

# SÄÄTIÖIDEN VAIKUTTAVUUS SYYNISSÄ

*Säätiöiden osuus tutkimusrahoituksesta on lisääntynyt Suomessa viime vuosina, samoin niiden tilivelvollisuuteen ja vaikuttavuuteen kohdistuvat vaatimukset. Säätiöiden vaikuttavuuden arvioinnissa on kuitenkin ongelmansa. Säätiöiden myöntämän tutkimusrahoituksen hyviä piirteitä ei tulisi hävittää yksiulotteisilla arviointimenetelmillä.*

JUHA-PEKKA LAURONEN

**S**äätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta (SRNK) julkaisi keväällä 2014 säätiöille räätälöidyn oppaan ”Vaikuttava säätiö – Säätiöiden vaikuttavuuden arvioinnin periaatteita ja käytäntöjä” (Suvikumpu ym. 2014). Oppaassa perustellaan, miksi tutkimusrahoituksen vaikuttavuutta tulee arvioida ja esitellään arvioinnin periaatteita lyhyesti. Oikeusministeriössä on puolestaan valmisteltu esitys uudeksi säätiölaiksi (OM 2014). Esityksessä säilytetään säätiöiden verovapaus, mutta säätiöiden halutaan ohjaavan varojaan entistä paremmin yleishyödylliseen tarkoitukseen.

Säätiöiden elinvoima perustuu pitkälti veroetuihin. Koska säätiöt on määritelty yleishyödyllisiksi ja yhteiskunnallista elämää edistäviksi, niiden saamat lahjoitukset, tekemät voitot ja myöntämät apurahat ovat verovapaita tiettyyn määrään asti.

Verovapaus on herättänyt myös kritiikkiä, esimerkiksi Perussuomalaisissa. Useiden suomalaisten säätiöiden toiminta on peiteltyä: päätöksentekoprosessi on piilossa julkisuudelta, eikä apurahapäätösten perusteluita nähdä tarpeellisina.

Pohjois-Amerikassa tähän asiaan on tarttunut Joel L. Fleishman (2007, 149-158), jonka mukaan säätiöitä vaivaa mielivaltaisuus, näkymättömyys ja tilivelvollisuuden puute. Nämä ongelmat kohdat rasittavat myös suomalaisia säätiöitä, mikäli ajattelemme Fleishmanin (2007, 253) tavoin, että säätiöillä on jul-

kinen velvollisuus hoitaa tehtävänsä korkeatasoisesti ja vaikuttavasti.

Yksityisten säätiöiden tilivelvollisuus on noussut keskusteluun viime vuosina. Juridisesti yksityiset säätiöt eivät ole tilivelvollisia ulkopuolisille tahoille, vain johtokunnalleen, joka on riippumaton. Tilivelvollisuus yhteiskunnalle voidaan perustella sillä, että säätiöt nauttivat verovapautta ja niiden tulisi toimia yleishyödyllisesti. Niiden voidaan ajatella myös olevan tilivelvollisia yksittäisille lahjoittajille. Esityksessä uudeksi säätiölaiksi säilytetään säätiöiden verovapaus, mutta säätiöiden halutaan ohjaavan varojaan entistä paremmin yleishyödylliseen tarkoitukseen (OM 2014, 30).

Säätiöiden yleishyödyllisyyden periaate on kuitenkin edelleen määrittelemätön. Periaatteessa rahaa voidaan myöntää mihin hyvänsä tieteelliseen tai kulttuuriseen hankkeeseen säätiön toimialalla ilman perusteluita. Lahjoitusten epämääräisyys voi ärsyttää niin veronmaksajia kuin avustusten haki-joitakin. Uusi laki pyrkii määrittelemään varainhoidon, sijoitus- ja liiketoiminnan säännöt tarkemmin, mutta ei pysty vastaamaan rahanjaon perusongelmaan: mikä on tukemisen arvoista tiedettä?

Yksityiset varallisuuden lahjoittajat ovat varmasti kiinnostuneita siitä, miten heidän yhteiskunnallinen sijoituksensa hyödyttää tiedettä ja yhteiskuntaa. Säätiöt voivat auttaa varallisuuden strategisessa kohdentamisessa, toisaalta tutkimuksen yhteiskunnallista rele-



ON HUOMIOITAVA, ETTÄ STRATEGISET TUTKIMUSTEEMAT OVAT TIEDEPOLIITTISIA PÄÄTÖKSIÄ, JOTKA PERUSTUVAT SIIHEN, MITÄ JO TIEDETÄÄN TIETYLTÄ TUTKIMUSALALTA JA YHTEISKUNNAN TARPEISTA. TIETEELLISEN INNOVATIIVISUUDEN SEN PERUSTAVIMMASSA MERKITYKSESSÄÄN VOIDAAN AJATELLA RIKKOVAN TÄLLAISIA VALMIITA ASETELMIA TIETEENALOJEN TUTKIMUSTEEMOISTA.

vanssia on vaikea määrittää ja todentaa.

Tutkijoiden näkökulmasta säätiöiden toiminta voi vaikuttaa mielivaltaiselta. Apurahan saaminen esimerkiksi kirjan tuottamista varten voi olla hämärä prosessi. Jopa isojen rahastojen tutkimusapurahojen myöntämispäätökset saattavat muistuttaa enemmän arpajaisia kuin pitkälle mietittyä teemakohtaista strategiaa.

Tilivelvollisuuden puuttuminen on asettanut säätiöiden tutkimusrahoituksen erilaiseen asemaan verrattuna julkisiin rahoittajiin. Ne ovat olleet itseenäisempiä ja joustavampia tutkimuksen rahoittajia vapaaehtoisektorin position ansiosta. Säätiöiden etu onkin niiden ketteryys ja joustavuus vähälle huomiolle jääneiden tutkimusalueiden tukemisessa. Stipendejä myönnetään usein sellaisiin vertaisarvioituihin tutkimushankkeisiin, jotka eivät saisi muualta rahoitusta ja joissa ilmenee uudenlaista aloitekykyä.

On huomioitava, että strategiset tutkimusteemat ovat tiedepoliittisia pää-

töksiä, jotka perustuvat siihen, mitä jo tiedetään tietyltä tutkimusalalta ja yhteiskunnan tarpeista. Tieteellisen innovatiivisuuden sen perustavimmissa merkityksessään voidaan ajatella rikkoivan tällaisia valmiita asetelmia tieteenalojen tutkimusteemoista.

Säätiöiden asema tutkimuksen rahoittajina on korostunut viime vuosina. Tämä on johtunut julkisen talouden säästöistä ja yksityisen varallisuuden kasvusta. Vuonna 2013 säätiöt suuntasivat tieteelle arviolta 210 miljoonaa euroa, kun Suomen Akatemian osuus tutkimusrahoitukseen oli 329 miljoonaa euroa (Mannila 2014). SRNK uskoo osuuden joko kasvavan tai ainakin pysyvän samalla tasolla. Samalla apurahatutkijoiden määrä ja apurahalla työskentely on lisääntynyt (Puhakka & Rautapuro 2008).

Kasvu ja tilivelvollisuuden vaatimusten lisääntyminen ovat asettaneet säätiöt uuteen ristipaineeseen. Tutkimusrahoituksen vaikuttavuuden arviointi on noussut esiin ja säätiöiden



VIIMEISIMPINÄ TUULAHDUKSINA  
OVAT TULLEET YLIOPISTOJEN  
LAADUN AUDITOINTI,  
TUTKIMUKSEN MERKITTÄVYYDEN  
ARVIOINTI JA ERITYISESTI  
TUTKIMUSRAHOITUKSEN  
VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI.  
AKATEEMISELLE ARVIOINNILLE  
ON KEHITTYNYT OMA  
JARGONINSA, JOSTA SAAVAT  
SELVÄÄ VAIN HARVAT. SEN  
TIETEELLINEN PERUSTA ON  
HEIKKO.

tutkimusrahoitus on muutoksessa. Se, asettuvatko säätiöt rahoittajina ennakkoivaan arviointikulttuuriin, riippuu arviointien teknisestä toteutustavasta ja kustannuksista. Pienten säätiöiden ei kannata tuhjata varojaan kalliisiin arviointiohjelmiin, eikä isojen kehnosti mietittyihin.

### MIKÄ VAIKUTTAVUUS?

Evert Vedung (2003, 3) kuvaa yhteiskunnan eri sektoreilla tapahtunutta arvioinnin aaltoa maailmanlaajuisesti megatrendiksi. Arvioiminen on saanut pysyvän jalansijan kehittyneiden yhteiskuntien hallinnollisissa käytännöissä ja siitä on tullut kokonaisvaltainen periaate ja toteuttaa päätöksiä: arviointi on monesti laissa säädetty toimenpide.

Yhteiskunnallisissa palveluissa arvioinnin hallitsevuuden voi havaita esimerkiksi koulutuksessa, terveydenhuollossa ja yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa. Suomessa arvioiminen on omaksuttu 1990-luvun alussa,

mikä on kansainvälisesti vertaillen myöhään. Arviointikulttuurin voidaan katsoa alkaneen 60–70-luvuilla ja esimerkiksi Ruotsi on yksi arvioinnin edelläkävijöistä (Furubo ym. 2002, 11.) Arviointi ei ole kuitenkaan vielä muodostunut yliopistolliseksi oppiaineeksi Euroopan maissa, toisin kuin Pohjois-Amerikassa, vaikkakin sen opetusta järjestetään eri oppiaineiden yhteydessä (Rajavaara 2007, 53).

Suomen myöhäisestä kulttuurinmuutoksesta huolimatta vaikuttavuuden arviointi hallinnollisena periaatteena on kasvattanut juurensa yhteiskunnalliseen maaperäämme. Siitä on tullut uusi hallinnollinen järjestytyyli: tapa perustella ja toteuttaa päätöksiä (vrt. Rajavaara 2007).

Viimeisimpinä tuulahduksina ovat tulleet yliopistojen laadun auditointi, tutkimuksen merkittävyyden arviointi ja erityisesti tutkimusrahoituksen vaikuttavuuden arviointi. Akateemiselle arvioinnille on kehittynyt oma jargoninsa, josta saavat selvää vain harvat. Sen tieteellinen perusta on heikko. Konsulttien raporteissa käsitteet sinkoilevat epämääräisesti, mutta onneksi jonkinlaisia pääperiaatteita on olemassa. Tutkimusrahoituksen vaikuttavuuden arviointi ammentaa käsitteellisen kehityksensä yhteiskuntapolitiikasta, ympäristöpolitiikasta ja terveystieteistä. Lisäksi muutamat tutkijat (esim. Huey-Tsyh Cheng) ovat ottaneet tehtäväkseen kehittää monimutkaisia arvioinnin teorioita konsulttien ja virkamiesten tueksi. Vaikka arvioinnista puhutaan monella tavalla ja tasolla, vaikuttavuus (effectiveness) on sen avainkäsitteitä (Rajavaara 2007, 14).

Vaikuttavuuden käsitteen sisältö

vaihtelee eri arviointiperinteissä, mutta yleisimmin sillä tarkoitetaan, että muutokset täsmäävät tavoitteiden kanssa (Chen 2005, 199-200; Vedung 1997, 36-37). Tuloksellisuus on olennaista vaikuttavuudessa, koska muutos tapahtuu tuloksilla. Tuottavuus ja tehokkuus sen sijaan eivät kuulu vaikuttavuuden mittaamiseen täydessä merkityksessään. Ne ovat eri arviointikategorioita kuin vaikuttavuus. Tehokkuuden voidaan ajatella olevan osa vaikuttavuutta, kun katsotaan reaalisia vaikutuksia suhteessa kustannuksiin (Vedung 1997, 258). Tulosten ja kustannusten tarkkailu suosii arvioinnin suorittamista jälkikäteen (ex post), jotta voidaan todistaa rahoituksen onnistuminen (Vedung 2003, 21).

#### **TUTKIMUSRAHOITUKSEN ARVIOIMINEN**

Vaikuttavuus on yksi tapa arvioida säätiöiden tutkimusrahoituksen onnistumista. SRNK kuvaa oppaassaan (Suvikumpu ym. 2014) hyvin säätiöiden vaikuttavuuden arvioinnin lähtökohtia tutkimusrahoituksen tavoitteiden näkökulmasta suositulla ex post -periaatteella. Arvioinnin tekniikan tulisi kuitenkin asettua yhteiskuntatieteellisen teorian ja tutkimusmenetelmien kontekstiin. Arviointiraporttien yleisenä ongelmana on ollut käsitteellinen hajaannus. Vaikuttavuuden eri osa-alueet sekoittuvat usein keskenään ja tutkimusvaikuttavuudelle annetaan vaihtelevia merkityksiä (Penfield ym. 2014, 21).

Tutkimusrahoituksen vaikuttavuus on ensisijaisesti kiinni tutkimuksen merkittävydestä (research impact), jota voidaan arvioida samalla tavalla kuin muutoksen merkittävyttä (impact assessment) yleisesti. Muutokset kuvaa-

vat sitä laajuutta, jolla yksittäiset vaikutukset (tuotokset ja tulokset) ovat muuttaneet yhteiskuntaa (Fleishman 2007, 89).

Muutokset ovat lopulta institutionaalisia ja niiden tulisi näkyä joko lainsäädännössä tai yhteiskunnallisissa käytännöissä. Muutosten merkittävyyden arviointi lähtee liikkeelle kontrafaktuaalisuudesta, toisin sanoen siitä, mitä muutoksia tapahtuu ja mitä ei, kun toimitaan tietyllä tavalla.

Tutkimuksen merkittävyyttä voidaan mitata tieteellisesti ja yhteiskunnallisesti. Tieteellisyys tarkoittaa tutkimuksen julkaisujen tasoa ja verkostojen laajuutta ja syvyyttä. Kiistanalaiset bibliometriset menetelmät ovat yleensä olleet tieteellisen merkittävyyden mittaamisen keskiössä.

Viime aikoina rahoittajat ovat olleet kiinnostuneita yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, joka oikeastaan tarkoittaa tieteellisten saavutusten siirtämistä yhteiskunnan muille sektoreille, erityisesti päätöksentekoon. Yhteiskunnallisen merkittävyyden mittaaminen on vaikeaa ja sitä vaikeampaa, mitä laajemmin sitä halutaan mitata. Tieteellisen tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa on ollut ongelmallista, koska päättäjät eivät joko löydä asiaankuuluvaa tietoa, eivät ymmärrä sitä tai ohittavat sen poliittisten mieltymystensä vuoksi.

Tutkimusten aikaansaamien muutosten merkittävyyden arviointi vaatii soveltamista, koska kontrolliryhmien järjestäminen satunnaistetun kontrolloidun tutkimusasetelman pohjalta toimii vain näennäisesti kontrafaktuaalisuuden toteamiseksi. Rahoittamattomat tutkimukset olisivat tällöin kontrolliryhmä, josta tutkittaisiin, saivatko ne

rahoitusta jostain muualta, jossain toisessa muodossa tai hylättiinkö ne kokonaan. Tältä pohjalta vertailua ei ole kuitenkaan mielekästä järjestää.

Rahoitettujen tutkimusten arvioiminen perustuukin käytännössä arvioihin muutosten merkittävydestä. Muutos osoitetaan ilman vertailuasetelmaa tutkimalla vaikutusten merkittävyyttä pitkällä aikavälillä. Ymmärrys vaikutusten kausaalisuhteista voi paikata tällaisen varjoasetelman (kt. Vedung 1997, 204) puutteita.

Ongelma ei ole niinkään menetelmien puuttuminen, vaan vaikuttavuuden aikajänne sekä sen suhde indikaattoreihin ja yksittäisten tutkimusten todelliseen kykyyn saada aikaan merkittävää muutosta yhteiskunnassa. Yksi tutkimus voi johtaa moniin muutoksiin ja monet tutkimukset yhteen merkittävään muutokseen (Jones & Grant 2013, 31).

Tutkimuksen aikajänne riippuu tieteenalasta ja tutkimuksen tyypistä. Monet tieteelliset innovaatiot ovat vaatineet pitkän ja poukkoilevan sarjan tutkimuksia. Aikajänteen ongelma koskee erityisesti perustutkimusta, joka on aina säätiöille riskisijoitus. Kuitenkin juuri säätiöt usein rahoittavat perustutkimusta.

Perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen rinnalla on alettu puhua vaikuttavasta tutkimuksesta (research for impact), joka soveltavan tutkimuksen tavoin vastaa pitkän aikaikkunan ongelmiin. Vaikuttavan tutkimuksen on tarkoitus kohdistua nykyisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin strategisesti suunnatulla tutkimusrahoituksella.

Valtioneuvostosta annettu periaatepäätös (2013) tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksesta ja strategisen

tutkimuksen rahoitusvälineen perustamisesta julkisille rahoittajille luo tietä vaikuttavuudelle laadun mittarina. Tutkimuksen tulee olla ajankohtaista, nopeaa ja helposti saatavilla päätöksenteon tueksi. Aikajänteen ongelma pyritään selättämään suunnittelulla. Tällainen arviointi voi kuitenkin ajautua itsetarkoitukselliseksi: mittarien mukaisesta vaikuttavuudesta tulee helposti päämäärä sinänsä.

#### LOPUKSI

Koska yhteiskunnallinen ilmapiiri tukee vaikuttavuuden arviointia, on todennäköistä, että suurimmat tutkimusta rahoittavat säätiöt ottavat sen käytännökseen. Tällöin on oleellista, miten säätiöt osaavat hyödyntää arviointia siten, että se tukee tutkimusrahoituksen läpinäkyvyyttä ja yleishyödyllisyyttä.

Jo kehitteillä olevat tutkimuksen tietokannat voivat helpottaa arvioimista, kun vertailu helpottuu. Tosin säätiöiden tutkimusteemojen vaihtelevat ja muuttuvat sisällöt voivat tehdä vaikuttavuuden seuraamisesta haasteellista.

Säätiöiden kannattaisikin keskittyä myös tutkimusprosesseihin, joita on tutkittu ja arvioitu vain vähän indikaattorien haasteellisuuden takia. Säätiöiden kykyä rahoittaa muuten helposti syrjään jääviä tutkimusaloja ei tulisi kadottaa liian kankeiden ja kehnosti mietittyjen arviointimenetelmien vuoksi. ✕

*Kirjoittaja toimii tutkimusavustajana Helsingin yliopiston sosiaalitieteiden laitoksella ja on valmistellut hanketta tutkimusrahoituksen vaikuttavuuden arvioinnista.*

**LÄHTEET:**

- × Chen, Huey-Tsyh (2005): *Practical Program Evaluation*. SAGE Publications, Inc, Thousand Oaks. Saatavilla: <http://srmo.sagepub.com/view/practical-program-evaluation/SAGE.xml>. Viitattu 14.4.2014.
- × Furubo, Jan-Eric & Rist, Ray C. & Sandahl, Rolf (toim.) (2002): *International Atlas of evaluation*. Transaction Publishers, Lontoo.
- × Jones, Molly Morgan & Grant, Jonathan (2013): Making the Grade: Methodologies for assessing and evidencing research impact. Julkaisussa Dean, Andrew, Wykes, Micheal & Stevens, Hilary (eds.) *7 essays on impact*. University of Exeter, 25–43. Saatavilla: <https://ore.exeter.ac.uk/repository/handle/10871/9901>. Viitattu 20.10.2014.
- × Mannila, Heikki (2014): Tutkimuksen rahoitus, tutkimuslaitosuudistus ja strategisen tutkimuksen rahoitusväline. Esityksessä strategisen tutkimusrahoituksen teemavalmistelusta STN:lle, keskustelutilaisuus 13.6.2014. Suomen Akatemia.
- × Oikeusministeriö (OM) (2014): Hallituksen esitys eduskunnalle säätiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Säätiölaki, luonnos. Saatavilla: [http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/valmisteilla/lakihankkeet/yhtiooikeus/Ohy2bBLyx/Saatiolaki\\_HE\\_luonnos\\_28032014\\_OMn\\_sivuille\\_docx1.pdf](http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/valmisteilla/lakihankkeet/yhtiooikeus/Ohy2bBLyx/Saatiolaki_HE_luonnos_28032014_OMn_sivuille_docx1.pdf). Viitattu 13.6.2014
- × Penfield, Teresa; Baker, Matthew J.; Scoble, Rosa & Wykes, Michael C. (2014): "Assessment, evaluations, and definitions of research impact: A review". *Research Evaluation* 23, 21–32. Saatavilla: <http://rev.oxfordjournals.org/content/early/2013/10/08/reseval.rvt021.full>. Viitattu 28.9.2014
- × Puhakka, Antero & Rautopuro, Juhani (2008): "Apuhallalla työskentely lisääntynyt: Tieteentekijöidenliiton jäsenkyselyn 2007 tuloksia". *Acatiimi* 5/2008.
- × Rajavaara, Marjatta (2007) *Vaikuttavuusyhteiskunta: Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2007. Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/3290/RajavaaraVaikuttavuusnetti.pdf?sequence=2>
- × Suvikumpu, Liisa, Tikka, Päivi & Saukkonen, Pasi (toim. 2014) *Vaikuttava säätiö: Säätiöiden vaikuttavuuden arvioinnin periaatteita ja käytäntöjä*. Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry. DMP-Digital Media Partners Oy, Helsinki.
- × Valtioneuvosto (2013): Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. Helsinki. Saatavilla: [http://vnk.fi/hankkeet/Valtion\\_tutkimuslaitosten\\_ja\\_tutkimusrahoituksen\\_kokonaisuudistus/fi.jsp](http://vnk.fi/hankkeet/Valtion_tutkimuslaitosten_ja_tutkimusrahoituksen_kokonaisuudistus/fi.jsp). Viitattu 20.10.2014.
- × Vedung, Evert (2003): Arviointiaalto ja sen liikkeellepanevat voimat. Stakes, FinSoc, työpapereita 2/2003. Saatavilla: [http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/75427/tp2\\_03.pdf?seque](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/75427/tp2_03.pdf?seque). Viitattu 20.10.2014.
- × Vedung, Evert (1997): *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction publishers. New Brunswick, New Jersey.