. Ministeriöt toteuttivat suosituksen vuosikymmenen loppuun mennessä, ja sen seurauksena hallinnonaloilla toteutettiin joukko toimia, jotka vahvistivat erityisesti vertikaalisia suhteita ministeriön ja laitosten välillä hallinnonalojen sisällä. Samaan aikaan myös keskushallinnon uudistamisen puolella jatkettiin kehittämistoimia. Voidaankin puhua sektoritutkimuksen kehittämisestä niin, että toimet välillä painottuivat osaksi julkisen tutkimusjärjestelmän yleistä kehittämistä ja välillä osaksi keskushallinnon uudistamista. Tänäpäin ollaan tässä suhteessa tilanteessa, jossa molemmat kehittämissuunnat vaikuttavat samanaikaisesti.

Tiede- ja teknologianeuvosto totesi tiivistelmänä 1990-luvun kehittämistoimista työn edenneen kaikilla hallinnonaloilla tavoitellun yleismallin suuntaan, mutta arvioi samalla työssä edelleen olevan kolme kriittistä kohtaa: 1) ministeriöiden johdon sitoutuminen sektoritutkimuksen kehittämiseen ministeriöiden strategisena resurssina; 2) vertikaal-

lisen ja horisontaalisen yhteistyön samanaikainen vahvistaminen; ja 3) tutkimuksen rakenteelliset kehittämistoimet. Rakenteelliset toimet ja verkostoyhteistyön vahvistaminen todettiin sektoritutkimusjärjestelmän kehittämisen perusvaihtoehdoiksi, joita molempia tarvitaan. Neljäntenä kohtana on vielä mainittava em. laitosarvioinneista noussut yleinen havainto, jonka mukaan laitosten tutkimustoiminnan laatu oli korkeammalla tasolla kuin toiminnan relevanssi. Epävirallisesti arvioitiin kehittämistoimissaan pisimmälle ehtineiksi ns. keskisuuret tutkimusministeriöt ennen pienimpiä ja kaikkein suurimpia.

Huhtikuussa 2005 annetulla valtioneuvoston periaatepäätöksellä julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä on siten sektoritutkimuksen osalta pitkä taustahistoria ja lukuisia kehittämisvaiheita, uusimpana ministeriöiden itsensä 2000-luvulla toteuttamat sitomattomien tutkimusvarojen käytön arvioinnit. Arviointityö käynnistyi ympäristöministeriön aloitteesta ja ensi vaiheessa mukana olivat liikenne- ja viestintäministeriö, työministeriö ja puolustusministeriö eräiden muiden liittyessä arvioinnin 'toiseen aaltoon'. Työssä käytettiin Hallinnon kehittämiskeskuksen asiantuntemusta ja siellä tätä varten kehitettyä menetelmää. Pisimmälle edenneet ministeriöt ovat laatineet erilaisten arviointiraporttien ja niiden eriasteisen hyödyntämisen pohjalta jo pariakin koko hallinnonalan kattavaa tutkimusstrategiaa. Ministeriöt ovat alkaneet panostaa myös vaikuttavuuden systemaattisen arvioinnin kehittämiseen.

Vuoden 2005 periaatepäätöksen mukaan ministeriöiden tuli laatia sektoritutkimuksen kehittämis- ja hyödyntämishjelmat syyskuun loppuun 2005 mennessä. Näin on tapahtunut. Aineisto osoittaa, että päätöksen arvio kokonaissuunnitelman laatimisen tarpeellisuudesta hallinnonaloittaisten ohjelmien jälkeen oli oikea – vain pari ministeriötä on käsitellyt horisontaaliyhteistyön kysymyksiä ohjelmassaan, hallinnonalarajat ylittäviä rakenteellisia ratkaisuja ei yksikään.

Sektoritutkimustyöryhmän tausta-aineistoon sisältyy jo mainittujen ohjelmien ja raporttien rinnalla luonnollisesti muitakin selvityksiä. Niistä tärkein on professori Jussi Huttusen 3.9.2004 julkistettu, valtioneuvoston periaatepäätöksen valmisteluun kuulunut selvitysmiesraportti 'Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen'. Liitteenä 2 on kooste raportin toimenpidesuosituksista. Sektoritutkimustyöryhmän tehtävänä on ollut jatkaa siitä, mihin aikaisemmissa hankkeissa on edetty. Tämä tarkoittaa tarttumista sektoritutkimuksen kehittämisen vaikeimpiin kysymyksiin ja konkreettisia esityksiä niiden ratkaisemiseksi.

3 SEKTORITUTKIMUSTYÖRYHMÄN TEKEMÄT LISÄSELVITYKSET

Sektoritutkimustyöryhmä täydensi ja päivitti kesän 2006 aikana sektoritutkimuksen kokonaiskuvaa ministeriöille suunnatun kyselyn ja laajan eri alojen asiantuntijoille järjestetyn kuulemistilaisuuden avulla. Kuva täsmentyi muun muassa siitä, miten eri hallinnonaloilla hankitaan ja hyödynnetään tutkimustietoa, mitkä ovat niiden tarvitseman tiedon tuottamismekanismit, millaisessa roolissa tutkimus eri hallinnonaloilla on ja miten yhteistyö- ja työnjakokysymykset on järjestetty. Ministeriöiltä pyydettiin tietoja sektoritutkimuksen sisällöllisistä kysymyksistä ja erityisesti tutkimuksen katvealueista. Kyselyllä pyrittiin kartoittamaan sektoritutkimuksen pahimpia puutteita, toiminnan esteitä, havaittuja heikkouksia ja kehittämistarpeita.

Kuulemistilaisuudessa kuultiin asiantuntijoiden käsityksiä sektoritutkimuksen yleisestä kehittämisestä, muun muassa siitä, miten sektoritutkimusta tulisi kehittää kansallisen

tutkimusjärjestelmän osana, organisatorisesti tai rahoituksen suhteen. Tulisiko pyrkiä tutkimuslaitosten uudelleenryhmittelyyn toiminnallisen yhteistyön pohjalta, mikä on ministeriöiden sitomattomien tutkimusvarojen merkitys sektoritutkimuksessa ja sen kehittämisessä? Miten horisontaaliyhteistyötä tulisi kehittää ja kenellä on vastuu hallinnonalan tarvitseman tutkimustiedon tuottamisesta?

Sekä kuulemistilaisuuden että kyselyn tuloksena työryhmä sai runsaasti tietoa sektoritutkimuksen epäkohdista ja puutteista, mutta myös kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista. Tiivistelmänä voi todeta, että hallinnonalojen kesken on näissä suhteissa selviä eroja. Rahoituksen pirstaleisuus ja epätasainen jakautuminen hallinnonaloille on ongelma. Ministeriöiden mahdollisuudet hoitaa sektoritutkimustehtäväänsä vaihtelevat merkittävästi. Ajantasainen tieto tutkimuksen todellisista kustannuksista puuttuu. Useimmilla hallinnonaloilla ei myöskään ole yhtenäisiä ohjeita hanketarjousten laatimisesta, kustannuslaskennasta, hankkeiden kilpailuttamisesta ja laskutusperusteista.

Selvästi esille nousivat ongelmat tutkimustarpeen määrittelyssä ja arvioinnissa sekä ennakkoinnissa. Hallinnossa ei olla kovin hyvin selvillä siitä, millaista tietoa päätöksenteon ja suunnittelun tueksi tarvittaisiin. Toisaalta olemassa olevaa tutkimusta ei hyödynnetä riittävästi. Tarpeellisena pidetään tunnistaa yhteiskunnan kehityspiirteet ja ongelmakohdat, joihin sektoritutkimuksella voitaisiin vaikuttaa.

Yliopistojen vähäinen rooli sektoritutkimuksessa johtunee osin siitä, että yliopistojen tutkimus ei palvele ministeriöiden tiedontarpeita sekä siitä, että ministeriöt eivät riittävästi kannusta yliopistoja osallistumaan sektoritutkimukseen. Poliitiikkarelevanssi jää näin ollen vähäiseksi. Yliopistoissa on heikko tutkimustraditio monilla sektoritutkimuksen kannalta tärkeillä aloilla eivätkä ne kykene vastaamaan erityisalojen tutkimustarpeisiin.

Yhteistyöhön ja työnjakoon liittyvät kysymykset, päällekkäisten tehtävien määrä, erilaiset tiedottamiseen ja toimintojen koordinointiin liittyvät asiat sekä koulutukseen, tutkijanuriin ja tutkijoiden liikkuvuuteen liittyvät kysymykset ovat selvästi ongelmallisia. Yhteydenpito muihin ministeriöihin ja tutkimuksen tekijöihin ei toimi, tieto ei kulje hallinnonalalta toiselle – toiminta on siiloutunutta. Keskeinen syy lienee se, että sektoritutkimusta ei ole kehitetty valtioneuvoston tasolla kokonaisuutena. Siitä ovat olleet seurauksina tutkimuksen katvealueiden syntyminen, horisontaaliyhteistyön vaikeudet ja epäilemättä myös rahoituksen epätasainen jakautuminen.

Sektoritutkimuksen kokonaisstrategiaa pidetään yhtenä keinona poistaa katvealueita. Kaiken osaamisen ei tarvitse olla omassa organisaatiossa, vaan erilaisten verkostojen ja kumppanuuksien kautta voidaan tarvittava kattavuus varmistaa. Strategisia liittoumia tulisi muodostaa avainalueilla tutkimuslaitosten kesken sekä tutkimuslaitosten ja yliopistojen välille. Tutkijoiden kansainvälinen ja kotimainen laitos- ja sektorirajat ylittävä liikkuvuus tehostaa muualla tuotetun tiedon käyttöönottoa ja on keskeisessä asemassa tutkijoiden urakehityksessä. Liikkuvuus uudistaa tutkimusorganisaatioita, tuottaa uusia ideoita ja parantaa tutkimuksen laatua.

Työryhmä laati kuulemistilaisuutta varten tausta-aineistona kolme tutkimuslaitoskentän kehittämisskenaariota, *fuusiomallin*, *sektoritutkimuksen tuottajakonsortiomallin* ja *'kiihdytetyn evoluution' mallin*. Nämä kolme laitoskentän kehityksen pääsuuntaa esiteltiin kuulemistilaisuudessa liitteen 1 mukaisten SWOT-taulukoiden avulla. Kuulemistilaisuuden asiantuntijat ja heille etukäteen lähetetyt kysymykset ovat liitteenä 3.

Kaikki esitetyt skenaariot saivat kuulemistilaisuudessa kannatusta, selvästi laajimman tuottajakonsortiomalli. Sen etuina pidetään päällekkäisyyksien poistamista, kustannussäästöjen syntymistä mm. yleiskustannuksissa ja laitehankinnoissa. Konsortiomallia pidetään askeleena kohti suurempia hyvin resursoituja yksiköitä, joiden etuna on perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen läheisyys, tutkijoiden parempi liikkuvuus ja mahdollisuudet tutkijanuralla etenemiseen, opetuksen ja työelämän läheisyys sekä toimiva kampusyhteistyö.

Sektoritutkimuksen uudistuminen ja katvealueiden poistaminen edellyttävät tutkimuksen vahvistamista traditionaalisten tieteenalojen rajapinnoilla. Konsortiomallin katsottiin lisäävän sektoritutkimuksen poikkitieteellisyyttä ja uudenlaisten strategisten yhteenliittymien syntymistä tutkimuslaitosten kesken ja myös yliopistojen ja tutkimuslaitosten välille. Ongelmallisena monissa kannanotoissa nähtiin konsortiomallin hallinnollinen ja juridinen asema, monitulosohjaukseen liittyvät kysymykset ja konsortion hallituksen/johtokunnan kokoonpanoon liittyvät seikat.

Keskeisenä linkkinä laitosten ja yliopistojen välillä nähtiin tutkijankoulutus (osittain jo maisterivaiheen koulutus), jossa yhteistyö voisi olla nykyistä huomattavasti tiiviimpää. Yhteisvirkoja pidetään toimivana järjestelynä. Tavoitteeksi esitettiin, että jokaisella tutkimuslaitosprofessorilla on jatkokoulutustehtäviä. Yhteisvirat voisivat koskea myös vierailevia professoreja ja huippututkijoita. Ylisektoraalista liikkuvuutta tulisi edistää erityisesti lähettäessä toteuttamaan tutkijanuramallia.

Suuret hyvin resursoidut yksiköt nähdään mahdollisuutena kehittää sektoritutkimusta osana suomalaista tutkimusjärjestelmää ja vahvistaa sektoritutkimuksen roolia kilpailukykyisten innovaatioympäristöjen kehittämisessä ja strategisten huippuosaamisen keskittymien luomisessa. Sektoritutkimuksen kansainvälistämistä pidetään tarpeellisena, samoin tutkijoiden kansainvälisen liikkuvuuden lisäämistä.

Kuulemistilaisuudessa tuotiin moneen otteeseen esiin kysymys siitä, että julkisin varoin tuotettua tietoa ei saada käyttöön mm. lainsäädännön asettamien esteiden vuoksi. Tutkimustulosten ja datan maksullisuus estää niiden käyttöä ja leviämistä, eivätkä aineistot ole riittävän laajasti käytössä. Myös tiedon hinnoittelu synnyttää ongelmia. Julkisen sektorin tietomonopolin oloissa tiedon ensimyyntin yksikköhinta on liian korkea, mikä estää markkinoiden synnyn ja kehittymisen. Tiedon avoimuus ja hinnoittelu ovat siten kysymyksiä, jotka on ratkaistava.

Sektoritutkimuskonsortioiden rinnalla asiantuntijat pitivät tarpeellisena kehittää ns. tilaaja-tuottaja-mallia. Malli edellyttää tilaajalta eli ministeriöiltä resursseja – sekä vapaata tutkimusrahaa että ”ostajaosaamista” ja toimeksiantojen kilpailutusta. Malli kannustaa ministeriöitä strategiseen tutkimus- ja kehittämistoiminnan suunnitteluun ja suuntaamiseen. Se mahdollistaa ministeriöiden osallistumisen hallinnonalat ylittäviin ohjelmamuotoisiin yhteishankkeisiin ja tulosohjauksen terävöittämiseen ja monitulosohjausmallin kehittämiseen. Horisontaalisten tutkimusaiheiden selvittämiseksi kuulemistilaisuudessa esitettiin yhteisen keskustelufoorumien tai yhteisen rahoitusinstrumentin kehittämistä.

Työryhmä katsoi saamiensa selvitysten ja kuulemistilaisuudessa käydyn keskustelun perusteella, että tutkimuslaitoskenttää kehitettäessä *fuusiomalliin* ei sellaisenaan ole Suomessa perusteita eikä edellytyksiä. Tanskan kehityksen seuraaminen on kuitenkin tarpeellista Suomessa toteutettavien kehittämistoimien tietopohjan vahvistamiseksi.

Tuottajakonsortiomalli tarjoaa työryhmän mielestä nykytilaan verrattuna kiistattomia etuja. Toiminnallisten kokonaisuuksien vahvistaminen olemassa olevien tutkimusorganisaatioiden pohjalta on työryhmän mielestä oikea kehityssuunta. Mallin toteuttamisen kriittisiä kohtia ovat luontevien toiminnallisten kokonaisuuksien hahmottaminen; sektorirajat ylittävien kokonaisuuksien ohjaus, hallinnointi ja budjetointi; sekä katvealueiden ja uusien tutkimustarpeiden vaatima dynamiikka.

'Kiihdytetty evoluutio' merkitsee työryhmän käsityksen mukaan hallinnonalojen sisäisen yhteistyön vahvistamista ja tutkimuksen aseman sektoripohjaista kehittämistä nykyisen organisaation ja resurssien puitteissa. Tällaiset toimet ovat tärkeitä kaikilla hallinnonaloilla, mutta vain niiden varaan jääminen tarkoittaa kokonaisuuden kannalta epätydyttävän perusasetelman säilymistä ja välttämättömän horisontaaliyhteistyön kehittämisedellytysten heikkenemistä.

Arvionaan työryhmä totesi, että mikään skenaario ei sellaisenaan tuo ratkaisua sektoritutkimuksen kehittämiseen kokonaisuutena, sekä tutkimustiedon kysyntä että sen tarjonta huomioon ottaen. Tuottajakonsortiomalli on oikeansuuntainen, mutta toimiva kokonaisratkaisu vaatii laajempaa näkemystä ja niin kysyntä- kuin tarjontamekanismien uudistamista.

4 SEKTORITUTKIMUS JA YHTEISKUNNAN TUTKIMUSTARVE

Suomen kansallisena strategiana on turvata kestävä ja tasapainoinen yhteiskunnallinen ja taloudellinen kehitys. Strategian toteutuminen edellyttää vakaata talouskasvua, korkeaa työllisyyttä ja tuottavuutta sekä hyvää kansainvälistä kilpailukykyä. Tutkimuksen ja teknologisen kehitystyön ja niiden tulosten hyödyntämisen määrätietoisella tehostamisella on tässä oleellinen merkitys. Ne ovat tärkeässä asemassa myös vastattaessa hyvinvointiyhteiskunnan rakenteisiin, kulttuuriin ja ympäristöön kohdistuviin haasteisiin. Nykytilanteessa on lisäksi erityisenä haasteena palvelusektorin kehittäminen.

Suomen sektoritutkimusjärjestelmä on kehittynyt kulloinkin havaitun tutkimustarpeen myötä erillisin kehittämisratkaisuin. Näkökulmaero yliopistolaitokseen, jota on jo vuodesta 1967 alkaen koskenut erityinen korkeakoululaitoksen kehittämislaki, on selvä. Nykyään puolustusministeriö mukaan lukien yhdeksällä hallinnonalalla toimii ainakin yksi tutkimuslaitos. Neljällä hallinnonalalla tarvittavasta sektoritutkimuksesta huolehditaan muin järjestelyin. Selvä ero näiden kahden hallinnonalaryhmän välillä on siinä, että tutkimuslaitokset edustavat vakaata, pysyvää tutkimusresurssia, kun em. muista järjestelyistä varsinkin ministeriöiden sitomattomien tutkimusvarojen kehitys on osoittautunut epävakaaaksi ja samalla aikaisempaa ennakoimattomammaksi.

Työryhmä on tarkastellut valtion tutkimusrahoituksen suuntautumista eri kohdealueille Tilastokeskuksen laatimien ns. budjettianalyysien avulla (ks. tarkemmin liite 4). Budjettianalyysit selvittävät valtion talousarviossa vuosittain eri tarkoituksiin osoitettavan tutkimusrahoituksen määrän ja kehityksen hallinnonaloittain, organisaatioittain ja rahoituksen yhteiskunnallisen tavoitteen mukaan. Sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö ovat suurimmat sektoritutkimusministeriöt. Laitoksista erottuvat kokonaisvolyymitaan suurimpana ensin VTT, jonka toiminnan pääosa: teknologian kehittäminen ja sille perustuvien innovaatioiden tuottaminen, sijoittuu kuitenkin luvussa 1. määritellyn sektoritutkimuksen ulkopuolelle. Muista laitoksista suurimmat ovat Geologian tutkimuskeskus (GTK), Työterveyslaitos (TTL), Suomen ympäristökeskus (SYKE), Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus

(MTT), Kansanterveyslaitos (KTL), Ilmatieteen laitos ja Metsäntutkimuslaitos (Metla). Tutkimusvolyymitaan VTT:n jälkeen suurimmat ovat MTT, Metla ja KTL.

Tutkimustarve ja tutkimuslaitosten rooli voivat määräytyä hyvinkin eri tavoin. Teknologian kehittäminen ja sille perustuvien innovaatioiden tuottaminen, elinkeinon kehittymisen tukeminen, julkisten palvelujen tuottaminen ja kansalaisten terveydestä tai hyvinvoinnista huolehtiminen ovat olleet tärkeällä sijalla tutkimusta kehitettäessä sen rinnalla, että sektoritutkimuksen tulee vahvistaa yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon tietopohjaa. Voi sanoa, että eri aikoina ja eri syistä julkinen valta on katsonut tarpeelliseksi osoittaa resursseja yhteiskunnan tärkeitä toimintoja palvelemaan tutkimukseen. Päätökset ovat osoittautuneet hyvin pysyviksi, eikä tutkimustarpeen muutoksia ole kokonaisuutena arvioitu. Järjestelmädynamiikka on ollut riittämätöntä, mistä syystä tämän päivän näkökulmasta sektoritutkimuksen panostekijät eivät ole organisoituneet optimaalisesti.

Mainitut syyt yhdessä toiminnan siiloutumisen kanssa ovat johtaneet edellä jo todettuihin epäkohtiin: päällekkäisyyksiin, katvealueisiin ja tutkimusaukkoihin, horisontaalikysymysten jäämiseen liian vähäiselle huomiolle ja korkeakouluysteistyön hitaaseen kehittymiseen.

Tunnistetut sektoritutkimuksen katvealueet osoittavat, että uusiin tutkimustarpeisiin ei aina ole kyetty vastaamaan. Työryhmä viittaa tässä yhteydessä sille työn aikana eri tahoilta esitettyihin esimerkkeihin tutkimusaukoista. Seuraavaan luetteloon ei sellaisenaan ole otettu kantaa: *tietoyhteiskunnan tutkimus; koulutusta ja sen taloudellista ja muuta vaikuttavuutta koskeva tutkimus; markkinoiden toimivuus, erityisesti kilpailuosuhteiden arviointi; kehitystaloustieteen tutkimus; innovaatiotutkimus; politiikan tutkimus ja tutkimuksen liittyminen politiikan valmisteluun ja toteutukseen (vaikutavuusarviointi); globalisaation tutkimus; turvallisuustutkimus; julkishyödykkeisiin liittyvä tutkimus; oikeussosiologinen ja kriminologinen tutkimus; sosiaaliturvan talouden tutkimus; kaupunkitutkimus; väestön ikääntymisen vaikutusten tutkimus.*

Ministeriöillä on Suomessa ns. sektorivastuu hallinnonalan kannalta tärkeästä tutkimuksesta ja sen hyödyntämisestä. Vastuu on korostunut ministeriöiden strategisen roolin muutoksen myötä. Ministeriöiden on entistä paremmin kyettävä ottamaan haltuunsa ja hyödyntämään uutta tietoa omien tehtäviensä hoidossa. Tämä vaatii sekä asiantuntevaa ohjausotetta tutkimuslaitoksiin että hyvää 'ostajaosaamista' tilaaja-tuottaja-mallin mukaan hankittavan, kilpailutettavan tutkimuksen osalta. Hallinnon ja politiikkojen uskottavuus ja hyväksyttävyyt edellyttävät laajenevasti tutkimuksellista näyttöä ja luottamusta herättävää osaamista. Lähtökohdat ja tähän käytettävissä olevat resurssit vaihtelevat. Sama koskee niitä valmiuksia, jotka ovat tarpeen arvioitaessa lainsäädännön ja erilaisten politiikkatoimenpiteiden vaikutuksia ja vaikuttavuutta yhteiskunnassa.

Tilastokeskuksen budjettianalyyssissa käytetty *yhteiskunnallinen tavoiteluokitus* on tiivistettynä seuraavanlainen:

- 1) sisäinen ja ulkoinen turvallisuus
- 2) ympäristö, energia ja luonnonvarat
- 3) koulutus ja kulttuuri
- 4) terveys, hyvinvointi, työ ja kuluttajuus
- 5) liikenne, asuminen ja yhdyskunnat (infrastrukturi)
- 6) elinkeinot ja elinkeinopolitiikka (teollisuus, maa- ja metsätalous, palvelut)
- 7) muu yhteiskuntapolitiikka (oikeuspolitiikka, talouspolitiikka).

Ei ole tarkkaa tietoa siitä, missä määrin esimerkiksi sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden tai palvelusektorin kehittämisen vaatimaa sektoritutkimusta tehdään korkeakouluissa tai muissa tutkimusorganisaatioissa. Erinäisistä jaotteluihin liittyvistä vaikeuksista ja tulkinnanvaraisuuksista huolimatta on kuitenkin ilmeistä, että olemassa olevan sektoritutkimuskentän ja yhteiskunnan politiikkasektoreiden kohtaaminen jää vajaaksi. Työryhmä tarkastelee näitä kysymyksiä mietinnön seuraavassa luvussa.

5 SEKTORITUTKIMUKSEN KEHITTÄMISPERIAATTEET

Sektoritutkimuskentän keskeiset toimijat ovat tutkimuksen 1) *'omistajat'*, ministeriöt, jotka tilaavat ja teettävät tutkimusta, tulosohjaavat hallinnonalansa tutkimuslaitoksia ja joiden budjettikehyksissä ao. sektorin tutkimustoimintaan osoitetut sidotut ja/tai sitomattomat määrärahat ovat; 2) *'asiakkaat'*, sektoritutkimuksen, erityisesti tutkimuslaitosten tuottaman tutkimustiedon hyödyntäjät niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla; sekä 3) *tutkimuslaitokset* ja muut sektoritutkimustietoa tuottavat tutkimusorganisaatiot kotimaassa ja ulkomailla. Näiden kolmen tahon yhteistoiminnan sujuminen ratkaisee onnistumisen tutkittuun tietoon perustuvassa yhteiskunnan ja talouden kehittämisessä.

Sektoritutkimusjärjestelmä on toimiva, jos sekä tutkimustiedon kysyntä että sen tarjonta ovat asiantuntevia, toimivat hyvin ja vastaavat toisiaan. Ministeriöt ja muut tutkimuksen hyödyntäjät kykenevät tällöin hankkimaan ja käyttämään tutkimustietoa täysipainoisesti omien tehtäviensä hoitamisessa: tilaajaosaaminen on kohdallaan. Vastaavasti tutkimustiedon tuottajien puolella suomalaiset tutkimusorganisaatiot, ennen muuta juuri sektoritutkimuksen tekemistä varten perustetut valtion tutkimuslaitokset, kykenevät toimintansa laadulla ja relevanssilla vastaamaan myös ennakoivasti yhteiskunnan moninaisiin tutkimustarpeisiin. Hallinnonaloilla on näissä suhteissa tapahtunut monenlaista myönteistä kehitystä, kuten luvussa 2 on esitetty. Järjestelmässä on kokonaisuutena katsoen kuitenkin selviä puutteita, jotka ilmenevät myös niin professori Huttusen selvitysmiesraportista kuin ministeriöiden tuottamasta aineistosta ja kuultujen asiantuntijoiden lausunnoista.

Yhteiskunnan tutkimustarve tulisi kyetä tyydyttämään sektoritutkimuksessa nykyistä paremmin. Sektoritutkimuksen kenttä on suhteellisen hajanainen eivätkä valtion tutkimuslaitokset muodosta varsinaista toiminnallista kokonaisuutta. Sektoritutkimusta on yleensä tarkasteltu yhden tutkimuslaitoksen tai hallinnonalan näkökulmasta, mikä on osaltaan johtanut sektoritutkimuksen kokonaisresurssien epätasaiseen jakautumiseen. Tutkimuksen rooli ja kehittämisedellytykset vaihtelevat sekä hallinnonaloittain että tutkimusalueittain. Erityinen ongelma on lisäksi siinä, että nykyään ministeriöillä on varsin erilaiset mahdollisuudet tutkimustiedon hankkimiseen ja hyödyntämiseen siitä riippuen, onko niiden välittömässä käytössä tutkimuslaitosresursseja vai ei.

Työryhmä toteaa, että sektoritutkimuksen kehittämiseen kuuluu *hallinnonaloittaisen kehittämistyön* ja *ministeriöiden (ja muiden tahojen) yhteistyötä vaativien tutkimuskokonaisuuksien* ohella myös koko *valtioneuvoston tason strateginen tutkimustoiminta*, jolla haetaan ratkaisuja Suomen tulevaisuuden kannalta keskeisiin haasteisiin, esimerkiksi kansalaisten terveyden ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen ja globalisaation myötä etenevä talouden ja kulttuurin muutos. Kokonaisuuden hallinta on välttämätöntä, jotta sektoritutkimus, sen hyödynnettävyys ja hyödyntäminen voisivat kehittyä yhteiskunnan muuttuvia tutkimustarpeita vastaavalla tavalla.

Sektoritutkimuksen kansallinen koordinaatio ja hallituksen strategiset tutkimuspainotukset

Työryhmä katsoo, että sektoritutkimuksen ohjaaminen tulee organisoida valtioneuvoston tasolle sekä tutkimuksen sisällöllisen merkityksen että sen strategisten linjausten hallinnonalarajat ylittävän luonteen vuoksi. *Lähtökohdat tulee esittää hallitusohjelmassa.* Työryhmän käsityksen mukaan hallitusohjelmaan tulee kirjata tiede-, tutkimus- ja koulutuspolitiikan muiden linjausten rinnalle *sektoritutkimuksen kehittämislinjaukset.* *Hallituskauden strategiset painotukset* määrittellään hallitusohjelman pohjalta hallituskauden alussa.

Kehittämislinjausten tulee sisältää kuvaus sektoritutkimuksen yleisistä tavoitteista, resurssien kehittämisestä ja suuntaamisesta sekä antaa lähtökohdat sektoritutkimuksen organisoinnin kehittämiselle. Tässä yhteydessä olisi hyödyllistä todeta, miten ja millä aikataululla sektoritutkimukselle asetettuja tavoitteita täsmennetään hallituksen strategia-asiakirjalla, kehyspäätöksillä ja talousarvioilla sekä miten tutkimuksen koordinaatio pääpiirteissään toteutetaan. Työryhmä on hahmotellut tätä kuvaavan aikataulutetun päätöksentekokaavion, joka on liitteenä 5.

Strategisia painotuksia voi olla enintään 4-5 yhden hallituskauden aikana. Näihin teemoihin yhteensä osoitettavien resurssien määrä tulisi määrittellä painotuksista päätettäessä. Työryhmä toteaa, että tällaisia läpäiseviä kokonaisuuksia voivat tulevalla hallituskaudella olla esimerkiksi *väestörakenteen muutosten vaikutusten tutkimus* sekä (varsinkin politiikkatoimien ja lainsäädännön) *vaikuttavuuden tutkimus ja arviointi.*

Hallitusohjelmassa tulee lisäksi todeta, miten huolehditaan niin strategisten painotusten kuin yleensä sektoritutkimuksen kehittämisestä valtioneuvoston tasolla. Keskeiset mekanismit tässä ovat *hallituksen strategia-asiakirja, vuotuiset kehysriihet ja talousarviot* sekä *talouspoliittinen ministerivaliokunta.* Ylimmän tason ohjausmekanismit toimivat siten viime kädessä *pääministerin johdolla.*

Valtioneuvoston tason toiminnalla on hallituksen omien painotusten toteuttamisen rinnalla keskeinen merkitys alla kuvattavien sektoritutkimuksen *tilaajakonsortioiden* työn ohjauksessa. Ilman tämän tason ohjausotetta ei kyetä varmistumaan siitä, että sektoritutkimuksen panostekijät on organisoitu yhteiskunnan tutkimustarvetta vastaavalla tavalla.

Tilaajakonsortiot ja yhteiskunnan tutkimustarve

Työryhmä on jakanut yhteiskunnan tutkimustarpeen neljään aihepiiriin luvun 4. lopussa esitetyn jaottelun pohjalta. Aihepiirit ovat

- 1) *Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit*
- 2) *Osaaminen, työ ja hyvinvointi*
- 3) *Kestävä kehitys*
- 4) *Turvallisuus.*

Työryhmä katsoo, että kutakin aihepiiriä varten on kyettävä luomaan jo tulevan hallituskauden alussa sellaiset toimintamekanismit ja resurssit, joiden avulla tilaajaosaaminen voi vahvistua, sektoritutkimuksen ohjaaminen tehostua ja tutkimuksen hyödyntäminen kehittyä. Sektoroitumista tulee kyetä vähentämään ja toimintojen dynamiikkaa parantamaan. Nämä tavoitteet ovat saavutettavissa organisoimalla kunkin aihepiirin omistajien ja asiakkaiden yhteistyö ja sektoritutkimus toiminnalliseksi kokonaisu-

deksi, jota työryhmä kutsuu *tilaajakonsortioiksi*. Tietyn vertailukohdan tässä tarjoaa tapa, jolla hallituksen nykyiset politiikkaohjelmat on organisoitu.

Tilaajakonsortioilla ei ole itsenäistä taloushallinnollista asemaa; tämä asema on rahoitavilla ministeriöillä. Tilaajakonsortioilla on kuitenkin oltava virallinen neuvoa-antava asema, josta säädetään asetuksella. Asetukseen kirjataan konsortioiden koostumus, hallinto ja tehtävät sekä toimintaperiaatteet kuten keskeinen yhteistyövelvoite omistajien, (muiden) asiakkaiden ja tutkimusorganisaatioiden suuntaan. Vaikka tilaajakonsortioilla ei näin ollen ole itsenäistä päätösvaltaa, tarkoitus on, että niillä kuitenkin on aidosti päätöksentekoa ohjaava asema.

Jokaisella tilaajakonsortioilla tulee olla toimiva hallinto, joka muodostuu omistajista, asiakkaista ja riippumattomista asiantuntijoista. He ohjaavat kokonaisuuden toimintaa laatimalla myös uudet tutkimustarpeet, tutkijankoulutuksen ja tutkijanuran kehittämissymykset sisältävän aihepiirin *tutkimusagendan*, joka koostuu tutkimusohjelmista. Tutkimusagendaa toteutetaan sopimusperusteisesti omistajien ja muiden rahoittajien päätöksin. Konsortiot ohjaavat ja linjaavat tutkimusalueidensa kilpailutusta. Määrärahat on valtion talousarviossa sijoitettu omistajien budjettimomenteille samaan tapaan kuin hallituksen politiikkaohjelmissa. Käyttöön osoitettavat määrärahat siirretään tutkimuslaitoksista asteittain omistajaministeriöiden käyttöön. *Tuottavuusohjelman* erityisenä tehtävänä on tukea resurssien irrottamista ja niiden suuntaamista keskeisiin tutkimuskohteisiin.

Tilaajakonsortioiden toiminta perustuu tilaaja-tuottaja-mallille, jonka oleellinen piirre on tutkimustehtävien kilpailuttaminen. Tutkimuksen tuottajien (tutkimuslaitosten, korkeakoulujen, muiden koti- ja ulkomaisten tahojen) asiana on kilpailla avautuvista tutkimustehtävistä laadulla ja relevanssilla. Tutkimusagendan sisältämien tutkimusohjelmien pohjalta kilpailutettavat tutkimustehtävät ovat laajuudeltaan ja kestoaltaan merkittäviä, mikä tekee ne kiinnostaviksi myös ulkomaisten ja kansainvälisten tutkimuslaitosten ja -ryhmien näkökulmasta. Kilpailuasetelmaan kuuluvat strategiset tuottaja-allianssit ja niiden tuomat kilpailuedut. Ministeriöiden asiana on tulosohtaja hallinnonalansa tutkimusorganisaatioita (tutkimuslaitokset, korkeakoulut) niin, että tuottajayhteistyö vahvistuu ja saavutetaan konkreettisia synergiahyötyjä myös koko tutkimusjärjestelmän tasolla.

Tilaajakonsortioiden tehtävä on varsin vaativa. Niillä tulee olla hyvä asiantuntemus ja vahva ohjauskyky, jonka avulla laitoksen dynamiikka voidaan aidosti parantaa ja saada aikaan myös rakenteellisia uudistuksia. Tuloksellisen toiminnan perusedellytyksiin kuuluu myös omistajien, (muiden) asiakkaiden ja tutkimusorganisaatioiden sitoutuminen konsortioiden ja ministeriöiden väliseen sopimusperusteiseen yhteistyöhön. Kaikkiaan kysymys on uudesta toimintakulttuurista, jossa konsortioilla on selkeä muutosorganisaation rooli. Konsortioiden onnistumista tehtävässään tulee arvioida hallituskauden päättyessä.

Työryhmä esittää seuraavassa lyhyet luonnehdinnat jokaisesta aihepiiristä. Kunkin aihepiirin omistajat ovat myös tutkimuksen keskeisiä asiakkaita. Kaikkien aihepiirien toimintaan sisältyy varsinaisen tutkimustyön lisäksi säädösympäristön ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi.

Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit

Tutkimuksen avulla voidaan ennakoivasti vastata elinkeino- ja yhteiskuntarakenteen jatkuvaan muutokseen sekä parantaa innovaatiodynamiikan vahvistamisen

perusedellytyksiä. Tutkimus palvelee alueellisen kehityksen, liikennejärjestelmien, yhdyskuntarakenteen sekä rakennetun infrastruktuurin kehittämistä siten, että tietoon ja osaamiseen perustuva myönteinen kehitys kyetään varmistamaan.

Aihepiirin arvioitu tutkimusvolyymi vuonna 2006 on noin 85 miljoonaa euroa. Aihepiirin omistajat ovat SM, VM, OPM, LVM, KTM ja YM.

Osaaminen, työ ja hyvinvointi

Tutkimus auttaa vastaamaan osaamistarpeiden ja työvoiman kysynnän muutoksiin. Tavoitteena on myös t&k-toiminnan ja sen vaikuttavuuden edistäminen. Tutkimus tukee yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvoinnin kokonaisvaltaista edistämistä, julkisten toimien vaikuttavuuden parantamista hyvinvoinnin eri osa-alueilla sekä palvelujen tuottamista tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti, kansantuloa ja hyvinvointia lisäävällä tavalla. Aihepiiri kattaa terveyteen, sosiaaliturvaan, tulonjakoon, työmarkkinoiden toimivuuteen ja työllisyyteen sekä kuluttajakysymyksiin liittyvät hyvinvoinnin osa-alueet.

Aihepiirin arvioitu tutkimusvolyymi vuonna 2006 on noin 135 miljoonaa euroa. Aihepiirin omistajat ovat VM, OPM, KTM, STM, ja TM.

Kestävä kehitys

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa luotettavaa tietoa ympäristön tilasta, tehostaa siinä tapahtuvien muutosten seurantaan sekä analysoida keinoja ympäristön tilan parantamiseksi ja maaseudun kehittämiseksi. Aihepiiriin sisältyvät luonnonvarojen kestävä ja tehokas hyödyntäminen, energiahuolto ja säästäminen sekä luonnonvarojen ja eri energialähteiden käytön taloudelliset ja yhteiskunnalliset edellytykset.

Aihepiirin arvioitu tutkimusvolyymi vuonna 2006 on noin 220 miljoonaa euroa. Aihepiirin omistajat ovat MMM, LVM, KTM ja YM.

Turvallisuus

Tutkimus palvelee sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kokonaisvaltaista parantamista, turvallisuustilanteen ja sen eri osatekijöiden analysointia sekä olemassa oleviin ja uusiin uhkiiin vaikuttamista ja varautumista.

Aihepiirin arvioitu tutkimusvolyymi vuonna 2006 on noin 60 miljoonaa euroa. Aihepiirin omistajat ovat VNK, UM, OM, SM, PLM ja STM.

Konsortioiden yhtenäisten toimintaperiaatteiden, keskinäisen yhteistyön ja kokonaisuuden varmistaminen edellyttää työryhmän käsityksen mukaan konsortioiden erityispiirteet huomioon ottavaa valtioneuvoston tason ohjeistusta, jossa voidaan tarvittaessa määritellä konsortioille myös 'osaomistajia' edellä lueteltujen ministeriöiden lisäksi.

Esitetty kysynnän organisointitarpeista lähtevä neljän tutkimuskokonaisuuden malli ei sisällä tutkimustoiminnan perusrahoitusta lukuun ottamatta mitään kannanottoa nykyisiin valtion tutkimuslaitoksiin, laitosten nykyinen tulosohjaus mukaan lukien. Tutkimuksen tuottajapuolen kehittämistoimia tarkastellaan kootusti jäljempänä. Se, mikä osa nykyisestä tutkimuksen perusrahoituksesta siirretään kuvatus uuden sektoritutkimushallinnon suunnittelun ja arvioinnin kohteeksi, tulee selvitettäväksi kun-

kin kokonaisuuden muodostamisen yhteydessä. Tietyn lähtökohdan selvityksille antaa seuraava numeroaineisto:

- Tutkimuslaitosten yhteenlasketut toimintamäärärahat ovat TAE2007:ssä 470 miljoonaa euroa.
- Tästä arvioidaan tutkimukseen käytettävän 274 miljoonaa euroa eli 58 %.
- Perusrahoituksen lisäksi tutkimukseen käytetään ulkopuolista rahoitusta, jonka määräksi vuonna 2006 tilastokeskus arvioi 214 miljoonaa euroa eli 44 % laitosten tämän vuoden koko tutkimusvolyyymista.

Yli 40 prosenttia laitosten perusresursseista käytetään siis muuhun kuin varsinaiseen tutkimustoimintaan. Tähän kysymykseen palataan jäljempänä. *Tilajakonsortioiden suunnittelun ja arvioinnin kohteena olevien varojen osalta työryhmän arvio on, että määrä voisi asteittain nousta runsaaseen puoleen kuhunkin aihepiiriin nykyisin käytetystä tutkimuksen perusrahoituksesta. Vuoden 2007 luvuilla tämä tarkoittaisi noin 150 miljoonaa euroa.* Myös rahoittajaorganisaatioiden tulisi osallistua nykyistä vahvemmin konsortioiden tutkimusagendaan sisältyvien ohjelmien toteuttamiseen konsortioiden kautta. Rahoittajilla on niin ikään tärkeä rooli niin tilaaja- kuin tuottajakonsortioiden horisontaaliyhteistyön edistämässä.

Ministeriöille jää luonnollisesti hallinnonalansa laitosten tulosohtehtävä. Ohjauskykyä on kehitettävä, jotta laitosten peruskompetenssit ja ne muut kuin varsinaiset tutkimustehtävät, joiden ylläpito laitoksissa on jatkossakin perusteltua, kehittyvät ja hoidetaan hyvin. VTT Innovaatiotutkimuksen ja neljän ministeriön (VM, MMM, KTM ja STM) yhteistyönä onkin äskettäin käynnistynyt ministeriöiden ja tutkimuslaitosten välisen tulosohteussuhteen arvioiva kehittäminen (ns. VALO-hanke). Hanke toteutetaan vuosina 2006–2008.

Tutkimustiedon tuottajat

Tutkimustiedon tuottamisen tulee olla organisoitu vastaamaan mahdollisimman hyvin yhteiskunnan tutkimustarpeeseen. Kotimaisen tutkimustoiminnan osalta kolme kysymystä vaatii työryhmän mielestä erityisiä toimenpiteitä: 1) edellä todettu tutkimuslaitoskentän hajanaisuus samanaikaisine katvealueineen ja päällekkäisyyksineen; 2) korkeakoulujen vähäinen osallistuminen sektoritutkimukseen; sekä 3) järjestelmädynamiikan parantaminen.

Tilajakonsortioiden muodostaminen ei siis sinänsä merkitse tai edellytä mitään muutoksia nykyisten tutkimuslaitosten hallinnolliseen asemaan, sisäiseen organisointiin tai tulosohteukseen. Tutkimustarjonta on kuitenkin saatettava sektoritutkimuksen strategista merkitystä vastaavalle tasolle. Se tarkoittaa toimenpiteitä, joilla vähennetään tutkimuksen päällekkäisyyttä ja katvealueita sekä parannetaan koko tutkimusjärjestelmän kykyä ja mahdollisuuksia osallistua korkeatasoisen ja relevantin sektoritutkimustiedon tuottamiseen. Tutkimuksen panostekijät on kyettävä kohdistamaan tutkimustarpeen kannalta nykyistä osuvammin, mikä tarkoittaa ennakoivan otteen korostumista ja *’luopumisosaamisen’* merkitystä tiedon tuottajien toiminnassa ja tutkimuslaitosten ohjaamisessa: kaikkea ei tarvitse tehdä itse. Nämä kehityssuunnat tukevat myös temaattisten *’tuottajakonsortioiden’* muodostamista liitteen 1 konsortiomallin esittämällä tavalla. Korkeakoulusektoria on hyödynnettävä sektoritutkimuksessa selvästi nykyistä paremmin. Opetusministeriöllä on tulosohteusvastuu toimintojen ohjaamisessa tähän suuntaan.

Perusrahoituksen osittainen muuttaminen tilaajakonsortioiden tarjoamista tutkimustehtävistä kilpailtavaksi poistaa ajan myötä osan laitospöytäkirjojen nykyisistä rakenteellisista jäykkyyksistä ja toiminnallisista puutteista. Se parantaa myös sosiaalisen ja teknologisen innovaatiotoiminnan edellytyksiä. Tutkimuslaitosten osalta kehittämistoimiin vaikuttaa muun ohella se, että niillä on yleensä varsinaisen sektoritutkimuksen rinnalla muitakin tehtäviä, joihin siis käytetään keskimäärin yli 40 prosenttia laitosten perusrahoituksesta; 'muiden' tehtävien osuus on eräissä laitoksissa jopa 90 prosenttia varainkäytöstä.

Laitosten tehtäväkirjo voi laajimmillaan käsittää perustutkimuksen, politiikan valmisteluun palvelevan tutkimuksen, elinkeinon kehittämistä palvelevan tutkimuksen, ulkopuolisille asiakkaille tehtävän (maksullisen) tutkimuksen, mahdollisesti muutakin maksullista toimintaa, politiikkatoimien jälkiarviointia, erilaisia neuvonta- ja koulutustehtäviä, näyttötoimintaa, seuranta- ja monitorointia sekä näytepankkien ja muiden kokoelmien ylläpitoa, viranomais- ja valvontatehtäviä, tilastointia, teknologian siirtoa ja kaupallistamiseen liittyviä toimia. Kokonaisuuteen kuuluvat lisäksi lukuisat kenttä-, koe- ja tutkimusasemat, joita on aika ajoin selvitelty myös erikseen, viimeksi äskettäin opetusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön yhteisessä työryhmässä.

Kaikki laitosten 'muut' tehtävät tulevat tarkasteluun varsinkin rakenteellisten kehittämistoimien yhteydessä. Laitospöytäkirjojen rakenteelliseen kehittämiseen kuuluvat muun ohella liiketaloudellisten toimintojen selkeä erottaminen sekä laitosten tai niiden osien siirrot ja yhdistelyt hallinnonaloilla ja niiden kesken. Sekä ministeriöiden että tilaajakonsortioiden intressinä on, että sektoritutkimuksen 'tuottajakoneisto' on mahdollisimman hyvässä kunnossa. Tilaaja-tuottaja-mallista saatavat kokemukset osoittavat, missä määrin rakenteellisia uudistuksia syntyy orgaanisen, markkinoiden tiettyyn mittaan ohjaaman kehityksen myötä, ja missä määrin niitä toteutetaan poliittisen päätöksenteon suoranaisesti ohjaamana.

Suhde korkeakoululaitokseen tulee samalla arvioitavaksi uudelleen. Sektoritutkimukseen osallistuminen on tärkeä osa korkeakoulujen yhteiskunnallista palvelutehtävää. Se on samalla osa korkeakoulujen profiloitumista ja rakennemuutosta. Yhteyksien kehittäminen tarjoaa sekä tutkimuslaitoksille että korkeakouluille synergisiä etuja, jotka tulee yhteistyönä kyetä myös hyödyntämään: päällekkäisyyksien purkaminen, toisiaan täydentävien kompetenssien yhdistely, fyysisten resurssien yhteiskäyttö jne. Käytännöllisiä tapoja tiivistää yhteistyötä ovat mm. kampusyhteistyö, yhteiset virat ja infrastruktuurit, henkilökierro ja muut liikkuvuutta lisäävät yhteiset toimet, sekä erilaiset strategiset allianssit: pitkäaikaiset yhteistyösopimukset, yhteiset tutkimusohjelmat, eri tasoilla toteutettava koulutusyhteistyö jne. Opetusministeriön asiana on tukea yhteistyön vahvistumista osana sekä em. palvelutehtävän että tutkijankoulutuksen ja tutkijanurajärjestelmän kehittämistä.

Synergisten etujen toinen puoli on mahdollisuudessa karsia omia toimintoja ulkoistamalla tai lakkauttamalla ja keskittymisessä perustehtävien hoitoon ja kehittämiseen. Kaikissa tapauksissa on huolehdittava siitä, että tutkimushenkilöstön valmiuksia myös uusiin tehtäviin kehitetään ja henkilöstö asianmukaisesti perehdytetään uusiin toimintamalleihin ja -tapoihin.

Opetusministeriön tulisi osaltaan hyödyntää ja tukea tilaajakonsortioiden työtä ohjaamalla resursseja sektoritutkimusohjelmiin, joissa korkeakoulut ovat vahvasti mukana. Tämä on omiaan lisäämään uuden toimintamallin myötä avautuvia mahdollisuuksia parantaa koko sektoritutkimuskentän yhteistyötä varsinaisten rahoittajaorganisaatioiden kanssa. Yhteistyö vahvistaa koko tutkimusjärjestelmää. Tavoitteena on perustut-

kimuksen, tutkijankoulutuksen ja sektoritutkimuksen muodostama kokonaisuus, jonka kehittymistä tilaajakonsortiot tukevat.

Tilaaja-tuottaja-mallissa tilaajakonsortioiden toiminnan vakiintuminen johtaa joka tapauksessa siihen, että tutkimuslaitokset arvioivat uudelleen omia tehtäviään ja niiden tarkoituksenmukaista organisointia. Tarkasteluun tulevat niin toiminnalliset kuin rakenteelliset uudelleenjärjestelyt. Malli on askel kohti suurempia hyvin resursoituja yksiköitä, joiden etuihin kuuluvat perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen yhteys, tutkijoiden parempi liikkuvuus ja mahdollisuudet tutkijanuralla etenemiseen, opetuksen ja työelämän läheisyys sekä yksikön sijainnista riippuva toimiva kampusyhteistyö.

Toteutusta tukevat mekanismit

Avainasemassa uuteen toimintamalliin siirtymisessä on hallituksen ohjelmassaan ilmaiseva poliittinen tahto ottaa sektoritutkimuksessa käyttöön tässä mietinnössä kuvattu tilaaja-tuottaja-malli siitä seuraavine toimenpiteineen, jotka on aikataulutettu liitteessä 5. Konkreettisia toimeenpanopäätöksiä ovat hallituksen omien sektoritutkimuspainotusten määrittely hallituskauden alussa, tilaajakonsortioiden asettaminen ja asteittaiset resurssisiirrot tutkimuslaitoksista omistajaministeriöille, sekä ministeriöiden ja tilaajakonsortioiden ohjeistaminen käytännössä sopimusperusteisesti etenevän yhteistyön varmistamiseksi.

Hallituksen strategiset painotukset perustuvat yllä sanotun mukaisesti hallitusohjelmaan. Painotukset tulee työryhmän käsityksen mukaan toteuttaa strategisten tutkimusohjelmien avulla. Strategisten ohjelmien määrä ja rahoituksen mitoitus on luonnollisesti hallituksen tehtävä. Työryhmä pitää omien tarkastelujensa pohjalta mahdollisena 4–5 ohjelman rahoittamista kerrallaan. Hallitus varaa ohjelmakokonaisuudesta päättäessään merkittävän määrärahan ohjelmien toteuttamiseen. Ohjelmien kesto olisi 4–5 vuotta. Hallituksen tulee ohjelmakokonaisuutta käynnistettäessä päättää, miten kokonaisuudet ja varainkäyttö hallitaan. Tutkimusohjelmakokonaisuuden ohjaus tapahtuisi joka tapauksessa pääministerin johdolla.

Hallituksen tehtävänä on myös ohjata konsortioiden toimintaa ja tukea niiden keskinäistä yhteistyötä. Yllä mainittujen mekanismien: hallituksen strategia-asiakirjan, vuotuisten kehysriihien ja talousarvioiden sekä talouspoliittisen ministerivaliokunnan lisäksi tulee edellä jo esitetyn mukaisesti antaa konsortioille selkeät toimintaohjeet kyllin yhtenäisten toimintaperiaatteiden, konsortioiden keskinäisen yhteistyön ja kokonaistoimivuuden varmistamiseksi. Näin menetellen voidaan parantaa tutkimusjärjestelmän dynamiikkaa laajemminkin ja avata uusia mahdollisuuksia tutkimuksen käynnistämiseen ja suuntaamiseen. *Tiede- ja teknologianeuvosto* tarjoaa foorumin sektoritutkimuksen kokoavaan tarkasteluun ja toimii tehtävänsä mukaisesti valtioneuvoston ja sen ministeriöiden apuna myös sektoritutkimuksen kehittämiskysymyksissä.

Hallituksen yleiseen ohjaustehtävään sisältyy myös sektoritutkimuksen perusresurssien jakautumisen arviointi konsortioiden edustamien aihepiirien ja tätä kautta hallinnonalojen kesken. Hallitus tekisi tarpeelliset päätökset resurssien uudelleenkohdentamisesta ja sen kulloinkin vaatimasta siirtymäkaudesta budjettikehysriihessään. Tilaajakonsortioiden muodostaminen tukee resurssien siirtotarpeen ja -mahdollisuuksien nykyistä tarkempaa arviointia. Työryhmän käsityksen mukaan resurssien nykyinen jakautuminen tarjoaa siirtoihin konkreettisia mahdollisuuksia.

Tilajakonsortiot vaativat muodostuakseen ja hyvin toimiakseen kaikkien ministeriöiden tuen. Työryhmän käsityksen mukaan toimiviin konsortioihin päästään parhaiten 'omistajaministeriöiden' yhteistyönä. Hallituksen tulee ohjata ja tukea konsortioiden rakentamista, mutta käytännön toteutusvastuu on toimivaltaisilla ministeriöillä. Konsortion puheenjohtajan tulisi olla ministeriöiden ulkopuolelta. Konsortioiden hallintoon tulevat tahot ja henkilöt päättää valtioneuvosto.

Muita kehittämiskysymyksiä

Työryhmän tehtävänä on ollut sektoritutkimusta ja sen rahoitusta koskevan kokonaisu suunnitelman laatiminen. Suunnitelman pääpiirteet on hahmoteltu edellä. Tarkastelujen ulkopuolelle on kuitenkin vielä jäänyt tärkeitä kysymyksiä, joita käsitellään seuraavassa. Keskusteluissa esitettyjä kysymyksiä on sekä järjestelmätasolla, rahoitukseen liittyen että läpikäyvinä teemoina tai toimintoina.

Kansallisen koordinaation parantaminen. Eräiden arvioiden, mm. professori Jussi Huttusen mukaan sektoritutkimuksen kokonaisuohjausta ja koordinaatiota valtioneuvoston tasolla tulee parantaa, perusteena ennen muuta se, että kokonaisuus tulee vastuuttaa samaan mittaan kuin tiede- ja teknologiahallinnon osalta on laita. Työryhmä katsoo, että yllä kuvattu konsortiomalli siihen liittyvine ohjaus- ja rahoitusratkaisuihin vastaa tähän tarpeeseen.

Horisontaaliyhteistyön kehittäminen. Hallinnonalarajat ylittävän horisontaaliyhteistyön hankaluuteen on kiinnitetty niin ikään huomiota muun muassa työryhmän kuulemien asiantuntijoiden toimesta. Työryhmä toteaa konsortiomallin ja hallituksen strategisten painotusten korjaavan tilannetta tässäkin suhteessa. Edellä mainittu 'luopumisosaaminen' kuuluu tärkeänä osana horisontaaliyhteistyön kehittämiseen.

Kansainvälistyminen. Ulkomailla tuotetun tutkimustiedon siirto hyödynnettäväksi Suomessa on tutkimuslaitosten tehtävänä tärkeydeltään niiden oman tutkimustehtävän luokkaa. Kattavat ja hyvin toimivat kansainväliset verkostot mahdollistavat tehokkaan yhteistyön tiedon ja innovaatioiden tuottamisessa ja hyödyntämisessä. Uuden tiedon monitoroinnin ja hankinnan menestyksellinen hoitaminen edellyttää puolestaan korkeatasoista ja relevanttia koulutusta ja tutkimusta kotimaassa. Kansainvälisyys on aina kaksisuuntaista. Suomalaisten organisaatioiden ja tutkimusryhmien on kyettävä harjoittamaan yhteistyötä, tekemään ja teettämään tutkimusta ulkomailla, tutkijoiden on pääsääntöisesti hankittava osa tutkijanuran perusvalmiuksistaan ulkomailla tapahtuvan opiskelun ja tutkimustyön kautta, ja kotimaisessa toiminnassa on kyettävä tehokkaasti hyödyntämään ulkomaista asiantuntemusta, ulkomaisia tutkijoita ja opiskelijoita.

EU:n osuus suomalaisten tutkimusorganisaatioiden ulkomaisessa tutkimusrahoituksessa on keskeinen: julkisella sektorilla (pl. korkeakoulut) 65 prosenttia, yliopistoissa lähes 70 prosenttia ja ammattikorkeakouluissa (EU:n rakennerahastoista johtuen) peräti 99 prosenttia. Eurooppalaiset toimet tutkimuksen ja tutkijankoulutuksen kansainvälistämisessä ja laadunvarmistuksessa sekä tutkijoiden liikkuvuuden alueella ovat erittäin merkittäviä. Kansainvälinen kahdensuuntainen liikkuvuus on tehokas koulutuksen ja tutkimuksen kehittämisen väline. Ulkomaalaisten osalta on edelleen poistettava Suomessa työskentelyn esteitä hallituksen uuden maahanmuuttopoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti. Esteiden poistamisen rinnalla tarvitaan myös taloudellisia ja muita kannustimia vetovoimatekijöiden lisäämiseksi. Suomalaisten vielä aivan liian vähäistä omaa aktiivisuutta on lisättävä niin kansainvälisen kuin kotimaisen liikkuvuu-

den osalta. Tämä tulee toteuttaa vastaavanlaisin kannustimin sekä lisäämällä ulkoilla työskentelyn painoa meriittinä kaikilla tutkimusaloilla.

Julkisin varoin tuotetut aineistot, tilastot ja rekisteritiedot. Näiden käyttöönsaannin taloudellisiin ja muihin ehtoihin on monissa eri yhteyksissä kiinnitetty jo pitkään huomiota. Erityisesti tutkijoiden piirissä julkisin varoin koottujen aineistojen luovutushinnat (julkiseen) tutkimustyöhön koetaan liian korkeiksi. Luovutettavan datan hinnoittelu on tullut myös työryhmän työn kuluessa vahvasti esille. Tietosuojakysymykset ovat tässä yksi ulottuvuus, mutta vain yksi: suuri osa kaupallisestikin hyödynnettävissä olevaa perusdataa koostuu luonnonilmiöiden havainnoinnin yms. henkilösuojan piiriin kuulumattoman toiminnan tuloksista. Kokonaisuuteen liittyy myös kysymys tiedonkeruun ulkoistamisesta silloin, kun kysymys ei ole viranomaiselle välttämättä kuuluvasta tehtävästä.

Ulkoistaminen. Ministeriöiden suunnasta tarkasteltuna ulkoistaminen on tulosohjauskysymys. Tutkimusorganisaatioiden kannalta ulkoistaminen liittyy monipuoliseen 'luopumisosaamiseen', kykyyn keskittyä omassa toiminnassa tulevaisuuden kannalta olennaiseen. Kaikkiaan kysymys on sellaisten toimintojen organisoinnista erilleen, ja ensi sijassa laitosten ulkopuolelle (liikelaitokseksi tai yhtiömuotoon), jotka eivät kuulu edellytyksiä luoviin tai julkisena palveluna hoidettaviin laitosten ydintehtäviin. Toimintojen ulkoistaminen merkitsee samalla niiden saattamista kilpailun kohteeksi. Konsortiomallin mukainen toiminta tulee vauhdittamaan tätä muutosta. Esimerkkejä jo käynnissä olevista tämäntyyppisistä hankkeista ovat VTT:n liikelaitostaminen (vuonna 2009) ja GTK:n kemian laboratorioden yhtiöittäminen kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla (viimeistään vuoden 2008 alusta). Sosiaali- ja terveysministeriössä on vastikään valmistunut ehdotus perustaa hallinnonalalle kaksi liikelaitosta, joiden työnimet ovat Health and Welfare Innovations ja Työlääkätieteen klinikka. Näihin siirtyisi ehdotuksen mukaan yhteensä 80 henkilötyövuotta Työterveyslaitoksesta, Stakesista ja Kansanterveyslaitoksesta.

(Muut) läpikäyvät teemat. Tällaisiksi työryhmä on todennut ainakin ennakoinnin ja arvioinnin järjestämisen, hyödyntämisen tehostamisen, yhteisrahoituksen mekanismit, projektinhallinnan, kustannuslaskennan ja laskutusperiaatteet, sekä yllä jo mainitun kilpailuttamisosaamisen kehittämisen. Kokonaiskustannusten hallinta on välttämätöntä, jotta toiminta olisi taloudellisesti kestäväällä pohjalla; se on edellytys muun muassa asianmukaiselle henkilöstösuunnittelulle sekä ns. yleiskustannusosuuden oikealle mitoittamiselle.

Rahoitus. Sektoritutkimuksen rahoituskysymykset eivät ole toimintojen nykyisellä organisoitavalla helppoja ratkaista. Sektoritutkimuksen kokonaisresurssit eivät ole sanottavassa kasvussa, resurssien vähäisenkin uudelleenorganisointi kohtaa ankaraa vastustusta, ja ministeriöiden sitomattomia tutkimusvaroja on oleellisesti vähennetty. Viimeksi mainittu asettaa erityisesti ne ministeriöt huonoon asemaan, joilla ei ole käytävissään kiinteää tutkimuslaitosresurssia. Laitoskenttä ei puolestaan, kuten tässä mietinnössä on todettu, kokonaisuutena vastaa käsitystä yhteiskunnan muuttuneista tutkimustarpeista. Nykyinen tilanne ei ole sopuisuudessa sektoritutkimuksen strategisen merkityksen kanssa. Työryhmän edellä hahmottelema kokonaisratkaisu on pitkälle menevä vastaus myös rahoituksen erilaisiin ongelmiin.

Laitoskentän rakenteelliset järjestelyt. Rahoitusrakenteen kehittämistä on jo tarkasteltu sekä tilaajakonsortioiden sisällä toteutettavana toimintana että resurssien siirron osalta konsortioiden kesken. Muilta osin työryhmä toteaa selvitysmies Jussi Huttusen osoittaneen raportissaan syksyllä 2004 sektoritutkimuskentässä lukuisia rakenteelli-

sia epäkohtia, joiden korjaamisen toimeenpano (pl. kenttä- ja koeasemat) perustuu yksinomaan verkosto- ja muun yhteistyön kehittämishankkeisiin. Niin laitosten kuin hallinnonalojen haluttomuus muuntyyppisiin ratkaisuihin on ilmeinen. Työryhmä katsoo, että sen tässä mietinnössä esittämä sektoritutkimuksen kokonaisjärjestely sisältää myös ne mekanismit, joilla tarpeellisiksi katsotut rakenneratkaisut ovat toteutettavissa. Ministeriöt voivat niin halutessaan vauhdittaa kehitystä; *tuottavuusohjelman* nimenomaisena tavoitteena oleva tuottavuushyötyjen suunnitelmallinen käyttö tukee osaltaan tämänsuuntaisia pyrkimyksiä.

Tutkimuslaitoskentän kehittämiskenaariot

Pohtiessaan laitoskentän rakenteellisia kehittämistoimia työryhmä kävi läpi erilaisia periaatteellisia kehittämissuuntia ja -mahdollisuuksia. Työryhmä totesi, että Tanskassa on parhaillaan käynnissä hallituksen johdolla prosessi, jossa pyritään vähentämään yliopistojen lukumäärää ja yhdistämään sektoritutkimuslaitokset yliopistoihin. Työryhmä otti tämän prosessin yhdeksi pohdintoja ohjaavaksi linjavaihtoehdoksi. Kaikkiaan hahmoteltiin kolme skenaariota, jotka kuvaavat erilaisia laitoskentän kehityksen pääsuuntia. Skenaariot esitellään seuraavassa SWOT-taulukoiden avulla.

Tutkimuslaitoskentän kehittämiskenaariot

Fuusiomalli

Vertailukohtana on Tanskan malli, jossa yliopistot ja tutkimuslaitokset on päätetty yhdistää toiminnalliselta tai maantieteelliseltä pohjalta tarkoituksena muodostaa suuria tutkimuksellisia kokonaisuuksia. Ne harjoittavat sekä perus- että soveltavaa tutkimusta ja nykyisten tutkimuslaitosten resurssit saadaan suunnitelman mukaan parempaan opetuskäyttöön myös perusopetuksessa.

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • syntyy suuria hyvin resursoituja yksiköitä • perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen läheisyys lisää: <ul style="list-style-type: none"> - tutkijoiden liikkuvuutta sektoreiden välillä - yliopisto-opetuksen resursseja - yliopisto-opetuksen työelämänäkökulmaa • joustava tutkijoiden liikkuvuuteen ja laajempiin uranäkymiin perustuva tutkijanuramalli tulee mahdolliseksi • toimiva kampusyhteistyö: tilojen ja laitteiden yhteiskäyttö tuo kustannussäästöjä 	<p>Mahdollisuudet ja keinot</p> <ul style="list-style-type: none"> • perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen raja-aidat madaltuvat • rajapinnoille syntyy uutta tutkimusta ja uusia sovelluksia ja tuotteita • koulutuksessa voidaan hyödyntää sektoritutkimuksen asiantuntemusta • syntyy kansainvälisesti houkuttelevia tutkimuskeskittymiä
<p>Heikkoudet ja kehittämisen reunaehdot</p> <ul style="list-style-type: none"> • yliopistojen ja tutkimuslaitosten voimavarojen yhdistäminen vaikeaa (muttei mahdotonta) • lainsäädäntökysymykset • yhteisen (perustutkimuksen, koulutuksen ja soveltavan tutkimuksen ja viranomais-tehtävien) strategian ja toiminnan fokuksen löytäminen • sektoritutkimuksen pullonkaulat ja kipupisteet peittyvät suurten kokonaisuuksien osina • erilaisten hallintokulttuurien yhdistäminen vaikeaa 	<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> • sektoritutkimuksesta tulee liian akateemista, sektoriministeriön tarvitsema tutkimustieto jää tuottamatta • yhteys päätöksentekoon hämärtyy, viranomaistehtävät toisarvoisessa asemassa • sektoriministeriöiden ohjaus heikkenee, johtaminen vaikeutuu • toimintaedellytykset heikkenevät: sisäiset ristiriidat kasvavat, sitoutuminen ja yhteistyö vähenevät • sektoritutkimuksen yhteys taloudelliseen kehitykseen, työllisyyteen, hyvinvointiin ja innovaatioihin heikkenee • tutkimus ja koulutus eivät suuntaudu kyllin tarvelähtöisesti

Sektoritutkimuksen tuottajakonsortiomalli

Tässä skenaariossa tutkimuslaitoksia kootaan toiminnalliselta pohjalta yhteen suuremmiksi tutkimuskonsortioiksi, joita nykyisestä laitoskentästä voisi muodostua neljä tai viisi (esimerkkeinä ympäristö, energia, luonnonvarat; terveys, työ, hyvinvointi, kulut-tajuus; teknologia ja teollisuuden edistäminen; maa-, metsä-, riista- ja kalatalous). Tässä muodossa skenaario kohdistuu lähinnä nykyisten tutkimuslaitosten tulevaisuu-teen, eli sitä on täydennettävä tarkasteluilla, jotka koskevat nykyisiä katvealueita ja yleisemmin sektoritutkimukselle tarpeellista dynamiikkaa yhteiskunnan tuleviin tutki-mustarpeisiin vastaamiseksi. Konsernien juridinen asema ja hallintomallit tulevat myös pohdittavaksi.

Vahvuudet <ul style="list-style-type: none">• syntyy suurempia kokonaisuuksia• yhdistymiset tapahtuvat funktionaalil-selta pohjalta, mikä takaa yhteisen fokuksen löytymisen• toimintojen päällekkäisyydet voidaan poistaa• tutkimusvoimaa voidaan lisätä sinne missä on suurin tarve• yhteys päätöksentekoon ja ministeriöiden ohjaukseen säilyy• hallinnonalojen välinen yhteistyö tiivistyy	Mahdollisuudet ja keinot <ul style="list-style-type: none">• syntyy kansainvälisen tason tutkimuskonsortioita, joissa riittävän suuri kriittinen massa - sektoritutkimus ja viranomaistehtävät toiminnan keskiössä• voivat kehittyä alansa johtaviksi keskuksiksi• tilojen ja laitteiden yhteiskäyttö tuo säästöjä• voidaan paikata katvealueita• yhteistyö yliopistojen kanssa, tutkijankoulutuksessa, tutkimuksessa ja laitteiden yhteiskäytössä toimii• liikkuvuus ja kv-yhteistyö vilkastuu
Heikkoudet ja kehittämisen reunaehdot <ul style="list-style-type: none">• konsortioiden hallinnollinen ja juridinen asema• tilojen ja laitteiden yhteiskäyttö (jos toimipisteet etäällä toisistaan)• päällekkäisyydet yliopistoissa tehtävään tutkimustyöhön, ellei yhteistyötä lisätä	Uhat <ul style="list-style-type: none">• ministeriöiden välinen koordinaatio ja ohjaus eivät toimi• ei löydy yhteistä fokusta, joka palvelisi kaikkien osapuolten tarpeita ja tavoitteita• organisaatiot jäävät pirstoutuneiksi• uudet tutkimustarpeet jäävät huomiotta ja vaille resursseja

'Kiihdytetyn evoluution' malli

Skenaario tarkoittaa niiden toimenpiteiden tukemista ja nopeuttamista, joihin toimivaltaiset ministeriöt ja laitokset ovat valmiita ryhtymään sektoritutkimuksen kehittämiseksi hallinnonalalla. Perusaineiston tällaisten toimenpiteiden tunnistamiselle muodostavat professori Huttusen raportin monet ehdotukset, ministeriöiden omat sektoritutkimuksen kehittämis- ja hyödyntämishjelmat, työryhmän toimeenpanema kysely sektoritutkimuksen pullonkauloista, tutkimusasematyöryhmän raportti jne.

Vahvuudet <ul style="list-style-type: none">• ministeriöiden sektoritutkimusohjelmat toteutuvat hallinnonalan sisäisillä päätöksillä• ei tarvita suuria organisaatiouudistuksia• ei tarvita merkittävästi lisäresursseja	Mahdollisuudet ja keinot <ul style="list-style-type: none">• päällekkäisyyksiä onnistutaan jossakin määrin purkamaan ministeriöiden kehittämisohjelmien avulla• koordinaatio ja ohjaus onnistutaan järjestämään myös yli sektorirajojen
Heikkoudet ja kehittämisen reunaehdot <ul style="list-style-type: none">• päällekkäiset toiminnot onnistutaan vain osin purkamaan tutkimuslaitosten väliltä• nykyisen tutkimusjärjestelmän pullonkaulat säilyvät:<ul style="list-style-type: none">- laitteiden ja tilojen yhteiskäyttö ei toteudu- tutkijoiden liikkuvuus sektoreiden välillä vähäistä- tutkijoiden uramahdollisuudet säilyvät ennallaan tai kapenevat• uuden tiedon välittyminen yliopistojen ja tutkimuslaitosten kesken ei optimaalista• uuden sektoritutkimustiedon välittyminen päätöksentekoon yli sektorirajojen vähäistä• sektoreiden välinen ohjaus ja koordinaatio eivät toimi hyvin	Uhat <ul style="list-style-type: none">• yhteistyötä tutkimuslaitosten kesken ei synny• yliopistoyhteistyö jää satunnaiseksi• ei synny suuria, hyvin resursoituja yksiköitä• resurssit eivät kasva, pikemminkin vähenevät (tuottavuusohjelma)• resurssit hukataan päällekkäisten tehtävien hoitoon• fragmentoitunut pienten laitosten kirjo säilyy• uudet tutkimustarpeet jäävät hoitamatta• sektoritutkimus ei tuota riittävästi ajantasaista tietoa päätöksentekoon• tarvittavat uudistukset toteutuvat hitaasti

Kooste selvitysmies Jussi Huttusen toimenpidesuosituksista 3.9.2004

Sektoritutkimus on osa kokonaisuutta, joka käsittää kaikki yhteiskunnan kehittämisessä tarvittavan tietopohjan tuottamiseen tähtäävät toiminnot. Sektoritutkimuksen avulla eri hallinnonalat kasvattavat tietopääomaansa. Sektoritutkimus on poliittisen päätöksenteon ja yhteiskunnan kehittämisen strateginen resurssi ja johtamisen ja kehittämisen keskeinen väline. Sektoritutkimuksen merkitys eri politiikkalohkoja tukevassa tutkimus- ja kehittämistyössä kasvaa koko ajan.

Avainasemassa oman maamme sektoritutkimuksessa ovat ministeriöt. Ne rahoittavat, teettävät ja tilaavat oman politiikkansa kannalta tärkeitä tutkimus- ja muita asiantuntijatehtäviä ja niiden vastuulla on hankitun tiedon tehokas hyödyntäminen. Ministeriön kyvystä hyödyntää tutkimusta riippuu, kuinka nopeasti uusi tieto välittyy yhteiskunnan käyttöön. Tietoon perustuva päätöksenteko ja kehittämistyö toteutuu vain, jos koko linjaorganisaatio sitoutuu hallinnonalan tutkimus- ja kehittämisstrategiaan. Ministeriöiden tehtävänä on myös tukea yhteistyöverkkojen luomista ja horisontaaliyhteistyötä yli hallintorajojen.

Sektoriministeriöiden alaiset tutkimuslaitokset ovat yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tarvittavan tiedon tärkeimpiä tuottajia. Laitokset tekevät myös strategista tutkimusta, jonka avulla voidaan ennakoita tulevaisuuden ongelmia ja kehittää keinoja niiden ratkaisemiseksi. Tutkimuslaitoksilla on tutkimus- ja kehittämistyön lisäksi runsaasti muita tehtäviä. Muualla tuotetun tiedon hankkiminen, arvioiminen ja välittäminen päättäjien ja toimijoiden käyttöön on yksi tärkeimmistä ellei tärkein osa tutkimus- ja kehittämistehtävää.

Sektoritutkimuslaitosten voimavarat eivät tällä hetkellä vastaa yhteiskunnan ja eri hallinnonalojen tietotarpeita. Yhteiskunnan kehittämisen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta voimavaroja on täysin riittämättömästi mm. kansainvälisten suhteiden, oikeuspolitiikan, politiikkatoimenpiteiden taloudellisuuden ja vaikuttavuuden, elinolojen ja hyvinvoinnin ja kuluttajatutkimuksen alueilla. Sektoritutkimuksen käytössä olevia voimavaroja tulee lisätä rinnan yliopistojen ja korkeakoulujen kanssa.

Sektoritutkimusjärjestelmän kansallinen ohjaus

Valtion tiede- ja teknologianeuvoston tai valtioneuvoston kanslian yhteyteen tulisi perustaa sektoritutkimuksen neuvottelukunta, joka seuraa ja koordinoi tutkimuslaitosjärjestelmän toimintaa ja kehittämistä. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimisi opetusministeriön kansliapäällikkö ja jäsenenä sektoriministeriöiden tutkimus- ja kehittämistoiminnasta vastaavat osastopäälliköt. Neuvottelukunnalla tulisi olla pysyvä sihteeri. Se arvioisi ja antaisi lausunnot kaikista merkittävistä tutkimuslaitosjärjestelmää koskevista muutoksista ja kehittämistoimista.

Järjestelmän koordinaatiota varten tulisi lisäksi perustaa sektoritutkimuksesta vastuussa olevien henkilöiden (ministeriöiden tutkimus- ja kehittämistyöstä vastaavien henkilöiden ja tutkimuslaitosten johtajien) foorumi, jossa käsitellään yhteisiä ongelmia ja etsitään niihin ratkaisuja.

Sektoritutkimuslaitosjärjestelmä tulisi säännöllisin välein kokonaisuudessaan arvioida.

Yhteistyötä tutkimusministeriöiden (opetusministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö) ja muiden ministeriöiden välillä ja tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen välillä tulisi parantaa luomalla selkeät säännöt yliopistojen ja tutkimuslaitosten yhteistyölle ja kehittämällä kansallinen, yliopistot ja tutkimuslaitokset kattava infrastruktuuripolitiikka voimavarojen tehokkaan käytön vahvistamiseksi.

Eräiden hallinnonalojen ja tutkimuslaitosten perustellut lisätarpeet voidaan hoitaa kohdentamalla uudelleen voimavaroja.

Ministeriöiden tehtävät sektoritutkimuksen kehittämisessä

Tutkimus- ja kehittämistyön strategia ja hallinto

Jokaisella ministeriöllä tulisi olla hallinnonalan strategiaan ja yleistavoitteisiin perustuva tutkimus- ja kehittämistoiminnan strategia, jota päivitetään säännöllisesti. Ministeriön tulisi sitoutua tietovaltaisen hallintokulttuurin toteuttamiseen läpi linjaorganisaation ja sen ylimmän johdon tulisi omassa työssään asettaa tutkimus- ja kehittämistoiminta ja sen johtaminen riittävän korkealle. Strategian lähtökohdat ja itse strategia tulisi käsitellä ministeriön johtoryhmässä osana varsinaisen toiminnan suunnittelun koordinoimista. Strategian toteutumista tulisi seurata toiminta- ja taloussuunnitelmien käsittelyjen sekä tulosneuvottelujen yhteydessä.

Tutkimus- ja kehittämistoimintaa tulisi jatkuvasti arvioida. Arvioinnin kohteena tulisi olla sekä ministeriöiden sitomattomat tutkimus- ja kehittämismäärärahat että hallinnon alan tutkimuslaitokset kokonaisuutena.

Jokaisella ministeriöllä tulisi olla tutkimus- ja kehittämistoiminnan strategiaan perustava tutkimushallinto.

Ministeriön osastojen ja sen alaisten laitosten suunnitelmien yhteensovittaminen tapahtuu parhaiten työryhmässä, jota johtaa kansliapäällikkö ja johon kuuluvat osastojen ja tutkimuslaitosten avainhenkilöt. Työryhmän tehtäviin kuuluu sitomattomien tutkimusmäärärahojen käytön suuntaaminen ja tavoitteiden yhteensovittaminen. Kaikissa tutkimuksen eri vaiheissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota tutkimustulosten hyödyntämiseen.

Jokaisen ministeriön tulisi nimetä vastuuvirkamies, joka huolehtii tutkimus- ja kehittämisstrategian valmistelusta ja päivittämisestä, koordinoi hallinnonalan tutkimus- ja kehittämistoimintaa ja tukee ministeriön muita yksiköitä tutkimuksia tilattaessa.

Ministeriöiden sitomattomat tutkimus- ja kehittämismäärärahat

Ministeriöiden sitomattomien tutkimus- ja kehittämismäärärahojen käytön tulisi aina tapahtua osana hallinnonalan tutkimus- ja kehittämistoiminnan kokonaisuutta. Sitomattomien tutkimus- ja kehittämismäärärahojen käyttö ja tutkimuslaitosten toiminta tulisi suunnitella yhtenä kokonaisuutena.

Ministeriöiden osaamista tutkimus- ja kehittämistyön tilaajana tulisi parantaa.

Valtion tutkimuslaitosten kehittäminen

Tutkimuslaitosten ohjaus

Ministeriön tulosohtausryhmien puheenjohtajana tulisi olla joko kansliapäällikkö tai osastopäällikkö. Prosessin painopiste tulisi olla strategisissa kysymyksissä. Tulossopimukseen tulisi sisällyttää ulkopuolisen tutkimusrahoituksen hankkimista ja käyttöä koskeva suunnitelma.

Tulossopimuksen liitteenä tulisi olla joko palvelusopimus tai luettelo niistä yksittäisistä tehtävistä, jotka laitos toteuttaa joko omalla budjettirahoituksellaan tai ministeriön sitomattomilla tutkimusmäärärahoilla. Laitoksen tulisi varata omassa budjetissaan riittävä määräraha niitä tehtäviä varten, jotka ministeriö edellyttää laitoksen toteuttavan sen omalla budjettirahoituksella.

Tulosohtausprosessi ja johtokuntatyöskentely vaativat huolellista yhteensovittamista ja tarkkaa työn- ja vastuunjakoja, jotta kahden ohjausmekanismin päällekkäisyydestä aiheutuvat ristiriidat voitaisiin välttää. Johtokunnat voidaan korvata neuvottelukunnilla.

Johtokuntien ja neuvottelukuntien työ tulisi kytkeä osaksi ministeriön tulosohtauksista käsittelemällä ministeriön strategiset suunnitelmat johtokunnassa tai neuvottelukunnassa ja kutsumalla niiden puheenjohtajat mukaan tulossopimusta koskeviin neuvotteluihin.

Tutkimuslaitosten vaikuttavuuden arviointi eroaa olennaisesti palveluyksiköiden, liikelaitosten ja muiden valtion virastojen vaikuttavuuden arvioinnista. Valtiovarainministeriön tulisi kutsua selvitysmies laatimaan järjestelmää tutkimuslaitosten vaikuttavuuden arviointia ja seurannan kehittämistä varten.

Tutkimuslaitosten tehtävät

Valtion tutkimuslaitosten ensisijainen tehtävä on hankkia, tuottaa ja välittää tietoa yhteiskunnallisen päätöksenteon pohjaksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi. Soveltavan tutkimuksen lisäksi tarvitaan strategista tutkimusta, jonka avulla pidetään yllä soveltavan tutkimuksen korkeaa tasoa, tunnistetaan tulevaisuuden ongelmia ja luodaan valmiuksia niiden ratkaisemiseksi. Kaikilla tutkimuslaitoksilla on tutkimus- ja kehittämissiön lisäksi muita tehtäviä.

Valtaosa uudesta tiedosta, jota tarvitaan suomalaisen yhteiskunnan kehittämiseen, tuotetaan oman maamme rajojen ulkopuolella. Muualla tuotetun tiedon hankkiminen, arvioiminen ja välittäminen päättäjien, toimijoiden ja kansalaisten käyttöön sekä muualla kehitettyjen menetelmien soveltaminen suomalaisiin olosuhteisiin ovat tutkimuslaitosten tärkeimpiä tehtäviä.

Kaikkien laitoksen tutkimushankkeiden tulisi kuulua alueelle, joka on määritelty hallinnonalan tutkimus- ja kehittämissstrategiassa. Tutkimuslaitoksessa työskentelevän tutkijan tulee aina valita tutkimusaiheensa laitoksen strategian mukaan ja johdon kanssa neuvotellen.

Ministeriöiden ja niiden alaisten tutkimuslaitosten tulisi yhdessä huolehtia siitä, että tutkimuslaitosjärjestelmän rakenne ja tehtävät säilyvät kansallisen strategian mukaisena. Tutkimuslaitokset menettävät olemassaolon oikeuden, jos ne tekevät vain vapaata akateemista tutkimusta.

Kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö

Korkeatasoinen tutkimus- ja kehittämistyö edellyttää lähes aina yhteistyötä, johon osallistuvat eri alojen asiantuntijat omasta maasta ja usein oman maan ulkopuolelta. Ministeriöiden ja tutkimuslaitosten tulisi kaikin käytössä olevin keinoin edistää tutkimuslaitosten ja yliopistojen välistä ja tutkimuslaitosten keskinäistä yhteistyötä. Yhteistyö on erityisen tärkeää pienille tutkimuslaitoksille, joiden oma osaaminen ja voimavarat eivät ylitä kriittistä massaa.

Osallistuminen EU -hankkeisiin on vaikeutumassa erityisesti pienissä tutkimuslaitoksissa. Eurooppalainen tutkimusalue (ERA) on radikaalisti muuttamassa eurooppalaista tutkimusmaailmaa. ERA tulee rakentumaan suurten tutkimuslaitosten, erikoistumisen ja huippuosaamisen varaan. Pienten tutkimuslaitosten on yhdistyttävä tai liittouduttava suuremmiksi kokonaisuuksiksi, jos ne haluavat menestyä eurooppalaisessa yhteistyössä.

Rahoituksen hallinta

Ulkopuolinen tutkimusrahoitus on oleellinen osa valtion tutkimuslaitosten kokonaisrahoitusta. Sen optimaalinen osuus on 30–50 % ja VTT:n tyyppisillä, pääosin asiakkaita palvelevilla laitoksilla 60–70 %. Ulkopuolista rahoitusta koskevat periaatteet ja merkittävät ulkopuolisella rahoituksella toteutettavat hankkeet tulisi käsitellä osana tulohausprosessia. Tutkimuslaitosten ja ministeriön tulisi huolehtia siitä, että ulkopuolinen rahoitus ei suuntaa laitoksen toimintaa alueille, jotka ovat toissijaisia sen ydintehtävien kannalta.

Yhteisrahoitteiset tutkimushankkeet rasittavat myös laitoksen tukitoimintoja. Tästä syystä on välttämätöntä, että yhteisrahoitteisten hankkeiden ulkopuoliseen rahoitusosuuteen sisällytetään yleiskustannusosuus, jolla ylläpidetään ja kehitetään infrastruktuuria ja osaamista. Yleiskustannusosuuden tulisi olla 15–20 % ulkopuolisesta rahoituksesta. Menettelyn tulisi olla samanlainen kaikissa yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa.

Tutkimuslaitosten laskentajärjestelmiä tulisi kehittää.

Pitkäjänteisen suunnittelun takia on välttämätöntä, että toimintameno säästö, joka on 10–15 % laitoksen budjetista, voidaan siirtää seuraavalle vuodelle. Erityisistä syistä (kallis investointi, suuri hanke) siirtyvän säästön tulisi voida olla myös suurempi.

Tutkimuslaitosten kokonaisrahoituksen hallinnan kehittämistä varten tulisi asettaa erillinen kehittämiss ryhmä, jossa on valtiovarainministeriön, sektoriministeriöiden ja tutkimuslaitosten edustus.

Tutkimuslaitosten arvioinnit

Useimmat valtion tutkimuslaitokset on viimeisen kymmenen vuoden aikana arvioitu. Pääpaino on ollut laitosten tieteellisen toiminnan arvioinnissa. Laitosten tutkimus- ja muun työn vaikuttavuus on jäänyt liian vähälle huomiolle.

Arviointeja tulisi jatkaa ja kehittää. Työ tulisi jakaa kahteen osaan. Tieteellinen taso arvioidaan 4–6 vuoden välein käyttäen kansainvälisiä asiantuntijoita. Lisäksi tulisi toteuttaa säännöllisiä arviointeja, joissa selvitetään laitoksen toiminnan vaikuttavuutta, tutkimus- ja kehittämistyön suuntaamista suhteessa yhteiskunnan ongelmiin ja tarpeisiin, laitoksen asemaa kansallisen innovaatiojärjestelmän osana ja työnjakokysymyksiä.

Arviointiryhmiin tulisi kutsua oman ministeriön ja laitoksen toiminnan kannalta tärkeiden muiden ministeriöiden sekä asiakkaiden ja sidosryhmien edustajia.

Henkilöstön kehittäminen

Tutkimuslaitosten on huolehdittava siitä, että niillä on käytössään osaava henkilökunta. Avaintekijöitä ovat haastava työ, osaamisen kehittäminen, hyvät työolosuhteet, kilpailukykyiset palkat ja laitoksen maine työpaikkana. Lisäksi on pystyttävä tarjoamaan mahdollisuuksia edetä tyouralla laitoksen sisällä.

Valtiovarainministeriön tulisi ensi tilassa asettaa työryhmä tai selvityshenkilö selvittämään yliopistojen ja tutkimuslaitosten määräaikaisiin tutkimushankkeisiin liittyvät henkilöstöpoliittiset ongelmat. Työryhmässä tulisi olla sekä yliopistojen että tutkimuslaitosten edustus.

Kriittinen massa tutkimus- ja kehittämistoiminnassa

Tutkimuslaitoksen koko on kriittinen tekijä laitoksen menestymisen kannalta. Pienet laitokset eivät pysty kehittymään eivätkä menestymään kansainvälisessä kilpailussa. Tutkimuslaitosten kokoa tulisi edelleen suurentaa yhdistämällä tutkimuslaitoksia ja, silloin kun siihen on hyvät perusteet, yhdistämällä tutkimuslaitoksia asiantuntija- ja valvontavirastoihin. Tällaisissa organisaatioissa viranomaistehtävät tulee kuitenkin pitää toiminnallisesti erillään tutkimustehtävistä.

Toiminnot, jotka eivät liity ministeriöiden perustehtäviin, tulisi siirtää tutkimuslaitoksiin ja asiantuntijavirastoihin.

Alueellistaminen

Tutkimuslaitosten alueellistaminen onnistuu *vain*, jos saavutetaan sellainen kriittinen massa, joka tekee mahdolliseksi korkeatasoisen tutkimuksen ja tulosten tehokkaan hyödyntämisen. Uusia yksiköitä tulee sijoittaa *vain* sellaisille paikkakunnille, joilla sijaitsee saman alan tutkimusta tekevä yliopisto tai toinen tutkimuslaitos, jonka tehtävät tukevat yksikön toimintaa.

Tutkimus- kenttä- ja koeasemat

Opetusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön tulisi ensitilassa asettaa selvitysmies tekemään suunnitelmaa tutkimus- ja koeasemaverkoston järjeistämiseksi. Oikein suunnatuilla toimilla on mahdollisuus saavuttaa merkittäviä säästöjä tutkimustoiminnan laadun tai vaikuttavuuden kärsimättä.

Keskitettyt tietotekniikan ja tietotuotannon palvelut ja kansallinen elektroninen kirjasto

Opetusministeriön tulisi luoda menettelyt, joilla tutkimuslaitokset voivat käyttää mahdollisimman joustavasti ja tehokkaasti kustannusvastaavuusperiaatteella Tieteellinen laskenta Oy:n ja Kansallisen elektronisen kirjaston tarjoamia kansallisia keskitettyjä palveluita.

Valtiovarainministeriön tulisi selvittää, miten verovaroin tuotetut tutkimukselle välttämättömät tietoaineistot saadaan tutkimuslaitosten ja julkisen hallinnon yksiköiden tehokkaaseen käyttöön.

Suomen Akatemia, Tekes ja tutkimuslaitokset

Suomen Akatemian tulisi kehittää edelleen menettelyjä, joiden avulla tutkimusohjelmat valitaan.

Suomen Akatemian hallituksessa tulisi aina olla sektoritutkimuksen edustaja. Toimikuntiin tulisi nimittää ainakin kaksi ja optimaalisesti kolme sektoritutkimuksen edustajaa.

Tutkimuslaitoksia koskevat rakenteelliset ja toiminnalliset uudelleenjärjestelyt

Ympäristötutkimus

Ympäristötutkimuksen päällekkäisyyksien poistamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi tulisi Merentutkimuslaitos yhdistää Ilmatieteen laitokseen. Samassa yhteydessä tulisi toteuttaa toimialajärjestelyjä, joilla laajenevan Ilmatieteen laitoksen ja Suomen ympäristökeskuksen väliset päällekkäisyydet poistetaan. Ehdotus liittyy myöhemmin esitettyyn ehdotukseen ympäristöalan laboratoriopalvelujen rationalisoinnista.

Ympäristöministeriön ja kauppaja- ja teollisuusministeriön tulisi tehdä selvitys Geologian tutkimuskeskuksen ja Suomen ympäristökeskuksen työnjaosta ympäristötutkimuksessa.

Opetusministeriön tulisi asettaa työryhmä tai kutsua selvitysmies arvioimaan ympäristötutkimuksen laboratoriopalvelujen tarkoituksenmukaista järjestämistä maassa.

Ympäristöministeriön ja opetusministeriön tulisi asettaa työryhmä selvittämään rakennetun kulttuuriympäristön tutkimustoiminnan ja tietojärjestelmien kehittämistä.

Valtioneuvoston tulisi asettaa pysyvä neuvottelukunta koordinoimaan ympäristötutkimusta.

Kansainvälisten suhteiden tutkimus

Opetusministeriön alaisuuteen tulisi perustaa budjettirahoitteinen kansainvälisten suhteiden tutkimuslaitos. Alan tutkimusrahoitusta tulisi olennaisesti lisätä.

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus

Sosiaali- ja terveysministeriön alaisten laitosten organisaatio, tehtäväkenttä ja työnjako tulisi arvioida uudelleen. Palvelujärjestelmän kehittämistä, ohjausta ja valvontaa voitaisiin olennaisesti vahvistaa yhdistämällä pääosa Stakesista, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus ja Lääkehoidon tutkimuskeskus. Uuden laitoksen ensisijaisena tehtävänä olisivat sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmään kohdistuva tutkimus- ja kehittämistyö ja palvelujärjestelmän valvonta.

Elinolojen ja hyvinvoinnin tutkimukseen tulisi osoittaa lisää voimavaroja siirtämällä terveyden edistämiseen liittyvät tehtävät Stakesista Kansanterveyslaitokseen ilman vastaavia resurssisiirtoja. Alaa voitaisiin kehittää sosiaali- ja terveysministeriön alaisten laitosten tai Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen osana tai erillisenä tutkimuslaitoksena.

Työterveyslaitoksen osaamisaluetta ja toimintaa tulisi laajentaa käsittämään työterveyteen ja työhyvinvointiin liittyvät työelämän kehittämisen kysymykset. Laajennus tulisi toteuttaa laitoksen nykyisin resurssein.

Oikeuspoliittinen tutkimus

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toimintamäärärahoja tulisi merkittävästi lisätä. Lisäresurssit tulisi käyttää sekä kriminologiseen että eri oikeudenalojen lainuudistusten seuranta- ja arviointitutkimukseen.

Taloustutkimus

Valtiovarainministeriön tulisi välittömästi kutsua selvitysmies tehtävänänsä kartoittaa talous- ja vaikuttavuustutkimuksen tarpeet, laatia suunnitelma alan koulutuksen kehittämiseksi, esittää malli toiminnan valtakunnalliseksi koordinoinniksi ja tehdä esitys Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tarvitsemista lisäresursseista.

Kuluttajatutkimus

Mikäli Kuluttajatutkimuskeskuksen budjettirahoitusta ei ole mahdollista oleellisesti lisätä, tulisi laitos yhdistää suurempaan tutkimuslaitokseen, jonka tehtäväkenttä ja perusosaaminen tukevat kuluttajatutkimusta. Kauppa- ja teollisuusministeriön tulisi välittömästi kutsua selvitysmies tekemään ehdotus kuluttajatutkimuksen vahvistamisesta ja organisatorisesta asemasta.

Kuulemistilaisuuden 28.8.2006 asiantuntijat

Sektoritutkimus osana kansallista innovaatiojärjestelmää

Organisatoriset ja hallinnolliset kysymykset: pääjohtaja Erkki Leppävuori, VTT

Rahoittajat: pääjohtaja Raimo Väyrynen, Suomen Akatemia; pääjohtaja Veli-Pekka Saarnivaara, Tekes

Yliopistoyhteistyönäkökulma: rehtori Ilkka Niiniluoto, HY; rehtori Matti Pursula, TKK

Eurooppalainen perspektiivi: johtaja Erkki Ormala, Nokia Corporation; osastonjohtaja Tuula Honkanen-Buzalski, Evira

Sektoriteemat

Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus: valtiosihteeri Risto Volanen, VNK

Koulutus ja kulttuuri: kansanedustaja Kaarina Dromberg; ylijohtaja Tuula Arkio, Valtion taidemuseo

Terveys, hyvinvointi, työ, kuluttajuus: toimitusjohtaja Risto Parjanne, Kuntaliitto; kansanedustaja Osmo Soininvaara, tutkimusjohtaja Timo Hämäläinen, Sitra

Muu yhteiskuntapolitiikka: ylijohtaja Reino Hjerppe, VATT; professori Markku Temmes, HY

Ympäristö, energia ja luonnonvarat: toimitusjohtaja Pekka Ketonen, Vaisala Oyj; kansanedustaja Erkki Pulliainen

Liikenne, asunnot, yhdyskunnat (ml. aluekehitys): elinkeinojohtaja Eero Holstila, Helsingin kaupunki; maaherra Eino Siuruainen, Oulun lääninhallitus

Elinkeinot, elinkeinopolitiikka: kansliapäällikkö Erkki Virtanen, KTM; tutkimusjohtaja Pekka Ylä-Anttila, ETLA; toiminnanjohtaja Markku Suojanen, MTK; johtava asiantuntija Hannele Pohjola, EK

Kysymyksiä asiantuntijoille kuulemistilaisuuteen 28.8.2006

Sektoritutkimuksen yleinen kehittäminen

- 1) Miten sektoritutkimusta tulisi Suomessa yleensä kehittää kansallisen tutkimusjärjestelmän osana a) organisatorisesti, b) rahoituksen suhteen?
- 2) Onko mielestänne tarvetta tutkimuslaitosten uudelleenryhmittelyyn toiminnallisen yhteistyön pohjalta? Jos on, millaisia toimia tulisi toteuttaa?
- 3) Miten sektoritutkimuksen kehittämisessä voidaan parhaiten ottaa huomioon erilaiset tutkimuksen katvealueet (joilla tutkimus on riittämätöntä) ja tulevat tarpeet (järjestelmän uudistumiskyky)?
- 4) Mikä on ministeriöiden sitomattomien tutkimusvarojen merkitys sektoritutkimuksessa ja sen kehittämisessä?
- 5) Miten sektoritutkimuksen horisontaaliyhteistyötä tulisi mielestänne kehittää
a) tutkimuslaitosten, korkeakoulujen, yksityisen sektorin ja ulkomaisten toimijoiden kesken?
b) ministeriöiden ja muiden tutkimuksen rahoittajien ja hyödyntäjien kesken?

Asiantuntijan edustaman sektorin tutkimustoiminnan kehittäminen

- 6) Kenellä tulee mielestänne olla vastuu sektorin tarvitseman tutkimustiedon tuottamisesta?
- 7) Mikä/millainen on yhteiskunnan tutkimustarve edustamallanne sektorilla ja mitkä ovat tutkimuksen tärkeimmät kehittämistarpeet?
- 8) a) Jos sektorilla on tutkimuslaitos (-laitoksia), mitkä ovat sen (niiden) kehittämistarpeet?
b) Jos sektorilla ei ole tutkimuslaitosta/vastaavaa pysyvää tutkimusresurssia, tulisiko sellainen mielestänne organisoida? Jos, niin millä tavoin ja minne?

Sektoritutkimuksen rahoitus- ja henkilöstötietoja

Sektoritutkimuslaitosten tutkimusrahoitus vuonna 2006 (milj. euroa)

	Budjetti- rahoitus	Osuus toiminta- menoista, %	Ulko- puolinen rahoitus	Yhteensä
Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos	1,3	..	0,2	1,4
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus	3,8	100	1,1	4,8
Kotimaisten kielten tutkimuskeskus	5,0	100	0,7	5,6
Museovirasto	1,6	10	0,4	2,0
Geodeettinen laitos	3,3	100	0,9	4,2
Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos	11,0	65	2,7	13,6
Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus	33,0	100	15,2	48,2
Metsätutkimuslaitos	39,3	100	4,8	44,1
Eläinlääkintä- ja elintarvike- tutkimuslaitos*	3,6	..	0,8	4,4
Merentutkimuslaitos	4,7	45	1,0	5,7
Ilmatieteen laitos	10,2	33	3,8	13,9
Mittatekniikan keskus	2,5	40	0,5	3,0
Kuluttajatutkimuskeskus	1,9	100	0,8	2,7
Valtion teknillinen tutkimuskeskus	68,8	98,5	146,4	215,2
Geologian tutkimuskeskus	10,8	25	2,5	13,2
Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus	15,0	65	5,1	20,1
Työterveyslaitos	15,3	40	7,6	22,9
Kansanterveyslaitos	25,0	70	9,1	34,1
Säteilyturvakeskus	6,5	55	0,6	7,1
Suomen ympäristökeskus	10,2	40	10,2	20,4
Yhteensä	272,6	58	214,1	486,7

Lähde: Tilastokeskus

* Toimintaa on 1.5.2006 lukien jatkanut Elintarviketurvallisuusvirasto

.. Osuutta ei ole arvioitu.

Valtion hallinnonalojen tutkimusrahoituksen suuntautuminen vuonna 2005

Sektoritutkimukseen (max):

1) Hallinnonalan omien tutkimuslaitosten perusrahoitus	285 M€
2) Hallinnonalojen muu rahoitus hallinnonaloille	47 M€
- tästä omalle hallinnonalalle	21 M€
3) Hallinnonalojen rahoitus yliopistoille	51 M€
- tästä OPM yliopistoille	24 M€
4) Hallinnonalojen rahoitus ammattikorkeakouluille	49 M€
- tästä OPM AMK:ille	41 M€
5) Hallinnonalojen rahoitus YVT-sektorille	8 M€
Yhteensä	440 M€

Hallinnonalojen muu tutkimusrahoitus:

1) Hallinnonalojen rahoitus yrityksille	44 M€
2) Hallinnonalojen rahoitus yliopistosairaaloille	50 M€
3) Yliopistojen perusrahoitus/OPM	439 M€
4) Suomen Akatemian rahoitus/OPM	151 M€
5) Tekesin rahoitus/KTM	283 M€
Yhteensä	967 M€
Kaikki yhteensä	1 407 M€

Lähde: Tilastokeskus

Vertailutietoja valtion hallinnonalat <--> yliopistot tilastokeskuksen vuoden 2005 tutkimustilaston mukaan

Tutkimushenkilökunta

	<u>tri+lis.</u>	<u>muu yliop.</u>	<u>muu</u>	<u>yht.</u>
VNK	1	-	-	1
UM	-	-	-	-
OM	14	9	9	32
SM	11	22	31	64
PLM	98	243	385	726
VM	44	184	91	319
OPM	51	132	10	193
MMM	418	580	1 470	2 468
LVM	122	116	46	284
KTM	692	1 436	727	2 855
STM	523	738	958	2 219
TM	1	2	1	4
YM	131	237	186	554
Hallinnonalat yhteensä	2 106	3 699	3 914	9 719
Yliopistot yhteensä	7 069	7 399	5 206	19 674

Tutkimusmenot rahoituslähteen mukaan (M€)

	<u>oma</u>	<u>h-alat</u>	<u>rah.org.</u>	<u>ulkom.</u>	<u>muu</u>	<u>yht.</u>
VNK	0	-	-	-	-	0
UM	-	-	-	-	-	-
OM	1,3	0,2	0	0	0	1,5
SM	1,3	0,1	-	0,1	-	1,5
PLM	31,4	-	-	-	-	31,4
VM	6,7	1,6	0,2	1,4	0,4	10,4
OPM	5,9	0,7	0,1	0	0	6,7
MMM	83,0	11,8	2,7	4,9	7,9	110,3
LVM	14,6	1,2	2,9	2,0	0,3	21,0
KTM	79,7	13,9	31,1	29,5	65,9	220,1
STM	57,5	9,8	6,2	7,9	6,5	87,9
TM	0,2	-	-	-	-	0,2
YM	3,5	7,7	1,1	2,9	0,4	15,6
Hallinnonalat yhteensä	285,3	47,1	44,2	48,7	81,4	506,7
Yliopistot yhteensä	438,6	51,4	215,9	54,0	112,4	872,3

Julkisen sektorin ja korkeakoulusektorin tutkimustyövuodet ja tutkimusmenot tieteenaloittain

	Työvuodet*		Menot (M€)		Menot yht.
	Julk. sekt.	Kkoulut	Julk. sekt	Kkoulut	
Luonnontieteet	1 294	4 793	83,7	266,5	350,2
Tekniikka	2 591	3 887	220,8	204,7	425,7
Lääke- ja hoitotieteet	1 240	3 576	81,9	247,2	329,1
Maatalous-metsätieteet	1 789	474	95,4	27,0	122,4
Yhteiskuntatieteet	764	3 652	63,0	213,3	276,3
Humanistiset tieteet	166	1 433	9,3	83,6	92,9
Yhteensä	7 847	17 822	554,7	1 042,1	1 596,8

Lihavoituna kohdat, joissa julkisen sektorin volyymi on suurempi kuin korkeakoulujen.

* Työvuositiedot ovat vuodelta 2004.

Tieteenalat, joilla julkisen sektorin volyymit ovat suuremmat kuin korkeakoulujen

	Työvuodet*		Menot (M€)	
<i>Luonnontieteet:</i>				
- Geotieteet, meteorologia	423	114	35,4	6,9
<i>Tekniikka:</i>				
- Rakennus- ja yhdyskuntat.	398	292	31,2	15,6
- Sähkötekniikka	783	1 239	69,6	63,5
- Energiatekniikka	355	131	30,0	7,6
- Teknillinen kemia, pros.tekn.	70	131	8,1	6,5
- Bio-, elintarviketekniikka	289	292	21,0	15,7
<i>Lääke- ja hoitotieteet:</i>				
- Ravitsemustiede	104	66	4,5	3,0
- Kansanterveystiede	680	275	44,7	15,3
- Liikuntatiede	94	51	7,5	3,4
<i>Maatalous-metsätieteet:</i>				
- Maatalous- ja elintarviket.	935	258	49,5	15,1
- Metsätieteet	855	217	46,2	11,9
<i>Yhteiskuntatieteet:</i>				
- Kansantaloustiede	199	137	20,1	9,5

* Työvuositiedot ovat vuodelta 2004

Sektoritutkimusta koskeva päätöksentekohahmotelma hallituskauden alkuun

Hallitusohjelma

- sektoritutkimuksen keskeiset kehittämissuunnitelmat
- maininta hallituskauden alussa annettavalla sektoritutkimuspäätöksellä tarkemmin määriteltävästä uudesta toimintamallista ja hallituksen strategisista, horisontaalisista tutkimuspainotuksista

Tilajakonsortiot mahdollistavien säädösten antaminen

Valtioneuvoston sektoritutkimuspäätös

- tilajakonsortioiden asettaminen: konsortioiden aihepiirit, omistajat, konsortiohallinnon jäsenten määrääminen, konsortioiden tehtävät ja päätöksenteon määrittely (tutkimusagendan laatiminen, sopimusperusteinen yhteistyö omistajien ja muiden rahoittajien kanssa, tutkimustehtävien kilpailutuksen ohjaaminen ja linjaaminen, kehittävä suunnittelu ja arviointi, tuottajaorganisaatioiden yhteistoiminnan kehittäminen, raportointi)
- strategisten painotusten, niiden resursoinnin ja toteutuksen organisoinnin määrittely
- tilajakonsortioiden suunnittelun ja arvioinnin kohteena olevien resurssien määrittely
- hallituksen strategia-asiakirjan, budjettikehyspäätöksen ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan roolin määrittely uudessa toimintamallissa
- maininta tiede- ja teknologianeuvoston neuvonanto- ja seurantatehtävästä sektoritutkimuksen kehittämisessä

Hallituksen strategia-asiakirja 2007

- sektoritutkimuksen rakenteellista kehittämistä hallituskaudella koskeva täsmentävä kirjaus
- hallituksen strategisista painotuksista toteuttavien tutkimusohjelmien kuvaus

Rahoitusta koskeva päätöksenteko

- *kehyspäätös*: strategisten painotusten alustava resursointi kehyskaudella; tilajakonsortioiden suunnittelun ja arvioinnin kohteena olevien muiden resurssien määrittely
- *1. lisäbudjetti*: painotusten resursointi vuonna 2007; tilajakonsortioiden käynnistämiskulut
- *talousarvioesitys 2008*: tilajakonsortioiden tutkimusagendan resursointi ensimmäisen täyden toimintavuoden osalta

Päätöksenteko- ja valmisteluelimet

- *talouspoliittinen ministerivaliokunta*: käsittelee valtioneuvoston päätettäväksi menevät sektoritutkimusta koskevat asiat
- *valtioneuvoston kanslia*: valmistelee sektoritutkimuspäätöksen tiede- ja teknologianeuvoston avustamana; vastaa hallituksen strategia-asiakirjaan sisältyvien sektoritutkimuskirjausten valmistelusta; vastaa sektoritutkimusta koskevasta raportoinnista valtioneuvostolle
- *tiede- ja teknologianeuvosto*: toimii tehtävänsä mukaisena valtioneuvoston ja ministeriöiden neuvonantajana ja avustavana elimenä sektoritutkimuksen kootussa kehittämisessä, yhteistyössä tilajakonsortioiden ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa.

TÄYDENTÄVÄ MIELIPIDE

Uskon, että työryhmämme esittämä tilaajakonsortiomalli antaa sektoritutkimukselle hyvän mahdollisuuden kehittää hallinnonalojen välistä synergiaa, lisätä sektoritutkimuksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja parantaa pitkällä tähtäyksellä myös sektoritutkimuksen tuottavuutta.

Tehokkaan lääkkeen määrääminen edellyttää tarkkaa tietoa potilaan saamista muista hoidoista. Sektoritutkimukseen käytettävissä olevia ns. sitomattomia määrärahoja on leikattu viime vuosien aikana kaikilta hallinnonaloilta ankarasti. Sama karsintaa tehostavat valtionalouden kehyksiin 23.3.2006 sisällytetyt tuottavuusvaatimukset vuosille 2007–2011. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla nämä hoikennuslääkkeet vaikuttavat seuraavasti: Vuosien 2005–2007 välillä vähenevät maa- ja metsätalousministeriön sitomattomat tutkimusrahat 56% eli 4,2 miljoona euroa. Hallinnonalan tutkimuslaitosten henkilökuntaa on supistettava vuodesta 2006 vuoteen 2011 mennessä 15 prosenttia eli runsaat 300 henkilötyövuotta.

Lisäksi hallinnonalan tutkimusveloitteet ovat lisääntyneet mm. luonnonvarojen käytön tehostamisen ja haittavaikutusten analysoimisen alueella huomattavasti. Jotta näistä uusista veloitteista ja jo aikaisemmin sovitusta laihduttamisesta selvittäisiin, on maa- ja metsätalousministeriö käynnistänyt useita hankkeita, joiden tarkoituksena on tehostaa toimintaa ja lisätä tuottavuutta. Esimerkkinä jo käynnissä olevista hankkeista voi mainita, että tutkimuslaitoksissa on jo kohta kahden vuoden ajan ollut meneillään jatkuva kustannusjahti ja uudelleen organisointi. Tutkimusasemien toimintoja yhdistetään ja asemia lakkautetaan, vähiten tarpeellisia kiinteistöjä luovutetaan pois, METLA:n ja MTT:n tutkimusmetsät siirretään Metsähallituksen hoitoon, laboratoriodien ja muiden resurssien yhteiskäyttöä lisätään, kehitetään tutkimusmenetelmiä vähemmän työvaltaiseen suuntaan, lähennetään tutkimuslaitoksia fyysisesti ja rakenteellisesti toisiinsa sekä yliopistoihin.

Kyseisistä toimista huolimatta veloitteista selviäminen niukentunein voimavaroin on äärimmäisen haasteellista. Tutkimushenkilökunnan eläkkeelle siirtyminen ja luonnollinen poistuma eivät näillä näkymin anna riittäviä mahdollisuuksia tarvittavaan resurssien sopeuttamiseen. Laitosten tutkimusveloitteiden täyttäminen on selvästi vaarantumassa jo tuottavuusohjelmakauden alkuvuosina.

Kysymys on nyt siitä, miten toisaalta voidaan sovittaa yhteen tuottavuusohjelman ja tutkimukselliset veloitteet, laitosten johtaminen ja ohjaaminen sekä toisaalta sektoritutkimusrahoituksen osittainen ohjaus tilaajakonsortioiden käyttöön. On vaarana, että uuden lääkkeen lisääminen vanhoja poistamatta halvauttaa potilaan. On välttämätöntä, kuten ryhmämme toteaa, että konsortiossa sovittavasta rahoitusosuudesta päätettäessä otetaan ensiksi huomioon kaikki ne sektoritutkimusveloitteet, joiden tekemisestä laitokset eivät voi tinkiä. Lisäksi on otettava huomioon valtioneuvoston periaatepäätös, joka koskee työntekijöiden asemaa tuottavuustoimien ja alueellistamisen yhteydessä. Tämän työryhmän ehdottama sektoritutkimuksen uudistamisprojekti on siitä suhteessa rinnastettava kahteen edellä mainittuun hankkeeseen.

Tavoitteen mukaan konsortioiden toiminta lisää pitkällä tähtäyksellä sektoritutkimuksen tuottavuutta. Olosuhteet, jossa tämä toteutuu, tulee varmistaa. Suunnittelukaudella tämä edellyttää hallinnonalojen sitomattomien tutkimusvarojen palauttamista sille tasolle, jolle ne nykyinen hallitus nelivuotiskautensa alussa asetti. Tällöin konsortioiden toiminta voisi alkaa luontevasti sitomattomien tutkimusvarojen avulla.

Viimeksi totean, että työryhmämme ehdottamien muutosten vaikutukset mm. suunnittelu- ja seurantaprosesseihin sekä johdon laskentatoimeen ministeriöissä ja sektoritutkimuslaitoksissa on selvitettävä nopealla aikataululla.



Jarmo Vaittinen
kansliapäällikkö
maa- ja metsätalousministeriö

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Kansliapäällikkö Lehdon ollessa estyneenä osallistumaan työryhmän viimeisiin kokouksiin, tämän eriävän mielipiteen allekirjoittaa myös hänen seuraajansa Kari Välimäki. Välimäki on osallistunut työryhmän kahteen viimeiseen kokoukseen.

Sektorityöryhmän ehdotukset siltä osin kuin ne koskevat sektoritutkimuksen ohjauksen organisoimista valtioneuvostotasolle sekä sektoritutkimuksen ohjausmekanismien kytkemistä hallitusohjelmaan ja muihin hallituksen strategia-asiakirjoihin, ovat hyvin kannatettavat.

Sen sijaan ehdotukset, jotka koskevat sektoritutkimuksen kokoamista neljäksi aihepiiriksi ja niitä tukeviksi tilaajakonsortioiksi, ovat keskeneräisiä ja sisällöltään niin epämääräisiä, ettei sosiaali- ja terveysministeriö voi niitä tässä muodossa hyväksyä.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ja sen tutkimuslaitoksilla on nykyisellään laajaa yhteistyötä kaikkien esitettyjen neljän aihepiirin kanssa, minkä takia näiden aihepiirien ja niitä vastaavien tilaajakonsortioiden perustaminen rajoittaisi merkittäväällä tavalla nykyistä yhteistyötä. Sektoritutkimuslaitoksia ja niiden ohjausta ei voi tarkastella vain tutkimuksen näkökulmasta. Esityksiä tehtäessä ei ole myöskään otettu huomioon sitä, että sosiaali- ja terveysministeriön sektorin tutkimuslaitoksissa ylläpidetään ja kehitetään pysyvää ja laaja-alaista asiantuntemusta moninaisiin asiantuntijatehtäviin. Tutkimustyö palvelee olennaisesti näitä asiantuntijatehtäviä.

Esityksissä ei ole lainkaan otettu huomioon olemassa olevia hallinnonalojen välisiä eroja laitosten ohjaamisessa eikä myöskään sitä, että laitosten rooli vaihtelee sektoreittain. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on laitosten tulosohtauksesta vahvaa näyttöä, mistä osoituksena on muun muassa laitosten kansainvälinen arvostus ja laitosten arvioinnista saadut palautteet. Sosiaali- ja terveysministeriön laitoksissa ei tehdä vain soveltavaa sektoritutkimusta vaan laitokset toimivat selkeästi päätöksenteon tukena ja informaatio-ohjauksen välineenä.

Työryhmän ehdotuksessa tulosohtauksen ja tilaajakonsortion välinen työnjako ja toimivalta jää epäselväksi. Lisäksi on epäselvää, millaisella lainsäädännöllisellä pohjalla esitetyt tilaajakonsortiot voisivat toimia. Esityksen mukaan konsortioilla ei olisi itsenäistä päätösvaltaa, mutta siitä huolimatta tilaajakonsortion ”suunnittelun ja arvioinnin kohteena olevien varojen osuus” nostettaisiin noin 150 miljoonaan euroon. Tämä määräraha koottaisiin olemassa olevien laitosten perusrahoituksesta ja sitomattomista tutkimusvaroista. Sosiaali- ja terveysministeriön sektorilla laitosten perusrahoituksen leikkaaminen yhdessä tuottavuusohjelman aiheuttamien henkilöstövähennysten kanssa vaarantaisi niiden toiminnan. Lisäksi laitosten henkilöstön asema sekä elintärkeiden ja vain nykyisten laitosten tuottamien tutkimusten ja palvelujen asema vaarantuisi. Esityksissä (kohta 7) todetaan, että ministeriöille jäisi edelleen laitosten tulosohtaustehtävistä yli kaksi kolmannesta laitosten perusrahoituksella ylläpidettävästä toiminnasta. Sosiaali- ja terveysministeriön mielestä laitosten tulosohtauksesta ei voi jakaa, vaan tulossopimuksen on katettava koko laitoksen toiminta.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan sektoritutkimustoiminnan valtioneuvostotason ohjaus tarvitsisi tuekseen sekä hallinnollisesti että lainsäädännöllisesti selkeät puitteet. Työryhmän esitys on näiltä osin liian keskeneräinen voidakseen toimia sektoritutkimuksen kehittämisen perustana.

Helsinki 19.12.2006



Markku Lehto



Kari Välimäki



VALTIOEUUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIOEUUVOSTO
p. (09) 16001, (09) 57811
f. (09) 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN 978-952-5631-18-0
ISSN 0782-6028